

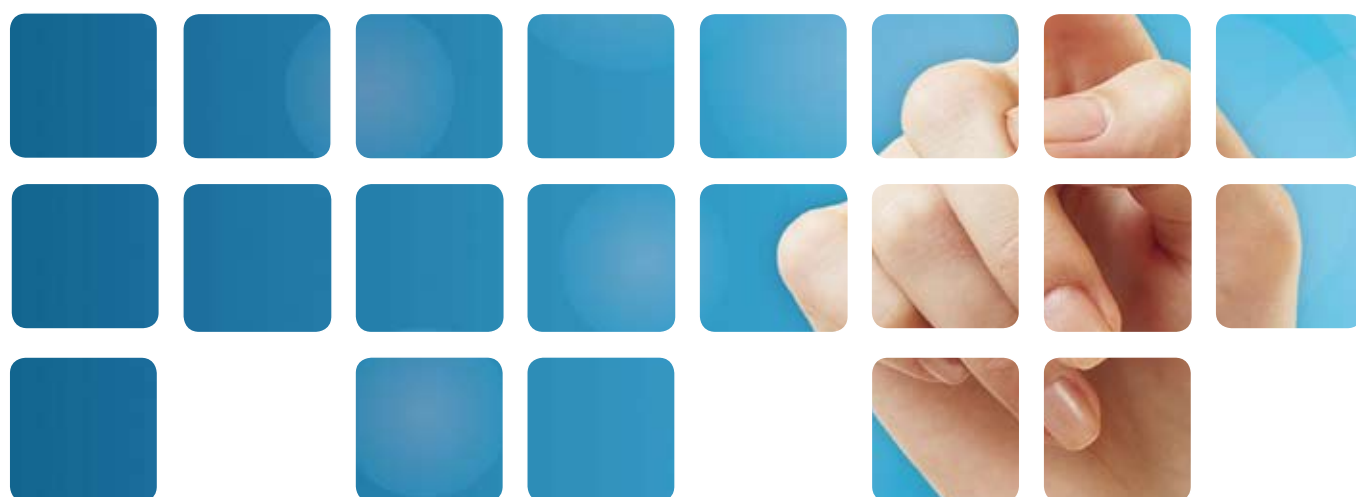
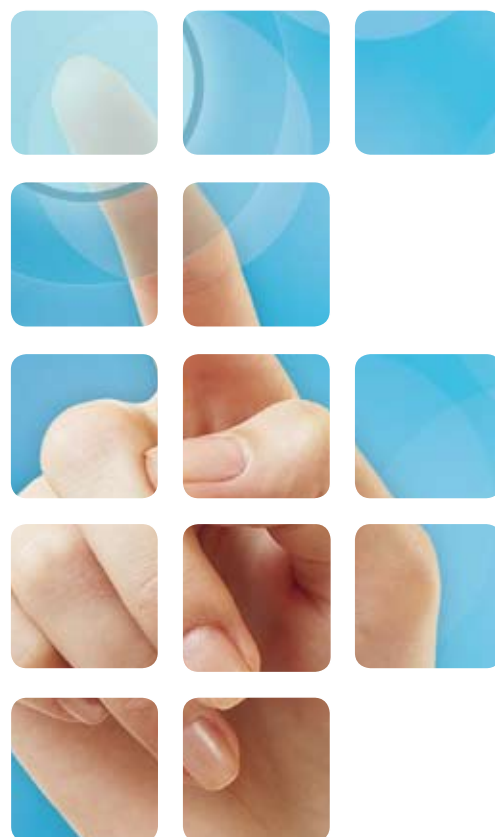


RIKSREVISIONEN



Leverans på utsatt tid?

En granskning av försvarets
internationella materielsamarbeten



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:13

Leverans på utsatt tid?

En granskning av försvarets
internationella materielsamarbeten

Till riksdagen

Datum: 2011-03-15

Dnr: 31-2009-0454

RiR: 2011:13

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten

Riksrevisionen har granskat försvarets internationella materielsamarbeten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Försvarmakten och Försvarets materielverk har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Försvarmakten och Försvarets materielverk.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Pia Brundin* har varit föredragande. Revisionsledare *Thomas Dawidowski* och revisionsdirektör *Alexander von Gussich* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Pia Brundin

För kännedom:

Regeringen, Förvarsdepartementet

Försvarmakten

Försvarets materielverk

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskningen	15
1.2 Granskningens syfte	17
1.3 Avgränsningar	18
1.4 Vilka aktörer har granskats?	19
1.5 Utgångspunkter	19
1.6 Metod och tillvägagångssätt	22
1.7 Disposition	23
2 Försvarets internationella materielsamarbeten	25
2.1 En bakgrund till området	25
2.2 Vad kostar internationella materielsamarbeten?	27
2.3 Ändrad inriktning på materieförsörjningen	28
2.4 Materielplaneringsprocessen	32
3 Resultat av en enkätundersökning	35
3.1 Vad handlar pågående materielsamarbeten om?	36
3.2 Hur många länder deltar i samarbetena?	37
3.3 Syftet med internationella materielsamarbeten	38
3.4 Leder samarbetena till materiel på utsatt tid?	39
3.5 Håller budgeten för materielprojekten?	42
3.6 Leder samarbetena till materiel med avsedd prestanda?	45
3.7 Bristande måluppfyllelse?	46
3.8 Framgångsfaktorer och fallgropar	47
3.9 Sammanfattande iakttagelser	48
4 Fyra fallstudier	51
4.1 Medeltung helikopter NH90/Helikopter 14	51
4.2 Radarjaktroboten Meteor	60
4.3 Pansarskottet NLAW/Rb57	68
4.4 Undervattensinsatsvapensystemet TMS	75
5 Regeringens materielredovisning till riksdagen	83
5.1 Riksdagens och regeringens styrning av försvarets materieförsörjning	83
5.2 Är redovisningen tillräcklig?	84
5.3 Försvarsmyndigheternas redovisning till regeringen	89
5.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömning	92

Forts.

6	Slutsatser och rekommendationer	95
6.1	Internationella materielsamarbeten leder inte i tillräcklig utsträckning till leverans på avtalad tid	96
6.2	Förseningar av materielprojekten orsakas till största delen av leverantörsförseningar	98
6.3	Brister i tid, kostnad och prestanda får konsekvenser för ekonomi, verksamhet och förmåga	99
6.4	En kombination av problem försvårar möjligheten att hantera brister i måluppfyllelsen	103
6.5	Regeringens redovisning till riksdagen är otillräcklig	106
6.6	En effektiv materielförsörjning?	108
6.7	Rekommendationer	112
	Refereanser	115
	Bilaga	121

Sammanfattning

Riksrevisionen granskar i denna rapport Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbeten. Under senare år har statsmakterna i allt större utsträckning betonat vikten av en mer kostnadseffektiv materieförsörjning. En avgörande förutsättning för att åstadkomma detta anses vara genom internationellt samarbete. Det internationella samarbetet är viktigt för att tillgodose de behov av materiel som följer av kraven på operativa förmågor.

Granskningens bakgrund

Internationella samarbeten kring försvarsmateriel blir allt vanligare

Internationella samarbeten kring försvarsmateriel har en bred spännvidd. De omfattar såväl forskning och utveckling som produktion och underhåll. Enligt regeringen bör möjligheter till samarbete utnyttjas om de leder till att man uppnår ett eller flera av följande resultat:

- ökad operativ effekt
- förbättrad interoperabilitet
- kostnadsdelning
- tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till.

Regeringen anger även att Sverige bör prioritera internationella samarbeten kring redan tillgänglig och beprövad materiel. Samarbeten som syftar till utveckling av ny materiel bör däremot minska i omfattning.¹

De materielrelaterade anslagen omfattar sammanlagt cirka 17 miljarder kronor årligen, varav 10 miljarder omfattar anskaffning och 7 miljarder omfattar materielnära verksamhet. Sammantaget rör det sig alltså om stora anslag. Andelen som används i internationellt materielsamarbete förväntas öka med tiden. I inriktningspropositionen

¹ Prop. 2008/09:140, s. 96.

för försvaret anger regeringen att ”oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas.”² Även i budgetpropositionen anger regeringen att internationellt samarbete bör vara ett viktigt medel för att effektivisera materieförsörjningen.³

Styrs och genomförs det internationella försvarsmaterielsamarbetet effektivt?

Det övergripande syftet med granskningen är att *undersöka huruvida det internationella försvarsmaterielsamarbetet styrs respektive genomförs på ett effektivt sätt av regering och ansvariga myndigheter*. Med effektivitet avses här måluppfyllelse beträffande försvarsmaterielens leveranstid, kostnad och prestanda. Syftet har brutits ned i följande preciserade granskningsfrågor:

- 1) Leder samarbetena till att produkter med avsedd prestanda och kostnad levereras på utsatt tid?
- 2) Vad orsakar avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 3) Vilka är konsekvenserna av förekommande brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 4) Hur hanteras brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 5) Får riksdagen redovisning från regeringen som möjliggör en uppföljning av riksdagens beslut?

För att besvara granskningsfrågorna har vi använt följande tillvägagångssätt:

En enkätundersökning bland samtliga pågående internationella materielprojekt.

Fallstudier av fyra långt gångna eller avslutade internationella materielsamarbetsprojekt, närmare bestämt pansarskottet NLAW, flygradarjaktroboten Meteor, undervattensinsatsvapensystemet TMS (Torped-Mina-Sensor) samt Helikopter 14.

Dokumentstudier och ett flertal intervjuer vid Försvarmakten, Försvarets materielverk, regeringen och riksdagen har använts som underlag för granskningsarbetet.

² Prop. 2008/09:140, s. 87.

³ Prop. 2010/11:1, s. 47.

Granskningens resultat

Internationella samarbeten blir ofta försenade

Riksrevisionens granskning visar att förseningar är relativt vanligt förekommande inom internationella materielsamarbeten. I vissa fall får dessa förseningar ekonomiska och förmågemässiga konsekvenser.

Internationella materielsamarbeten leder inte i tillräcklig utsträckning till leverans på avtalad tid. Förseningarna sänker tillgängligheten på materiel, vilket medför konsekvenser för Forsvarsmaktens möjlighet att lösa sina uppgifter. Detta problem ställs på sin spets nu när Sverige i allt större utsträckning deltar i internationella insatser. Däremot förefaller inte avvikelser från budgeten och materielens egenskaper vara ett lika vanligt bekymmer. Fördyringar genom ökade projektkostnader förekommer visserligen, men de utgör inte ett lika vanligt problem som förseningar. Kraven på materielens prestanda har i allt väsentligt uppnåtts eller till och med överträffats under projektens gång. Endast i undantagsfall har kraven sänkts. Det förekommer dock att leveranserna sker på ett annat sätt än enligt den ursprungliga planen, i termer av antal och funktionalitet.

Förseningarna orsakas till största delen av leverantörerna. Leverantörsförseningar drabbar alla länder som deltar i internationella materielsamarbeten, men de kan vara svåra att undgå, eftersom de även drabbar nationella materielprojekt. Flera internationella materielprojekt drabbas dock även av förseningar som en följd av samarbetssvårigheter. Riksrevisionen konstaterar att försvaret i vissa fall går in i riskabla projekt, där risken för problem är högre än vid köp av på marknaden tillgänglig och beprövad materiel. Eftersom budgetramen och materielens prestanda prioriteras som projektmål leder problem inom projekten oftast till förseningar. Mot bakgrund av vad som framkommit i de fyra fallstudierna, varav samtliga rör utvecklingsprojekt, väcks frågan om försvarsmyndigheterna till fullo tagit höjd för den risk sådana projekt innebär. Det bör dock påpekas att regeringen i den nya materieförsörjningsstrategin framhåller att utvecklingsprojekt bör initieras först efter att alternativen upphandling eller modifiering av befintlig materiel har uttömts.⁴ De fyra fallstudierna som studerats i granskningen gäller utvecklingsprojekt som initierades innan materieförsörjningsstrategin formellt antogs.

Brister i tid, kostnad och prestanda får konsekvenser för ekonomi, verksamhet och förmåga. Konsekvenserna av att måluppfyllelsen brister med avseende på tid, kostnad och prestanda varierar mellan olika typer av projekt. På ett övergripande plan kan vi dock konstatera att brister i projektens måluppfyllelse kan få konsekvenser för såväl ekonomi, som för verksamhet och förmåga.

⁴ Prop. 2008/09:140.

En kombination av problem försvårar möjligheten att hantera brister i måluppfyllelsen. Riksrevisionen har funnit flera problem och brister som försvårar möjligheten att effektivt förebygga och hantera brister i måluppfyllelsen:

- riskhantering och alternativ planering bör förbättras
- uppföljningen av leveranssäkerheten brister
- samordningen mellan myndigheter och regering bör bli bättre
- livscykelkostnadsanalyser används i bristande utsträckning
- uppföljningen av avslutade projekt brister. Erfarenheter från tidigare materielprojekt och materielsamarbeten tas inte om hand i tillräcklig utsträckning.

Regeringens redovisning till riksdagen är otillräcklig

Riksdagen har sedan en längre tid kritiserat regeringens materielredovisning. Granskningen visar att regeringens redovisning till riksdagen om försvarets materieförsörjning är otillräcklig. Riksrevisionen anser att det bör vara möjligt att utveckla materielredovisningen till riksdagen utan att röja sekretessbelagda uppgifter. Riksdagen behöver i första hand ett övergripande perspektiv på operativa behov, förmågor och kostnadsutveckling, samt eventuella avvikelser från budget och plan, snarare än detaljerade uppgifter om materielprojekten.

Det är inte ovanligt att internationella materielsamarbeten betraktas som en nödvändig förutsättning för svensk försvarsmaterieförsörjning. Riksrevisionen konstaterar dock att de fördelar som finns med internationella materielsamarbeten, såsom möjligheter till kostnadsdelning, stärkta relationer till andra länder, ökad operativ effekt och förbättrad interoperabilitet, måste vägas mot en ökad risk för fördyringar, förseningar, förmågeglapp och en minskad nationell handlingsfrihet.

Riksrevisionens rekommendationer

- Leveranssäkerheten bör i större utsträckning prioriteras av regeringen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk såväl inför beslut som under pågående materielanskaffning. Regeringen bör ta initiativ till att myndigheterna vidtar åtgärder för att tidigt identifiera risker för förseningar, bedöma deras konsekvenser och, då det behövs, fatta beslut för att säkerställa försvarets förmåga att lösa sina uppgifter.
- Försvarets materielverk bör se över sin milstolpsuppföljning till Försvarsmakten och se till att eventuella avvikelser i tid och kostnad, jämfört med vad som ursprungligen avtalats, tydligt framgår.
- Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör se över och tydliggöra användningen av livscykelkostnadsanalyser. Försvarsmakten bör se till att samtliga pågående materielprojekt har en uppdaterad livscykelkostnadsanalys, i enlighet med samordningsavtalet FM-FMV.
- Förseningar i kombination med de begränsade möjligheter som Försvarsmakten har att flytta över medel över budgetåren kan begränsa förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande. Regeringen bör utreda problemets omfattning och eventuellt komma med förslag i syfte att öka effektiviteten i materieförsörjningen.
- Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör i större utsträckning följa upp, utvärdera, dokumentera och dra lärdom av de erfarenheter som görs i större internationella materielsamarbeten.
- Regeringens materielredovisning till riksdagen bör förbättras. En utökad redovisning av materieförsörjningen till riksdagen bör ge en överblick över den materiella förnyelsen av insatsorganisationen och ge bättre underlag för en uppföljning av materielsystemen. Eventuella avvikelser i utvecklingen av kostnader och leveranstider bör framgå med tillhörande konsekvensanalys. Spårbarheten i materieförsörjningen bör öka, och rapporteringen bör innehålla en redogörelse över i vilken utsträckning de ekonomiska satsningarna på respektive materielsystem följer den politiska inriktning och de mål som lagts fast av riksdagen. Därutöver kan budgetpropositionen med tillhörande investeringsplan behöva kompletteras med mer information än vad som i dag är fallet. Detta kan i sin tur ställa krav på att försvarsmyndigheternas redovisning av materieförsörjningen i årsredovisningar och materielplan ses över och vidareutvecklas.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

Sedan mer än ett decennium har försvaret utvecklats från ett invasionsförsvär till ett insatsförsvär. Nya krav har vuxit fram på vad försvaret ska kunna göra. Samtidigt genomförs en omfattande avveckling av förband, personal och materiel. Statsmakterna har alltmer betonat att försvarets förband ska kunna användas såväl nationellt som vid internationella insatser. Försvarets resurser, som materiel och personal, ska dessutom kunna användas med en hög grad av politisk handlingsfrihet. Försvarets användbarhet ”här och nu” har kommit att betonas. Denna ändrade inriktning får återverkningar även på materielförsörjningen.

I denna rapport granskas Sveriges *internationella försvarsmaterielsamarbeten*. Dessa samarbeten utgör en del av försvarets materielförsörjning, det vill säga den process som syftar till att tillgodose det behov av materiel som följer med kraven på operativa förmågor. Materielförsörjningen ska således förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att förbanden ska vara komplett utrustade och användbara. Under senare år har statsmakterna i allt större utsträckning kommit att betona vikten av en mer kostnadseffektiv materielförsörjning. En avgörande förutsättning för att åstadkomma detta anses vara genom internationellt samarbete.

Internationella materielsamarbeten har en bred spännvidd och innefattar såväl forskning och utveckling som produktion och underhåll. Materielsamarbeten bedrivs både bilateralt och multilateralt. Enligt regeringen bör möjligheter till samarbete utnyttjas om de leder till att man uppnår ett eller flera av följande resultat: ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till. Regeringen anger även att Sverige bör prioritera internationella samarbeten som syftar till att vidmakthålla och gemensamt skaffa materiel som redan är tillgänglig och beprövad. Samarbeten som syftar till utveckling av ny materiel bör däremot minska i omfattning.⁵ För ett relativt

⁵ Prop. 2008/09:140 s. 96 och prop. 2009/10:1.

litet land som Sverige, kan internationellt materielsamarbete ge en stärkt förhandlingsposition gentemot leverantörer inom försvarsindustrin, eftersom större beställningar genomförda i samarbete med andra länder kan få en högre prioritet med snabbare leverans, och dessutom till en lägre kostnad.

Antalet internationella samarbetsgrupper som Sverige medverkar i inom materielområdet har uppskattats till totalt cirka 500. Det inkluderar informations- och erfarenhetsutbyte, gemensam anskaffning och utveckling av system, kunskaps- och teknologiöverföring samt forsknings- och teknikutvecklingssamarbete.⁶ En stor andel av dessa samarbeten utgörs av standardiseringsgrupper och forum för diskussion och/eller erfarenhetsutbyte. Andelen reella materielsamarbeten är betydligt mindre. De uppgick enligt Försvarsmakten i november 2010 till 56 projekt, med tillhörande underprojekt och arbetsgrupper.⁷ Andelen reella internationella materielsamarbeten bör enligt regeringen öka vad gäller gemensam upphandling. Detta står också i överensstämmelse med den generella materielförsörjningsstrategi för försvaret som regeringen angav 2009.⁸

De materielrelaterade anslagen omfattar sammanlagt cirka 17 miljarder kronor årligen, varav anskaffning (anslag 1:3) omfattar cirka 10 miljarder kronor och materielnära verksamhet (anslag 1:4) cirka 7 miljarder kronor. Sammantaget rör det sig alltså om stora anslag som avsätts till materielförsörjningen inom försvaret. Andelen som används i internationella materielsamarbeten förväntas öka med tiden. I inriktningspropositionen för försvaret anger regeringen att "oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas."⁹ Även i budgetpropositionen anger regeringen att internationellt samarbete bör vara ett viktigt medel för att effektivisera materielförsörjningen.¹⁰

Mot bakgrund av att andelen internationella materielsamarbeten förväntas öka i framtiden framstår det som angeläget att undersöka huruvida de internationella samarbetena uppfyller sina nuvarande syften; får försvaret materiel till avtalat pris, med avsedd prestanda och på utsatt tid?

⁶ Fö 2009:A Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten. Rapport från Stödutredningen.

⁷ Försvarsmakten (2010) Försvarsmaktens deltagande i internationella materiel- och forskningssamarbeten per november 2010, s. 1, bilaga 1, s. 2.

⁸ Prop. 2008/09:140.

⁹ Prop. 2008/09:140 s. 87.

¹⁰ Prop. 2010/11:1 s. 47.

1.2 Granskningens syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka huruvida det internationella försvarsmaterielsamarbetet styrs respektive genomförs på ett effektivt sätt av regeringen och de ansvariga myndigheterna. Med effektivitet avses här måluppfyllelse beträffande försvarsmaterielens leveranstid, kostnad och prestanda. Syftet har brutits ned i följande preciserade granskningsfrågor:

- 1) Leder samarbetena till att produkter med avsedd prestanda och kostnad levereras på utsatt tid?
- 2) Vad orsakar avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 3) Vilka är konsekvenserna av förekommande brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 4) Hur hanteras brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 5) Får riksdagen redovisning från regeringen som möjliggör en uppföljning av riksdagens beslut?

Frågorna ett till fyra inriktas på materielsamarbetenas effektivitet ifråga om prestanda, kostnad och tid. Vad orsakar eventuella brister i effektiviteten, vilka blir konsekvenserna och hur hanteras brister?

Fråga fem har en något annorlunda infallsvinkel. Den inriktas på hur regeringen redovisar materieförsörjningen, inklusive det internationella försvarsmaterielsamarbetet, till riksdagen.

De nya principerna för försvarets materieförsörjning betonar, som tidigare nämnts, vikten av en kostnadsmedvetenhet. Underhåll ska prioriteras framför nyinköp och, i de fall där nyinköp visar sig vara nödvändiga, ska upphandling av på marknaden befintlig och beprövad materiel prioriteras framför utveckling av ny materiel.¹¹ Som nämnts ovan anser regeringen att möjligheter till samarbete bör utnyttjas om de leder till ett eller flera av följande resultat; ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till.¹² Utöver de kostnadsrelaterade fördelarna med internationellt materielsamarbete tillkommer även andra värden, som inte lika lätt låter sig prissättas, såsom en stärkt relation till de övriga samarbetsländerna. En bristande inbördes rangordning och prioritering av målen för det internationella materielsamarbete kan dock medföra en ökad otydlighet om samarbetets måluppfyllelse, såväl som svårigheter att avgöra projektens faktiska

¹¹ Prop. 2008/09:140.

¹² Prop. 2008/09:140, s 96.

framgång. I den här granskningen har vi därför valt att uppehålla oss vid kostnadseffektiviteten i försvarets internationella materielsamarbeten, vilken betonas särskilt i Försvarmaktens egen materielförsörjningsstrategi liksom i samordningsavtalet FM-FMV.¹³

1.3 Avgränsningar

Ett mål med granskningen är att kunna dra övergripande slutsatser om materielförsörjningen, särskilt kring förhållanden som påverkar materielförsörjningens effektivitet. Då materielförsörjningen är ett omfattande och komplext område har det emellertid varit nödvändigt att avgränsa frågeställningen. Regeringen har betonat att materielförsörjningen av försvaret, när så är möjligt, bör ske i samarbete med andra länder. Sveriges möjlighet att självständigt bekosta utveckling av omfattande materielsystem har kraftigt minskat över tid.

Granskningen uppehåller sig vid frågan om hur effektiva internationella materielsamarbeten faktiskt är, i termer av leverans på utsatt tid samt till avtalad kostnad och prestanda. Detta relativt snäva perspektiv kan motiveras på flera sätt. För det första utifrån kostnadsmedvetenheten i den rådande materielförsörjningsstrategin, och för det andra utifrån regeringens målsättning att möjligheter till internationellt materielsamarbete ska sökas inför varje ny anskaffning av försvarsmateriel. Vidare betonas vikten av att leveranssäkerheten ökar, för att försvaret med kort varsel ska kunna genomföra olika internationella insatser. Vi har inte värderat andra motiv för att ingå internationella materielsamarbeten, såsom värdet av en ökad systemlikhet och interoperabilitet, vilket kan underlätta internationella militära insatser, eller det faktum att det internationella materielsamarbetet kan bidra till att utveckla relationerna till övriga länder i samarbetet. Dessa värden bör tas i beaktande vid en bredare värdering av inriktningen på och omfattningen av Sveriges internationella materielsamarbeten.

Granskningen bygger på en enkätundersökning av samtliga pågående internationella materielsamarbeten. Dessutom har fyra fallstudier genomförts av Helikopter 14, radarjaktroboten Meteor, pansarskottet NLAW och undervattensinsatsvapensystemet TMS (Torped – Mina – Sensor). En jämförelse med nationella materielprojekt har inte gjorts inom ramen för denna granskning. Däremot har olika handlingsalternativ undersökts inom ramen för de fyra fallstudierna av större materielprojekt.

¹³ FMV/Försvarmakten (2009) SAMO FM - FMV 2009.

1.4 Vilka aktörer har granskats?

Flera aktörer deltar parallellt i det internationella materielsamarbetet för Sveriges räkning. Förutom Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) har regeringen en viktig roll. Det har även Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och den i Sverige baserade försvarsindustrin. Sedan den 1 augusti 2010 finns även Förvarsexportmyndigheten (FXM) som ska främja export inom försvarssektorn till fördel för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

I granskningen har vi emellertid lagt fokus på Försvarmakten, Försvarets materielverk och regeringen. Försvarmakten lägger beställningar på försvarsmateriel till Försvarets materielverk, som i sin tur bedömer hur materielen ska anskaffas; antingen genom upphandling, modifiering eller utveckling av ny materiel. Regeringen involveras i beslut där kostnaden överstiger 150 miljoner kronor. Regeringen återrappporterar i sin tur till riksdagen om utvecklingen inom materielförsörjningen. Regeringen kan emellertid också aktivt initiera och utveckla vissa typer av internationella materielsamarbeten som anses vara av större betydelse för Sverige, exempelvis för att utveckla relationen till ett eller flera partnerländer.

1.5 Utgångspunkter

I det följande beskrivs de normer och bedömningskriterier som granskningen utgått ifrån.

1.5.1 En effektiv materielförsörjning

Granskningsfrågorna ett till fyra handlar på olika sätt om huruvida materielsamarbetet bedrivs med önskat resultat och på ett effektivt sätt. Regeringen anger att

Jämförelser mellan olika anskaffningsalternativ bör utgå ifrån en värdering av kostnadseffektiviteten ur ett helhetsperspektiv som förutom den direkta investeringen även omfattar kostnader för vidmakthållande och drift.¹⁴

Vidare tillämpar FMV en kvalitetspolicy som beskrivs på följande vis i myndighetens årsredovisning:

De avtal som slutits med kunderna ställer krav på ett utvecklat och kvalitetssäkrat arbetssätt så att leverans kan ske med avtalad prestanda, i tid och till rätt (avtalat) pris. I FMV:s kvalitetspolicy framhålls dessa tre områden

¹⁴ Prop 2008/09:140 s. 88.

som ett mått på hög kvalitet i arbetet. Dessutom ska verksamheten bedrivas kostnadseffektivt och på ett sådant sätt att kunderna vill nyttja FMV som långsiktig partner.¹⁵

En effektiv materielförsörjning handlar, enligt vad som anges ovan, i stor utsträckning om en avvägning mellan parametrarna tid, kostnad och prestanda. Exempel på effektivitet inom materielförsörjningen kan bestå av att man i förväg vet vilka krav på materielen som man inte vill ge avkall på. Även förmågan att skriva bra avtal kan sägas utgöra en del av en effektiv materielförsörjning; hur får man rätt saker vid rätt tidpunkt, till rätt (avtalat) pris? Det är också viktigt att ha en alternativ lösning, en plan B, till exempel när leveransen inte sker som planerat och behöver ersättas av alternativ. Vid sådana tillfällen riskeras dubbla kostnader, det vill säga kostnaden för såväl den försenade som den alternativa materielen. I Försvarmaktens materielförsörjningsstrategi anges att "Materielförsörjningen skall vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad leveranssäkerhet." Vidare anges att "[v]aror och tjänster skall levereras på avtalad tid.¹⁶"

Brittiska statsrevisionen NAO¹⁷ utgår från variablerna *cost, time and performance* i sin återkommande granskning av större försvarsmaterielprojekt (Major Projects Report).¹⁸ I en nyligen avslutad granskning av större materielprojekt inom det danska försvaret, genomförd av danska Rigsrevisionen,¹⁹ används på motsvarande sätt variablerna *tid, pris og kvalitet* för att granska projektens effektivitet. Samma parametrar användes även av den norska Riksrevisjonen, när den granskade materielprojekt inom det norska försvaret.²⁰ Slutligen kan noteras att samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV anför följande som grundläggande princip för samarbetet mellan myndigheterna:

Materielförsörjningen skall vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv där livscykelkostnad inkluderar alla statens kostnader. Materielförsörjningen skall tillgodose de ökade kraven på leveranssäkerhet som insatsförsvarets internationella åtaganden medför. Varor och tjänster skall levereras på avtalad tid. Den organisations- och effektbestämmande materiel som anskaffas skall ge tillräcklig effekt – där val av lösningar hos länder med likartade behov skall ses som riktmärke – för att utan krav på extra åtgärder säkra FM:s behov av

¹⁵ FMV:s årsredovisning 2008, s. 11.

¹⁶ Försvarmakten (2007) Strategi för Försvarmaktens materielförsörjning, bilaga 2, s. 3.

¹⁷ National Audit Office.

¹⁸ National Audit Office (2009) The Major Projects Report 2009, Great Britain Ministry of Defence, s. 6.

¹⁹ Rigsrevisionen (2010) Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets inkøb af større materiel, s. 1.

²⁰ Riksrevisjonen (2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret.

operativ förmåga samt interoperabilitet enligt EU- eller Natostandard. Även övrig materiel skall ge tillräcklig effekt, men i avvägningen mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet skall här främst kostnaden beaktas.²¹

Som framgår av ovanstående citat betonar således även Försvarmakten och FMV vikten av en effektiv materielförsörjning och en god kostnadskontroll i sitt samarbete kring materielfrågor. Samordningsavtalet framstår som en lämplig utgångspunkt för granskningen, då båda myndigheterna står bakom avtalet i egenskap av beställare (Försvarmakten) och leverantör (FMV). De mål som åsyftas i avtalet är konkreta till sin karaktär. För att operationalisera granskningens syfte, att undersöka huruvida det internationella försvarsmaterielsamarbetet styrs respektive genomförs på ett effektivt sätt av regeringen och de ansvariga myndigheterna, har Riksrevisionen formulerat en rimlighetsnorm för den tilltänkta granskningen som anger att *det internationella försvarsmaterielsamarbetet ska åstadkomma upphandling eller framtagande av produkter med avsedd prestanda och kostnad som levereras på utsatt tid.*

1.5.2 Regeringens redovisning till riksdagen

Granskningsfråga fem gäller huruvida riksdagen får tillräcklig återrapportering och tillräckligt underlag från regeringen för att kunna utöva sin finansmakt inom det internationella materielsamarbetet. Försvarsutskottet har sedan tidigare påpekat brister i regeringens återrapportering. Utskottet anger i ett betänkande från 2009 att man

vid olika tillfällen begärt ett förbättrat underlag för sina ställningstaganden om materielprocessen. I budgetarbetet hösten 2007 och 2008 erinrade utskottet om att regeringen tidigare redovisat för riksdagen öppet i budgetpropositionen kostnaderna för större materielprojekt i s.k. objektsramar. Syftet med objektsramarna var att förbättra styrning och uppföljning av större materielinvesteringar. Utskottet understryker också behovet av att regeringen fortsätter det påbörjade arbetet med att förbättra sin materielredovisning till riksdagen. Vid sidan av den redan förändrade anslagsstrukturen är en utvecklad redovisning av investeringsplanen av betydelse för riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt.²²

Som framgår av ovanstående citat lyfter försvarsutskottet fram den konstitutionellt viktiga frågan om riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt, vilket är ännu en viktig utgångspunkt för granskningen.

²¹ FMV/Försvarmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009.

²² Bet. 2008/09:FöU10 s. 56.

1.6 Metod och tillvägagångssätt

En kombination av extensiva och intensiva analysmetoder har använts för att besvara granskningens syfte och revisionsfrågor.

En enkätundersökning bland ansvariga handläggare på Försvarmakten respektive FMV har genomförts för att ge en övergripande bild av effektiviteten inom det internationella försvarsmaterielsamarbetet.²³ Enkäten behandlade samtliga pågående internationella materielsamarbeten som rör konkreta materielprojekt, och den innehöll frågor om materielsamarbetets inriktning, omfattning och resultat, liksom om förekomsten av mätbara mål för verksamheten. Vidare efterfrågades uppskattningar av livscykelkostnaderna för materielprojekten, liksom orsaker till en eventuell bristande måluppfyllelse.

Fallstudier har genomförts av fyra långt gångna eller avslutade materielsamarbeten. Urvalet består av två bilaterala och två multilaterala materielprojekt. Samtliga samarbeten rör kostsamma materielprojekt, som varierar i storleksordning från cirka 1 miljard kronor till närmare 7 miljarder kronor. I urvalet av projekt har vi även eftersträvat en spridning mellan de olika försvarsgrenarna. Fallstudierna gäller pansarskottet NLAW, radarjaktroboten Meteor, Helikopter 14 (NH90) samt undervattensinsatsvapensystemet TMS (Torped Mina Sensor), som avbröts av regeringen. NLAW och TMS utgör bilaterala samarbeten mellan Sverige och Storbritannien (NLAW) respektive Sverige och Finland (TMS), medan Meteor och Helikopter 14 utgör multilaterala samarbeten (sexnationssamarbetet respektive nordiskt samarbete). En viktig aspekt för fallstudierna är hur materielprojekten är organiserade och hur de hanteras, samt hur de utvecklats med avseende på leveranstid, kostnad och prestanda jämfört med de ursprungliga avtalen. Fallstudierna har genomförts dels genom intervjuer, dels genom en aktgranskning av relevanta beslutsdokument inom ramen för projekten.²⁴ Granskning av utskottsbetänkanden, regeringsskrivelser och av Förvarsdepartementets skriftliga svar till Riksrevisionen i februari 2010 om redovisningen till riksdagen, har använts för att besvara frågan om regerings materielredovisning till riksdagen.²⁵

Intervjuer har genomförts vid Förvarsdepartementet och Förvarsutskottet.

Revisionsledare Markus Larsson deltog i Riksrevisionens projektgrupp fram till årsskiftet 2010/2011.

²³ Enkäten bestod av 34 unika projekt.

²⁴ Det handlar om kravdokument såsom UTTEM, PTTEM, TTEM och TOEM samt lagda beställningar och genomförda omförhandlingar som reglerar förhållandena mellan Försvarmakten och FMV.

²⁵ Skrivelsen efterfrågades inom ramen för en uppföljning genomförd för URA 2010 utifrån den tidigare granskningsrapporten Materiel för miljarder (RiR 2004:6) som berörde samma fråga.

1.7 Disposition

Dispositionen för granskningsrapporten är upplagd enligt följande.

I kapitel 2 ges en kort bakgrundsbeskrivning av försvarets internationella materielsamarbeten, deras utveckling över tid och nuvarande inriktning.

I de därpå följande tre kapitlen redovisas det empiriska material som ligger till grund för granskningen; i kapitel 3 redovisar vi resultaten av den enkätundersökning som genomförts bland pågående materielsamarbeten, i kapitel 4 redogör vi för fyra fallstudier av internationella materielsamarbeten och i kapitel 5 behandlar vi riksdagens respektive regeringens perspektiv på regeringens materielredovisning till riksdagen. I det avslutande kapitlet, kapitel 6, sammanfattar och diskuterar vi de slutsatser som dragits av det empiriska materialet. I kapitel 6 redovisas även Riksrevisionens rekommendationer.

2 Försvarets internationella materielsamarbeten

Detta kapitel inleds med en grundläggande beskrivning av försvarets internationella samarbeten och hur de ingår i försvarets materielförsörjning. Syftet är att kapitlet ska ge en övergripande bild av utvecklingen på området över tid, bland annat i termer av ekonomi och betydelse för försvaret. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur materielförsörjningen planeras och genomförs i relationen mellan Försvarsmakten och FMV. Avsnittet ger ledning till de efterföljande kapitlen 3 och 4, som beskriver och analyserar genomförandet av materielsamarbetena.

2.1 En bakgrund till området

Försvarets internationella materielsamarbeten har utvecklats och utökats i rask takt efter det kalla krigets slut 1989.²⁶ Samarbeten har dock bedrivits även under tidigare årtionden. Formellt kan det moderna internationella samarbetet kring försvarsmateriel sägas ha inletts 1952. Då slöts ett bilateralt avtal med USA om sekretesskydd vid utbyte av hemlig militärteknisk information. Det följdes av flera avtal som fördjupade möjligheterna till samarbete och informationsutbyte. Dessa, liksom liknande avtal med andra länder, underlättade industriellt samarbete om och när det ansågs önskvärt. Avtalet med USA gjorde det möjligt för Sverige att köpa materiel direkt från den amerikanska regeringen och inte bara från dess industri. Det tillät också, liksom senare avtal med Norge, Danmark och Kanada, samordnade inköp av militär materiel. Några karakteristiska drag i dessa tidiga samarbeten var att de troligen främst avsåg myndighetssamarbete, det vill säga det var de materielansvariga myndigheterna i respektive land som slöt avtal, inte industrierna. Vidare var samarbetena bilaterala; flernationellt samarbete undveks för att minska riskerna för att information, kunskap och materiel skulle spridas till obehöriga. Samarbete inom forskning och utveckling ansågs känsligt under det kalla kriget. Det etablerades i stället främst med Norge och Danmark och/eller de neutrala

²⁶ Kapitlet är delvis baserat på underlag skrivna av docent Björn Hagelin.

länderna i Europa, framför allt Schweiz. USA var troligen viktigast för relevant information och tillgång till ny militärteknik medan materielsamarbetet med Norge, inklusive export och import, var det mest utbyggda.

Genom inträdet i Europeiska Unionen (EU) 1995 fick Sverige nya möjligheter att delta i EU:s växande säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

Parallellt har Natos samarbete vidgats till att omfatta icke medlemmar genom programmet Partnerskap för Fred (PFF), inom vilket Sverige är en aktiv deltagare. Genom Berlinmurens fall och det följande sönderfallet av Sovjetunionen ändrades också radikalt den tidigare öst-västliga säkerhets- och hotbilden och Sveriges tidigare position mellan militärallianserna. Flernationellt försvarsindustrisamarbete accepteras även inom forskning och utveckling. Ett uttryck för den formella förändringen var det nordiska avtalet 1994²⁷ och än mer det europeiska sexnationsavtalet 2001.²⁸

Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA) och Nato/PFF-samarbetet anses, tillsammans med LoI/FA-samarbetet (Letter of Intent/ Framework Agreement mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) utgöra grundbultar inom Sveriges multilaterala samarbeten på försvarsområdet. Därtill kommer det nordiska samarbetet, som utgör ett komplement till de europeiska och euroatlantiska samarbetena och som inriktas mot rationalitetsvinster och effektivitet inom områden som produktion, utbildning och övning. Ytterligare ett syfte med det nordiska samarbetet är att det ska vara ömsesidigt förstärkande. Natos forsknings- och materielsamarbete är särskilt viktigt vad gäller standardiserings- och interoperabilitetsutveckling, och USA utgör det viktigaste enskilda bilaterala samarbetet för Sverige. Från ett Europaperspektiv utgör även Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Nederländerna centrala bilaterala samarbetspartner.²⁹ Försvarsmakten anger följande fyra kriterier för definitionen av ett internationellt materiel- och forskningssamarbete:

²⁷ Nordac, Nordic Armaments Cooperation, sedan december 2009 del av Nordefco, Nordic Defence Cooperation.

²⁸ Framework Agreement/Letter of Intent (FA/LoI) Avtal av den 9 juni 2001. Det finns på svenska i prop. 2001/02:10 bilaga 2.

²⁹ Stödutredningen (2009) Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten, s. 96; samt Försvarsmakten (2010) Förslag till prioritering för deltagande i internationella samarbetsgrupper, underbilaga 3.1, s. 1.

- 1) Ett samarbete ska ha ett skriftligt avtal som tecknats av regeringen eller den regeringen bemyndigat med en eller flera nationer eller med en internationell organisation.
- 2) Samarbetet planeras av Försvarsmakten inom Forskning och teknikutveckling med transfer, studier, konceptutveckling eller övrig så kallad koncerngemensam forsknings- och utvecklingsverksamhet eller materielutveckling.
- 3) Samarbetet genomförs inom ramen för internationellt samordnad anskaffning eller vidmakthållande inom till exempel Natos myndighet Namsa eller så kallade User Groups.
- 4) Samarbetet ska därutöver omfatta eller avses omfatta en samarbetsperiod som överskrider ett år.³⁰

För närvarande uppgår de internationella materielsamarbetena till 56 stycken med tillhörande arbetsgrupper och undergrupper inom olika områden. Försvarsmakten framhåller dock att vart och ett av dessa 56 samarbeten inte utgör enskilda projekt utan vanligtvis innehåller ett antal arbetsgrupper, inordnade i en hierarkisk organisation.³¹ Indelningen av arbetsgrupper baseras på aspekter som kapacitetsutveckling, forskning, materielanskaffning, affärsrelationer och försvarsgrenar och kan också variera mellan olika organisationer och olika länder.

2.2 Vad kostar internationella materielsamarbeten?

Kostnaderna för att bedriva internationella materielsamarbeten framstår som svåra att uppskatta, delvis beroende på att det är en verksamhet som ska genomsyra hela materieförsörjningen. Regeringen har genom ett beslut 2009 och därefter med en anmodan 2010 uppmanat försvarsmyndigheterna att redovisa kostnaderna för internationella materielsamarbeten.³² Enligt det svar som Försvarsmakten gav efter uppmaningen 2010 uppgår kostnaderna till 129 miljoner kronor.³³ Siffran kan betecknas som projektens overheadkostnader och inkluderar förutom Försvarsmakten även FMV:s och FOI:s kostnader. Beräkningarna utgår från kostnaden för personal (63 årsarbetskrafter), resor, administration med mera i samband med internationella materielsamarbeten.³⁴

³⁰ Försvarsmakten (2010) Försvarsmaktens deltagande i internationella materiel- och forskningssamarbeten per november 2010, bilaga 1, s. 2.

³¹ Ibid., s. 1 och bilaga 1, s. 2.

³² Regeringsbeslut 14 (2009) Uppdrag att redovisa förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper samt Försvarsdepartementet (2010) Anmodan om att redovisa förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper.

³³ Försvarsmakten (2010) Försvarsmaktens deltagande i internationella materiel- och forskningssamarbeten per november 2010.

³⁴ Ibid., bilaga 1.

Om man därtill lägger kostnaderna för materielprojekten ökar emellertid kostnadsramen till åtskilliga miljarder kronor. Exempelvis kan nämnas att de fyra materielprojekt som vi studerat mer detaljerat har kostnadsramar som varierar mellan 1 och 6 miljarder kronor per projekt. Det rör sig således om omfattande summor som omsätts i internationella materielsamarbeten.

Eventuella vinster av att delta i internationella materielsamarbeten är inte alltid lätta att mäta med någon större exakthet, såvida dessa inte utgör gemensamma upphandlingar av försvarsmateriel, eftersom alternativkostnaden för att upphandla eller utveckla försvarsmateriel som ensam nation i stället för att delta i ett samarbetsprojekt oftast blir hypotetisk. Dessutom hade åtskilliga utvecklingsprojekt inte påbörjats om det inte hade skett inom ramen för ett internationellt materielsamarbete, eftersom kostnaderna hade blivit alltför höga.

Både Försvarsmakten och FMV betonar att man har en kostnadsmedveten ansats i sina internationella materielsamarbeten. Försvarsmakten anger följande: ”Värdet av pågående internationella samarbeten ska återkommande utvärderas med avseende på såväl uppnådda resultat som utvecklingsmöjligheter. Samarbeten som inte tillför tillräcklig nytta för insatsorganisationen ska avvecklas.” Innan ett internationellt projekt påbörjas ska enligt FMV en analys göras av om den potentiella vinsten av samarbetet (i form av ökad effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens) överstiger den prognostiserade kostnaden (i form av administration, resor, förhandlingar med mera). Även om det är möjligt att göra en uppskattning av kostnaden för samtliga de samarbeten där FMV deltar är det dock enligt FMV ”inte möjligt att väga kostnaderna för ett enskilt samarbete mot den tänkta vinst[en] i varje enskilt fall, med tanke på att huvuddelen av FMV:s kostnader består av arbetstid och att huvuddelen av arbetet troligtvis skulle ha genomförts utan utländsk medverkan.”³⁵

2.3 Ändrad inriktning på materieförsörjningen

Tidigare utvecklades svensk försvarsmateriel med en svensk profil, i form av tekniska lösningar och/eller operativt bruk som gjorde det svårare för andra länder att förstå dess funktioner och användning. Detta försvårade för potentiella fiender att utveckla motmedel och motåtgärder. En sådan profil strider i dag mot samarbetets principer och internationella insatsers behov av samutnyttjande och interoperabilitet. I stället gäller att europeisk och

³⁵ Försvarsmakten (2010) Förslag till prioritering för deltagande i internationella samarbetsgrupper, s. 2, underbilaga 3.2, s. 2–4.

Nato-länders materiel ska vara så lika som möjligt för att göra internationella insatser så tekniskt och operativt effektiva som möjligt, till exempel genom att anpassas till Natos militära standarder. Från ett traditionellt starkt politiskt stöd för inhemsk utveckling och tillverkning av stora som små materielprojekt för samtliga vapenslag har inställningen ändrats markant under 2000-talet. Försvarsbeslutet 2004 angav mål för materieförsörjningen såsom ökad handlingsfrihet, minskade långsiktiga ekonomiska bindningar, ökad spårbarhet i beslut (det vill säga tydligare samband mellan anskaffning och behovsuppfyllelse), ökat internationellt samarbete, prioritering av vissa tekniska nischer, skyddet av inhemsk försvarsindustriell kompetens och exportstöd.³⁶ I inriktningspropositionen 2009 anger regeringen följande inriktning av materieförsörjningen:

- Vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning.
- Nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel.
- Utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.³⁷

Det operativa samarbetet inom och mellan Nato och EU har lett till krav på interoperabilitet för att underlätta samarbetet mellan svenska och utländska styrkor. Det innebär inte bara att anskaffa snarlika eller identiska materiel utan att också delta i utvecklandet av ny relevant teknik. Sveriges nya anskaffningsstrategi betonar internationellt tekniksamarbete med länder som Sverige delar säkerhetspolitiska intressen med, och som har avancerad och relevant forskning och utveckling. Bilateralt är det framför allt med USA³⁸, Storbritannien och Frankrike, samt flernationellt inom sexnationsöverenskommelsen FA/LoI, inom EU samt inom den europeiska försvarsbyrån EDA (European Defence Agency) och Nato. I enlighet med detta förespråkar regeringen i den senaste inriktningspropositionen för försvaret att det internationella samarbetet inom materiel- och logistikområdet bör öka. Vidare anför regeringen att

[m]öjligheter till samarbete bör utnyttjas om de leder till att uppnå ett eller flera av följande resultat: ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet,

³⁶ 2002 inleddes regeringens arbete med en ny materieförsörjningsstrategi. Den presenterades i 2004 års försvarspolitiska inriktningsbeslut, proposition 2004/05:5. Strategin har sedan utvecklats och preciserats i SOU 2005:96 och 2006 års budgetproposition. Försvarsmakten och FMV antog Strategi för Försvarsmaktens materieförsörjning den 2 februari 2007.

³⁷ Prop. 2008/09:140 s. 86.

³⁸ Samarbetet med USA bygger på avtal från 1987 och 2003 som senare kompletterats, t.ex. Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2006:32, 2007:63, 2008:4 och 2008:58.

kostnadsdelning eller tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till. Sverige bör prioritera internationella samarbeten i syfte att finna gemensamma lösningar för vidmakthållande och till gemensam anskaffning av på marknaden tillgänglig och beprövad materiel. Deltagande i samarbete som syftar till utveckling av ny materiel bör minska i omfattning.³⁹

Regeringen konstaterar att samarbete om materielanskaffning, logistik med mera sänker livscykelkostnaderna för materiel och ökar systemlikheten, vilket höjer den operativa effekten vid insatser. Samtidigt påpekar man att internationellt samarbete innebär en ökad komplexitet, och även kan minska den politiska handlingsfriheten, då det är svårt att dra sig ur pågående samarbeten och samtidigt framstå som en attraktiv samarbetspartner. Dessutom påpekar regeringen att en tydligare prioritering bör göras av vilka typer av samarbeten Sverige i framtiden bör engagera sig i. I Stödutredningens rapport, som presenterades samma år, konstaterades att Sverige deltar i cirka 500 internationella samarbetsgrupper inom materielområdet, vilket ansågs vara alltför många. Mot bakgrund av detta förordade Stödutredningen att

[a]ntalet arbetsgrupper som Sverige deltar i bör [...] kraftigt begränsas. Målsättningen bör enligt utredningen vara att halvera detta antal under en treårsperiod. [...] Berörda myndigheter ges i uppdrag att föreslå en strategi med förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper.⁴⁰

Stödutredningen konstaterade vidare att Sverige är det mest aktiva partnerlandet till Nato vad gäller deltagande i samarbetsgrupper inom Nato/PFF. Uppskattningsvis deltar Sverige i cirka 200 grupper, vilket är ett stort antal också om man jämför med de största länderna inom Nato. Stödutredningen påpekade även att det framkommit att "deltagandet till stor del sker utan tydlig strategi och att deltagandet dessutom ofta sker utan instruktion och återrapportering."⁴¹ I december 2009 uppmanade regeringen Försvarsmakten att i samråd med FMV och FOI bland annat redovisa myndigheternas inriktning med tillhörande förslag till prioriteringar för deltagande i internationella materiel- och forskningssamarbeten.⁴² Försvarsmakten bedömde i sitt svar till regeringen att

³⁹ Prop. 2008/09:140 s. 96.

⁴⁰ Fö 2009:A, s. 95.

⁴¹ Fö 2009:A, s. 97.

⁴² Regeringsbeslut 14 (2009) Uppdrag att redovisa förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper.

de fulla konsekvenserna av att reducera, alternativt helt avbryta samarbeten är komplexa, svåröverblickbara och omfattar verksamhet vid flera myndigheter. Innan beslut om att avbryta samarbeten tas, torde det vara viktigt att noga överväga konsekvenserna av ett sådant beslut, myndighetsgemensamt och i förekommande fall i samråd med RK/Fö. Att avbryta, eller reducera samarbeten kan påverka relationen till landet, eller organisationen ifråga.⁴³

Försvarsmakten påpekar emellertid att de negativa konsekvenserna av att avbryta materielsamarbeten bedöms bli mindre om Sverige ger en "rimlig tidsmässig framförhållning på ett minskat eller helt avbrutet deltagande".⁴⁴ Enligt uppgift från företrädare för Försvarsmakten ska myndigheten först se över om den efterfrågade förmågan fortfarande är aktuell. Först därefter kan det vara intressant att eventuellt avbryta ett samarbete.⁴⁵ FMV anser sig ha svårt att lyfta fram enskilda länder som särskilt prioriterade för samarbeten, då det inte råder någon entydig bild mellan de olika försvarsgrenarna. Behoven av internationell samverkan varierar mellan olika områden och även över tiden. FMV anser inte heller att det går att ange ett specifikt antal samarbeten som för många eller för få. "Den centrala frågan bör i stället vara om samarbetet leder till att någon av de fyra målsättningarna^[46] nås."⁴⁷

Sammanfattningsvis anger regeringen således att möjligheter till internationellt samarbete bör sökas vid framtida materielanskaffning inom försvaret, men att en tydligare *prioritering* bör göras av vilka typer av samarbeten Sverige i framtiden ska engagera sig i. Utgångspunkten för Sveriges framtida materielsamarbeten ska vara den materielförsörjningsstrategi som fastslagits av regeringen, där vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör väljas före nyanskaffning, om detta är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås. Man bör i första hand nyanskaffa befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel på marknaden, medan utveckling av ny materiel bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses på annat sätt.⁴⁸ Regeringen anger därutöver att deltagande i samarbeten som syftar till utveckling av ny materiel bör minska i omfattning.⁴⁹

⁴³ Försvarsmakten (2010) Förslag till prioritering för deltagande i internationella samarbetsgrupper, underbilaga 3.1, s. 5.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Försvarsmaktens yttrande över rapportutkastet, 2011-01-25.

⁴⁶ Ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller tillgång till kompetens vi inte själva har möjlighet att bygga upp eller på annat sätt kan få tillgång till, vår anmärkning.

⁴⁷ Försvarsmakten (2010) Förslag till prioritering för deltagande i internationella samarbetsgrupper, underbilaga 3.2, s. 2.

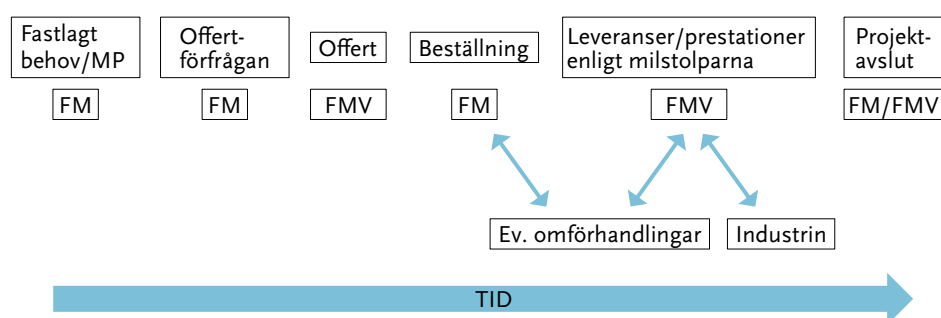
⁴⁸ Prop. 2008/09:140 s. 86.

⁴⁹ Prop. 2008/09:140 s. 96.

2.4 Materielplaneringsprocessen

Materieförsörjningen genomförs i en uppdragsmodell som reglerar relationerna mellan Försvarmakten och FMV. Modellen reviderades 2009 men ska likväl tillämpas för all verksamhet mellan Försvarmakten och FMV, såväl genomförd som pågående och planerad.⁵⁰ De fyra samarbeten som ingår i denna granskning, och som redovisas i avsnitten 4.2 - 4.5, inleddes innan den nuvarande materielplaneringsprocessen fastlades. Likväl gäller dagens krav för dessa projekt. Processen beskrivs kortfattat i det följande:

Förenklad karta över materielplaneringsprocessen



2.4.1 Relationen mellan Försvarmakten och FMV

Utgångspunkten för materielplaneringen är insatsorganisationens behov. Försvarmakten ansvarar för att krav på förmåga och målsättningar utarbetas och avväger årligen materielproduktionen med en tvåårig tidshorisont.⁵¹ FMV ska på uppdrag stödja Försvarmakten i hela planerings- och beslutsprocessen, bland annat för att säkerställa att kravdokument utformas så att inte möjligheterna att modifiera befintlig materiel eller utnyttja marknadens utbud utesluts.⁵²

De avvägda uppdragen inom materielproduktionen ska beställas och slutligen levereras av FMV. Först formulerar Försvarmakten för varje projekt en *offertförfrågan* där det ska framgå mål och syfte, uppgift, utfall per år, leveranstider samt villkor och handlingsregler, exempelvis rörande total ekonomi.⁵³ I offertförfrågan ska det också framgå om uppdraget är föremål för begäran hos regeringen.

⁵⁰ FMV/Försvarmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009.

⁵¹ Andra året beslutas endast preliminärt.

⁵² FMV/Försvarmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009, s. 5.

⁵³ Ibid., s. 19.

Offertförfrågan besvaras av FMV genom en *offert* som normalt ska bygga på industriofferter. Om större avvikelser uppstår mellan offertförfrågan och offerten ska man ha en dialog med produktionsledningen (PROD MTRL) innan offerten lämnas.

För att öka möjligheten till redovisning och uppföljning delar FMV upp projekten stegvis, i så kallade milstolpar.⁵⁴ I dessa klargörs delleveransernas utformning, tid och kostnad. Bara när en milstolpe uppnåtts medges FMV rätten att fakturera Försvarmakten.⁵⁵ Vid längre projekt är uppdelningen i milstolpar också ett viktigt verktyg för att Försvarmakten ska få en jämnare anslagsbelastning och för att FMV:s lånebehov ska hållas lågt.

Om Försvarmakten accepterar offerten görs en skriftlig *beställning*, det vill säga en överenskommelse mellan Försvarmakten och FMV om åtaganden om prestationer, pris, villkor med mera.

Om man vill ändra innehållet i en beställning måste beställningen *omförhandlas*. Riktlinjen är att det blir omförhandling om

- en milstolpe blir mer än ett år försenad,
- man vill göra förändringar rörande materielens kvantitet eller kvalitet, eller
- kostnaderna i en beställning bedöms avvika med mer än 5 miljoner kronor eller mer än 10 procent för beställningar under 50 miljoner kronor.

Vid stora utvecklingsprojekt som pågår under en längre tid är ofta kontraktsformen mellan FMV och industrin ett riktpriskontrakt eller incitamentskontrakt. Detta innebär att priset kan justeras ett flertal gånger under genomförandet.⁵⁶

Försvarmakten hanterar övergripande ekonomiska konsekvenser av risker. Generellt ska inte större reserver förekomma i projektplaner.⁵⁷

2.4.2 *Uppföljning och livscykelkostnadsanalyser*

Samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV beskriver hur uppföljningen ska ske inom materieförsörjningen. Uppföljningen genomförs såväl löpande över kalenderåret som vid i förväg fastlagda skeden. Exempelvis ska FMV redovisa varje fullgjord prestation till Försvarmakten, genom

⁵⁴ I offerten ska också en redogörelse av kritiska risker ingå.

⁵⁵ Det kan i undantagsfall godkännas fakturering då leveransen innehåller restpunkter.

⁵⁶ FMV/Försvarmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009, s. 24.

⁵⁷ Ibid, s. 24.

milstolpsredovisning samt del- och slutfakturering.⁵⁸ Försvarmakten och FMV genomför dessutom en gemensam månadsvis uppföljning av lagda beställningar och nära förestående produktion.⁵⁹

En del av styrningen och uppföljningen av materieförsörjningen är att sträva mot att materieförsörjningen ska vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv, där livscykelkostnaden inkluderar alla statens kostnader. Det framgår av samordningsavtalet att med livscykelkostnadsanalys skapas underlag för beslut om avvägning mellan systemeffekt och kostnad. FMV ska bedöma totalkostnaden för anskaffningen, inklusive kostnader för underhåll, drift, logistik, informationshantering samt eventuella intäkter för äganderätter, utifrån materielens hela livslängd.⁶⁰

⁵⁸ FMV/Försvarmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009, s. 6.

⁵⁹ Ibid, s. 17.

⁶⁰ Ibid, s. 4 och s. 25.

3 Resultat av en enkätundersökning

Kapitel 3 kretsar kring granskningsfrågorna 1 och 2:

- Leder samarbetena till att produkter med avsedd prestanda och kostnad levereras på utsatt tid?
- Vad orsakar avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?

De resultat som redovisas kommer från Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga pågående internationella materielsamarbetsprojekt i maj 2010. I avsnitt 3.1–3.8 redovisas svaren på enkätens frågor. Kapitlet avslutas med sammanfattande iakttagelser och analys i avsnitt 3.9. De slutsatser som Riksrevisionen drar med stöd av enkätundersökningen redovisas i kapitel 6, där vi besvarar granskningens revisionsfrågor.

Enkäten skickades ut till projektledare på FMV och deras motsvarigheter, materielsystemansvariga, på Försvarmakten. Detta innebär att det finns två respondenter per projekt. Genom att samla in enkätunderlag från både Försvarmakten och FMV försökte vi uppnå en så komplett bild som möjligt av de pågående materielsamarbetsprojekten. Med tanke på de båda myndigheternas olika roller i materieförsörjningsprocessen (Försvarmakten som beställare och FMV som anskaffare av försvarsmateriel) bedömdes det också som värdefullt att kunna återspegla eventuella systematiska skillnader mellan respondenternas svar på respektive myndighet. Enkäten omfattar 34 unika samarbetsprojekt inom materielområdet. Svarsfrekvensen var mycket god, och samtliga 34 samarbetsprojekt har täckts in av enkäten.⁶¹ Det bör dock påpekas att i vissa fall har bara en av myndigheterna besvarat enkäten. Vidare finns ett visst internt bortfall, då samtliga respondenter inte har besvarat alla frågor i enkäten.

⁶¹ Som angivits i rapportens kapitel 2 uppgår Sveriges pågående internationella materielsamarbeten till 56 stycken med tillhörande arbetsgrupper och undergrupper inom olika områden. Dessa 56 samarbeten utgör emellertid inte enskilda projekt, utan innehåller vanligtvis ett antal arbetsgrupper, inordnade i en hierarkisk organisation. Indelningen av arbetsgrupper baseras på aspekter som kapacitetsutveckling, forskning, materielanskaffning, affärsrelationer och försvarsgrenar, och kan också variera mellan olika organisationer och olika länder. De projekt som inkluderats i enkäten utgör i stället pågående reella materielsamarbeten, vilka uppgick till 34 stycken vid enkätens genomförande i april/maj 2010.

Bland de materielprojekt som inkluderats i enkäten har den övervägande andelen påbörjats under 2000-talet; endast tre projekt sträcker sig längre tillbaka i tiden (1985, 1997 samt 1998). En majoritet av materielprojekten kommer enligt den nuvarande planeringen att avslutas inom den närmaste tioårsperioden. Detta kan tyda på att de mycket långsiktiga bindningar och projektider som tidigare gällt inom försvarsområdet nu är i färd med att fasas ut.⁶²

3.1 Vad handlar pågående materielsamarbeten om?

Vi bad respondenterna att ange om samarbetet gällde en gemensam upphandling, utveckling av ny materiel, modifiering av befintlig materiel, teknikutveckling eller annat. Som framgår av tabell 1 nedan skiljer sig definitionerna av projekten något åt mellan de båda myndigheterna. Förklaringen till detta kan spåras i myndigheternas olika uppgifter. Som nämnades ovan beställer Försvarmakten materiel genom FMV, som i sin tur bedömer hur den beställda materielen ska hämtas fram: antingen genom gemensam upphandling, modifiering av befintlig materiel eller genom utveckling av ny materiel. Detta innebär att ett projekt som definierats som modifiering av befintlig materiel hos Försvarmakten kan omdefinieras som upphandling eller nyutveckling hos FMV. En annan förklaring är att det inte finns tydliga eller tillräckligt enhetliga definitioner av vilken kategori varje enskilt projekt faller inom.

Tabell 1. Vad gäller samarbetet?

Vad gäller samarbetet?	Svar från FM	Svar från FMV	Totalt
Gemensam upphandling	22 % (7 st.)	31 % (9 st.)	26 % (16 st.)
Utveckling av ny materiel	13 % (4 st.)	21 % (6 st.)	16 % (10 st.)
Modifiering av befintlig materiel	16 % (5 st.)	7 % (2 st.)	11 % (7 st.)
Teknikutveckling	9 % (3 st.)	10 % (3 st.)	10 % (6 st.)
Annat	41 % (13 st.)	31 % (9 st.)	36 % (22 st.)
Summa	100 % (32 st.)	100 % (29 st.)	

Av tabell 1 ovan framgår att kategorin "Gemensam upphandling" (förutom kategorin "Annat") omfattar flest projekt på både Försvarmakten (22 %, 7 st.) och FMV (31 %, 9 st.). Den näst största specifika projektkategorin gäller utveckling av ny materiel. Detta kan tyckas förvånande med tanke på att den

⁶² Noteras kan dock ett projekt med förväntat avslut 2038, ett annat 2040.

nya materieförsörjningsstrategin anger att utveckling ska ske i sista hand, men överensstämmer dock med principen om att i de fall då utvecklingsprojekt är aktuella ska detta ske inom ramen för internationellt samarbete. Ytterligare en förklaring till fördelningen av enkätsvaren är att en majoritet av projekten initierats innan materieförsörjningsstrategin formellt fastställdes. Det är därför möjligt att denna kategori av materielprojekt successivt kommer att minska under kommande år. Kategorin "Annat" är som nämnts stor bland respondenterna på båda myndigheterna och innefattar bland annat miljö- och hållbarhetsarbete, informationsutbyte, standardiseringsaktiviteter, gemensamt nyttjande av materiel med mera.

3.2 Hur många länder deltar i samarbetena?

Antalet länder som deltar i samarbetsprojekten är, som framgår av tabell 2 nedan, relativt jämnt fördelat mellan bilaterala och multilaterala samarbetsprojekt. Även här skiljer sig dock definitionerna av projekten något åt mellan FMV och Försvarsmakten, om än i mindre utsträckning än i föregående fråga.

Tabell 2. Hur många länder deltar i samarbetet?

Antal länder	Svar från FM	Svar från FMV
2 länder	50 % (16 st.)	52 % (15 st.)
3-9 länder	34 % (11 st.)	28 % (8 st.)
10 länder eller fler	16 % (5 st.)	21 % (6 st.)
Summa	100 % (32 st.)	100 % (29 st.)

Materielsamarbetena skiljer sig kraftigt i ekonomisk omfattning. Det förekommer projekt med en budget under 10 miljoner kronor, men de allra flesta är betydligt dyrare. Den totala projektbudgeten för Sveriges del, inklusive eventuella revisioner, fördelar sig enligt följande:

Tabell 3. Hur stor är den totala projektbudgeten för Sveriges del?

Storlek, projektbudget	Antal projekt
< 10 Mnkr	8
10-100 Mnkr	6
100 Mnkr <	19
Summa	33

Vid närmare analys kan konstateras att de bilaterala projekten i flera fall är större och mer kostsamma än de multilaterala projekten. Sådillvida har 64 procent (21 st.) av de bilaterala projekten en budget som överstiger 100 miljoner kronor, jämfört med 36 procent (12 st.) av de multilaterala projekten. Antalet medlemsländer har i de flesta fall (67 %, eller 41 st.) inte ändrats under projektets gång. I de fall där förändringar gjorts är det främst samarbetsländer som har tillkommit (25 %, eller 15 st.) medan 8 procent (5 st.) anger att samarbetsländer har bortfallit.

3.3 Syftet med internationella materielsamarbeten

Syftet med internationella materielsamarbeten är ofta flerfaldigt. Sådillvida anger regeringen i propositioner och andra förarbeten ett flertal ändamål för vilka materielsamarbeten kan vara motiverade. Möjligheten till kostnadsdelning lyfts ofta fram som skäl till att delta i internationella materielsamarbeten.

Ett annat syfte är att stärka Sveriges relation till partnerlandet eller partnerländerna. Ytterligare syften med internationella materielsamarbeten är att uppnå en ökad interoperabilitet och systemlikhet för den färdiga materielen jämfört med andra länder, vilket underlättar genomförandet av gemensamma internationella insatser och åtaganden (prop. 2009/10:1). Som framgår av tabell 4 anger en majoritet av respondenterna att de instämmer helt eller delvis med de olika syften som nämndes ovan. Den ökande tonvikten på det svenska försvaret som ett insatsförsvaret, med beredskap att kunna ingå i internationella militära insatser, återspeglas bland enkätsvaren genom att "ökad interoperabilitet" får störst uppslutning; tre fjärdedelar av respondenterna instämmer helt i detta syfte. Sänkta kostnader får näst störst uppslutning bland respondenterna; drygt hälften instämmer helt i detta påstående.

Tabell 4. Hur väl instämmer du i följande påståenden om syftet med samarbetet?

Påståenden	Instämmer helt	Instämmer delvis
Ökad interoperabilitet	67 % (40 st.)	18 % (11 st.)
Uppnå sänkta kostnader	56 % (34 st.)	31 % (19 st.)
Stärkt relation till partnerlandet/-länderna	54 % (33 st.)	38 % (23 st.)
Ökad systemlikhet	53 % (32 st.)	35 % (21 st.)

Även om siffrorna är relativt likartade kan det noteras att en stärkt relation till partnerlandet eller partnerländerna röner störst uppslutning om man lägger samman de respondenter som instämmer helt eller delvis: 92 procent.

Ytterligare syften med internationella materielsamarbeten anges i de öppna kommentarsfält som inkluderats i enkäten, varav ”Insyn i produktionen, möjlighet att påverka utvecklingen”, ”Beroende av USA-teknologi” och ”Kompetensuppbyggnad” är några exempel.

3.4 Leder samarbetena till materiel på utsatt tid?

I granskningen av försvarets internationella materielsamarbeten har Riksrevisionen, som tidigare nämnts, valt att arbeta utifrån rimlighetsbedömningen *att det internationella försvarsmaterielsamarbetet ska åstadkomma upphandling eller framtagande av produkter med avsedd prestanda och kostnad till utsatt tid*. På frågan om hur viktiga nämnda faktorer är för det internationella försvarsmaterielprojekt som respektive respondent ansvarar för visar sig leverans till avsedd kostnad vara den viktigaste aspekten, tätt följd av leverans med avsedd prestanda och slutligen leverans på utsatt tid, enligt vad som framgår av tabell 5 nedan.

Tabell 5. Hur viktiga är nedanstående faktorer för det internationella materielprojekt som du ansvarar för?

Påståenden	Mycket viktigt	Ganska viktigt
Leverans till avsedd kostnad	74 % (45 st.)	13 % (8 st.)
Leverans med avsedd prestanda	70 % (42 st.)	18 % (11 st.)
Leverans på utsatt tid	52 % (31 st.)	33 % (20 st.)

Intressant att notera av ovanstående svar är att tidsaspekten visserligen anses viktig, men inte lika viktig som upprätthållandet av kostnadsramen och prestandan för materielen. Detta förhållningssätt har i en tidigare granskning av Försvarsmaktens internrevision påvisats som tillhörande en arbetskultur inom försvarsmyndigheterna.⁶³ Vidare har det inom försvarsmyndigheterna inte bedömts som en allvarlig brist när förseningar på upp till ett år uppstått i leveransen av försvarsmateriel.⁶⁴ Ett skäl till detta är att Sverige inte har befunnit sig i något akut krigsläge under senare år, även om man under lång tid har deltagit med trupp och personal i väpnade konflikter på andra håll i världen, exempelvis under FN-mandat. I dagsläget kan emellertid den materiel som beställs med kort varsel behövas vid internationella militära insatser. I sådana situationer kan försenad försvarsmateriel innebära stora problem, och även medföra fördyringar genom att alternativ materiel i vissa fall måste

⁶³ Försvarsmaktens internrevision (2010) Granskning av förseningen av Helikopter 10.

⁶⁴ FMV/Försvarsmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009.

införskaffas. När det gäller faktiska förseningar rapporterar åtskilliga projekt om redan inträffade eller förväntade förseningar. Som framgår av tabell 6 nedan anger drygt 40 procent av respondenterna att projekten har drabbats av förseningar i förhållande till den ursprungliga tidsplanen. Det kan tilläggas att 8 procent av projekten, som än så länge håller sin tidsplan, bedöms få förseningar längre fram i projektet.

Tabell 6. Bedömer du att den ursprungliga tidsplanen för projektet kommer att kunna hållas?

Kommer tidsplanen att hållas?	Totalt
Ja	38 (23 st.)
Nej, tidsplanen har redan försenats	42 % (25 st.)
Nej, men jag bedömer att tidsplanen kommer att försenas längre fram i projektet	8 % (5 st.)
Kan ej bedöma	12 % (7 st.)

Mot bakgrund av det resonemang som förts ovan, om vikten av att hålla leveranstiderna, får graden av förseningar bland internationella materielsamarbeten betecknas som hög. Om man går närmare in på dessa siffror visar det sig att bilaterala materielprojekt håller tidsplanen bättre; nära hälften av respondenterna gör bedömningen att tidsplanen kommer att hålla, vilket kan jämföras med mindre än en tredjedel av de multilaterala projekten. Mindre projekt håller också tiden bättre. Nära hälften av respondenterna uppger att projekt understigande 10 miljoner kronor bedömer att tidsplanen kommer att hålla. Bland kostsamma projekt, överstigande 100 miljoner kronor, är emellertid förhållandet det omvända; 34 procent (11 st.) bedömer att tidsplanen kommer att hålla, medan 53 procent (17 st.) uppger att projekt försenats och ytterligare 9 procent (3 st.) väntar förseningar längre fram i projektet.

Det är knappast förvånande att projekt med flera samarbetspartner, där flera viljor ska sammanfogas, i större utsträckning drabbas av förseningar. På motsvarande sätt finns det skäl att förvänta sig att förseningar lättare kan uppstå i kostsamma materielprojekt, där inslaget av politisk styrning från partnerländerna kan bli större. Emellertid är det också i de kostsamma projekten som förseningskostnaderna kan förväntas bli störst, och där man bör vara särskilt uppmärksam på risken för förseningar. Enkäten visar att det är projekt i mellanklassen, 10 - 100 miljoner kronor, som har störst risk att drabbas av överskriden budget, medan de större projekten tycks ha en något bättre kostnadskontroll.

Omfattningen av förseningarna uppges av respondenterna variera från 0,5 - 6 år. De flesta projekten med förseningar ligger hittills ungefär två år efter ursprunglig tidsplan. Två av de undersökta projekten är hittills mer än fem år försenade. De angivna förseningarna bör dock avläsas med viss försiktighet, eftersom de materielprojekt som försenas med mer än ett år omförhandlas med ny sluttidpunkt. Detta innebär att den faktiska förseningen av materielprojektet utifrån den ursprungliga tidsplanen i vissa fall kan vara större än vad som framgår av enkätsvaren.

Det förefaller finnas en någorlunda enig bild mellan projektledarna på Försvarsmakten och på FMV av när samarbeten inleds.⁶⁵ Dock finns en stor osäkerhet vid analys av uppfattningen om när samarbeten kommer att avslutas. Det beror på att i många fall (totalt 37 procent av projekten) har en eller flera av myndigheterna inte fyllt i uppgiften om planerad sluttidpunkt i enkäten. Slutligen bör det noteras att projektavslut kan nås tidigare för FMV än för Försvarsmakten, som står som mottagare av den beställda materielen.

3.4.1 Orsaken till förseningar

När det gäller orsaken till de inträffade eller förväntade förseningarna varierar svaren enligt vad som framgår av tabell 7 nedan.

Tabell 7. Vilken/vilka orsaker finns till förseningen? (Mer än ett alternativ kan anges)

Orsaker till försening	Andel (antal)
Försening hos leverantören	36 % (9 st.)
Politisk styrning	20 % (5 st.)
Ändrade krav	16 % (4 st.)
Samarbetssvårigheter	12 % (3 st.)
Nationella särlösningar	8 % (2 st.)
Problem att enas om samma typ av produkt	8 % (2 st.)
Oenighet om leverantör	8 % (2 st.)
Oenighet om leveranstidpunkt	8 % (2 st.)
Utbyta nyckelmedarbetare	4 % (1 st.)
Annat	48 % (12 st.)

⁶⁵ När det gäller fråga 1 a (När påbörjades samarbetet?) råder samsyn i 72 procent av projekten.

Av enkäten framgår att det finns flera orsaker till förseningar som är specifika för internationella samarbeten. Försening hos leverantören utgör dock den enskilt största orsaken till att tidsplanen inte kan upprätthållas i materielprojekten. Därefter följer kategorin politisk styrning, vilket bland internationella materielsamarbeten ofta innebär att ett eller flera partnerländer värnar om sin nationella försvarsindustri, och eftersträvar att gynna den i sina samarbetsavtal. Politisk styrning kan emellertid också inträffa genom att politiska beslutsfattare i Sverige eller andra länder har åsikter om hur samarbetet bör skötas och vad det bör omfatta. Vidare kan ändrade krav på materielen få till följd att förseningar uppstår i projekten. Några respondenter anger även samarbetssvårigheter som skäl till att tidsplanen inte kan upprätthållas. Kategorin "Annat" är, liksom i flera andra enkätfrågor, omfattande, och inbegriper hela 48 procent (12 st.) av projekten. De preciseringar som gjorts av respondenterna gäller bland annat "försenat undertecknande av avtal från vissa länder"; "prioriteringar av andra projekt inom respektive land"; "bristande engagemang hos vissa deltagande nationer" samt "oförmåga från deltagarländerna att leverera provutrustning".

3.5 Håller budgeten för materielprojekten?

Utifrån en kostnadseffektivitetssynpunkt kan noteras att en övervägande majoritet av respondenterna (79 %, 48 st.) bedömer att samarbetet leder till lägre kostnader för materielen än om man inte hade samarbetat med andra länder. Endast 5 % (3 st.) anser att samarbetsprojekten inte leder till lägre kostnader, medan 16 % (10 st.) har svårt att bedöma frågan. Alternativkostnaden som uppstått utan samarbete kan vara svårbedömd såvida inte samarbetsprojekten gäller gemensam upphandling, där större beställningar i samverkan med andra länder på ett tydligare sätt kan leda till lägre styckkostnadspriser. Med tanke på de relativt frekventa förseningarna inom internationella materielsamarbeten som redovisats ovan kan det framstå som paradoxalt att en majoritet av respondenterna anger att den ursprungliga budgeten för projektet ändå kommer att hålla. Förseningar brukar i de flesta fall innebära fördyringar i någon form, exempelvis genom att alternativ materiel i vissa fall måste införskaffas för att klara tidsplanen vid internationella militära insatser. Exempel på detta har förekommit bland annat när det gäller den nordiska stridsgruppen 2008 (NBG08). Respondenternas svar fördelar sig enligt vad som anges i tabell 8 nedan.

Tabell 8. Kommer budgeten för projektet att kunna hållas?

	Totalt
Ja	75 % (43 st.)
Nej, budgeten har överskridits	11 % (6 st.)
Nej, men budgeten kommer att överskridas längre fram	9 % (5 st.)
Kan ej bedöma	5 % (3 st.)

I 75 procent av projekten bedömer projektledarna att den ursprungliga budgeten kommer att hålla. Av projekten har 11 procent redan överskridit budgeten, medan 9 procent bedömer att den kommer att överskridas längre fram. Återstående andelen projekt, 5 procent, kan inte bedöma det slutliga utfallet. I de fall där budgeten har överskridits anges förseningar och ändrade krav på den färdiga materielen som huvudsakliga orsaker. Enkätresultaten visar att det är projekt i mellanklassen, 10–100 miljoner kronor, som har störst risk att drabbas av överskriden budget. De större projekten verkar ha bättre kontroll över sin budget. Det framgår vidare att medellånga projekt, med en total projekttid på fem till nio år, karakteriseras av en relativt stor andel budgetöverskridanden eller osäkerheter kring budgeten. Endast drygt 45 procent av projekten i denna grupp bedöms hålla budgeten. I återstoden av projekten bedöms att budgeten har överskridits eller kommer att överskridas.⁶⁶ När det gäller projektbudgetens storlek återfinns den största risken för budgetöverskridande i mellanklassen, det vill säga projekt med en budget mellan 10 och 100 miljoner kronor.

3.5.1 *Förekomst av livscykelkostnadsanalyser*

I Försvarmaktens materieförsörjningsstrategi anges att ”Materieförsörjningen skall vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv där livscykelkostnad även inkluderar kostnader för infrastruktur samt statens egna produktionskostnader.”⁶⁷ Genomförandet av en livscykelkostnadsanalys innebär att totalkostnaden för den nya materielen, inklusive underhåll, livstidsförlängning och avveckling, bör tas i beaktande för att därigenom ge en så rättvisande bild som möjligt av materielens totalkostnader. Av enkätundersökningen framgår emellertid att i endast 53 procent (31 st.) av materielprojekten har man gjort några uppskattningar av

⁶⁶ Sex procent av respondenterna kan inte bedöma utfallet.

⁶⁷ Försvarmakten (2007) Strategi för Försvarmaktens materieförsörjning, s. 3.

livscykelkostnaderna för den materiel som man är i färd med att upphandla, utveckla eller modifiera. I nästan lika många projekt: 47 procent (28 st.), anger de att de inte har genomfört någon livscykelkostnadsanalys. Intressant att notera är att andelen projekt där en livscykelkostnadsanalys har genomförts varierar mellan Försvarmakten och FMV, som framgår av tabell 10 nedan.

Tabell 9. Har uppskattningar av livscykelkostnader gjorts i det projekt som du ansvarar för?

Förekomst av Livscykelkostnadsanalys	FM	FMV	Totalt (FM och FMV)
Ja	68 % (21 st.)	36 % (10 st.)	53 (31 st.)
Nej	32 % (10 st.)	64 % (18 st.)	47 (28 st.)
Summa	100 % (31 st.)	100 % (28 st.)	100 % (59 st.)

I 70 % (21 st.) av projekten som man genomfört livscykelkostnadsanalyser i beräknades livscykelkostnaderna vid projektets start, medan 30 procent (9 st.) av respondenterna anger att dessa beräknades under pågående projekt.

Tabell 10. Har uppskattningar av livscykelkostnader gjorts i materielprojektet?

Ja	53 % (31 st.)
Nej	47 % (28 st.)

Med utgångspunkt i de utfästelser som framgår av Försvarmaktens materieförsörjningsstrategi får andelen projekt som genomfört uppskattningar av livscykelkostnader betraktas som låg.

3.5.2 Sambandet mellan förseningar och fördyringar

För att studera sambandet mellan förseningar och fördyringar, och för att säkerställa att inte de verkliga förseningarna var större än vad som angivits i enkäten, genomfördes ett stickprov bland några av de kostsammaste materielprojekten i enkäten, undantaget fallstudierna.⁶⁸ Resultat av stickprovet visade att något enkelt samband mellan fördyringar och förseningar inte tycks finnas bland de materielprojekt som inkluderats i stickprovet. Flera av projekten gäller upphandlingar som av olika skäl skjutits upp, andra projekt gäller avveckling av befintlig materiel eller anskaffningsprojekt där

⁶⁸ En fullständig redogörelse för stickprovet finns bifogad som en bilaga till granskningsrapporten. Projekten som inkluderades i stickprovet var följande: Anskaffning ASV MRÖJ; Lätta patrullbilar; Multinational Geospatial Coproduction Programme; UCAV Neuron; RENO ARTHUR; Ubåt typ Västergötland.

fördyringarna främst uppges bero på leverantören. Den slutsats som kan dras av stickprovet är att fördyringar till följd av uppkomna förseningar i projekten främst belastar andra konton inom försvaret, som i många fall inte kan överblickas av ansvariga projektledare vid Försvarsmakten, respektive FMV. I vissa fall framträder fördyringarna tydligare, då alternativ materiel måste införskaffas, men i andra fall blir fördyringarna mer svåröverblickbara.

Förutsättningar för framgångsrika internationella materielsamarbeten anges av respondenterna vara tydliga incitament i form av mätbara ekonomiska vinster samt en tydlighet gällande syftet med samarbetet och vad man vill uppnå med det. Vidare bör en realistisk budget och en likaledes realistisk tidsplanering eftersträvas. Med tanke på den höga andelen förseningar som har kunnat utläsas av enkätresultaten framstår vikten av en realistisk tidsplanering som något av ett nyckelbudskap. Flera respondenter framhåller i öppna svar och kommentarer att man måste vara medveten om att samarbeten tar tid. I ett läge då snabba militära insatser utgör en allt viktigare del av försvarets verksamhet bör tidsaspekten vara något som i större utsträckning vägs in vid beslut om anskaffning av ny materiel.

3.6 Leder samarbetena till materiel med avsedd prestanda?

I de flesta fall har kraven på prestandan hos den färdiga materielen inte ändrats under samarbetets gång; så mycket som 75 procent (44 st.) av respondenterna anger en oförändrad prestanda. I en femtedel av projekten har kraven på prestandan höjts. Endast i undantagsfall (5 % av projekten) har kraven sänkts, som framgår av tabell 11.

Tabell 11. Har kraven på den färdiga materielen ändrats under samarbetets gång?

Nej	75 % (44 st.)
Ja, ökad prestanda	20 % (12 st.)
Ja, minskad prestanda	5 % (3 st.)

Det kan finnas skäl till att förhålla sig något avvaktande till enkätresultaten om en förväntad bibehållen prestanda för i princip samtliga pågående materielsamarbeten. Eftersom det rör sig om pågående projekt finns det en möjlighet att prestandaförändringar kan komma att göras i ett senare skede av projektet. I de fall där kraven har ändrats uppges orsaken vara kompromiss med samarbetspartner (47 %, 7 st.), hotbildsanpassning (33 %, 5 st.) eller besparingsskäl (13 %, 2 st.). I de projekt där kraven på den färdiga materielen ändrats under projektets gång beskrivs förändringarna som ”tillkommande

förmågor”, samt ”ökade prestandakrav, infört i tekniskt underlag”. Andra respondenter anger ”olika inriktningar/ambition från deltagande länder om vad som ska åstadkommas”, samt ” en sänkning av ambitionsnivån har blivit nödvändig för att innehålla budgeten”. Vidare anger en respondent att ”Sverige får reda på andra länders lösningar, vilket starkt bidrar till att förändra/anpassa våra egna krav.”

3.7 Bristande måluppfyllelse?

På frågan om materielprojekten har drabbats av bristande måluppfyllelse uppger endast 13 procent (8 st.) att så är fallet, medan 87 procent (52 st.) anser att det inte råder någon bristande måluppfyllelse (fråga 13). Enkätsvaren motsvarar därmed långt ifrån den varierande måluppfyllelse som redovisats ovan i termer av förseningar, fördyringar och prestandaförändringar. Tillförlitligheten i denna fråga måste därför, mot bakgrund av övriga enkät svar, betecknas som låg. En majoritet av respondenterna tycks ha uppfattat frågan som gällande huruvida man kommer att nå målet om färdig materiel, med följderna att svaren (som var avsedda att gälla huruvida avvikelser i tid, kostnad och prestanda uppstått) blir missvisande. Inte desto mindre framstår det som något förvånande att så få av respondenterna känns vid att deras projekt drabbats av bristande måluppfyllelse. Som skäl till bristande måluppfyllelse anges bland annat brister i planeringsprocessen, samt nedprioritering av projektet inom anslagsramen och oklara signaler från överordnad nivå.

För att spegla frågan om bristande måluppfyllelse infogades även en motsvarande fråga, om skäl till lyckad måluppfyllelse i materielprojekten. Betydligt fler respondenter har identifierat sig med denna fråga, där svarsfrekvensen var så gott som total. Svaren på frågan fördelade sig enligt vad som framgår av tabell 12 nedan.

Tabell 12. Vilken betydelse har följande faktorer för den lyckade måluppfyllelsen i ditt materielprojekt?

God planering	100 % (53 st.)
Bra kontraktsskrivande	94 % (47 st.)
God kompetens i projektet	98 % (50 st.)
Rätt personal i projektet	100 % (50 st.)
God kontinuitet i projektet	100 % (51 st.)
God kontinuitet på överordnad nivå	84 % (41 st.)
God beslutsprocess	92 % (47 st.)
God informationsöverföring	100 % (50 st.)
Tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer på samma nivå	94 % (49 st.)
Tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer på olika nivåer	88 % (42 st.)
Tydlig prioritering av projektet inom anslagsramen	90 % (46 st.)
Tydliga signaler från överordnad nivå	94 % (49 st.)
Tydliga rapporteringsrutiner	83 % (40 st.)

Även om "allt" framstår som viktigt enligt respondenternas bedömningar ovan ger de också en fingervisning om vad som kan betraktas som generella framgångsfaktorer inom materielprojekten. Mer utförliga i detta avseende är emellertid svaren på den öppna fråga som ställdes i slutet av enkäten, gällande vilka förutsättningar som respondenterna anser är nödvändiga för att uppnå ett framgångsrikt internationellt försvarsmaterielsamarbete, vilket berörs närmare i avsnittet nedan.

3.8 Framgångsfaktorer och fallgropar

På frågan om vilka förutsättningar som kan identifieras för ett framgångsrikt samarbete fördelar sig svaren enligt följande. Ett flertal respondenter framhåller vikten av *incitament* i form av mätbara ekonomiska vinster för att ingå internationella försvarsmaterielsamarbeten. Av stor vikt är också att det finns en *tydlighet* i projektet om vad man vill uppnå. Detta gäller såväl projektets syfte som förekomsten av en tydlig kravspecifikation eller kravbild: tydlig projektledning och -planering, liksom en gemensam målbild och tidsplan för den färdiga materielen. Flera respondenter framhåller även

vikten av *långsiktighet* i samarbetsprojekten. Tidsaspekten är också något som framhålls av flera respondenter: man bör ta med i beräkningen att "allt tar längre tid" med internationella materielsamarbeten, och budgetera för detta i sin planering. Internationella försvarsmaterielsamarbeten kräver även extra resurser i form av personal och resor. Det är därför av stor vikt att upprätta en *realistisk budget* såväl som en *realistisk tidsplanering*. Vidare påpekas vikten av att ha en kontinuitet när det gäller personalen som deltar i materielsamarbetena, eftersom dessa ofta bygger på förekomsten av personliga relationer för att fungera väl. Slutligen pekar flera respondenter även på behovet av en samarbetsvilja, med förmåga till kompromisser och ödmjukhet. Detta gäller även internt; Försvarsmakten, FMV och FOI bör, enligt en respondent, ha ett tätt samarbete för att underlätta de internationella materielsamarbeten som bedrivs.

Förutom förutsättningarna för framgångsrika materielsamarbeten fanns även en öppen enkätfråga om skälen till mindre välfungerande samarbeten. Svaren på denna fråga kan i stor utsträckning anges som motsatsen till de ovan redovisade framgångsfaktorerna. *Bristande tydlighet, bristande planering och bristande kompromissvilja* bidrar alla till att försvåra internationella materielsamarbeten. Respondenterna uppger även alltför *optimistiska tidsplaner, skillnader i projektkultur mellan olika länder* samt *språköversättningsbrister* som skäl till mindre välfungerande samarbeten. Ytterligare problem kan uppstå i de fall där man inte reglerat hur problem gällande tid, kostnad och prestanda ska hanteras mellan länderna. I vissa fall tvekar länderna om sitt deltagande under projektets gång, vilket skapar problem, liksom i de fall då deltagarländerna försöker gynna sin egen försvarsindustri. Dessutom tillkommer problem i form av hög personalomsättning och dålig kontinuitet i projekten, fluktuationer i valutakurser samt de fall där deltagarländerna driver sina egna agendor. I vissa fall råder även stora skillnader i beslutsnivå bland deltagande länder, vilket kan skapa problem.

3.9 Sammanfattande iakttagelser

Som nämndes inledningsvis pågår de materielsamarbeten som redovisas i kapitlet fortfarande. Resultaten utgör i viss bemärkelse ögonblicksbilder med prognoser om förväntat utfall. I det följande sammanfattas och analyseras de huvudsakliga iakttagelser som har kunnat göras av enkätresultaten relaterat till parametrarna tid, kostnad och prestanda.

3.9.1 *lakttagelser om leveranstid*

Hälften av projekten har drabbats eller kommer att drabbas av förseningar. I ungefär 40 procent av projekten anges att projektet har drabbats av förseningar i förhållande till den ursprungliga tidsplanen. Nära 10 procent av projekten, som än så länge håller sin tidsplan, bedöms få framtida förseningar. De angivna förseningarna i enkäten varierar mellan ett halvt och sex år. De flesta projekten med förseningar ligger hittills ungefär två år efter den ursprungliga tidsplanen. Två av de undersökta projekten är hittills mer än fem år försenade. Det bör noteras att de faktiska förseningarna av materielprojekten i vissa fall kan vara större än vad som framgår av enkätresultaten, eftersom materielprojekt som försenas med mer än ett år enligt gällande regler omförhandlas med ny sluttidpunkt, enligt gällande regler.⁶⁹

Mot bakgrund av enkätsvaren om orsaker till förseningar kan konstateras att problem ofta beror på samarbets specifika faktorer. Det handlar exempelvis om samarbetsvårigheter, politisk styrning och nationella särlösningar. Samtidigt är problem hos leverantören den enskilt vanligaste orsaken till förseningar.

3.9.2 *lakttagelser om kostnad*

De flesta materielprojekt förefaller ha en god kostnadskontroll utifrån budgeten. Fördyringar förekommer visserligen, men inte alls i samma utsträckning som förseningar. Av enkätresultaten framgår att 75 procent av projekten har hållit den ursprungliga budgeten. Ungefär 10 procent av projekten har överskridit budgeten. Den resterande andelen, omkring 15 procent, består av projekt där man bedömer att budgeten kommer att överskridas i framtiden eller projekt där man i dag inte kan bedöma det slutliga utfallet. Det framgår vidare att medellånga projekt, med en total projekttid på fem till nio år, karakteriseras av en relativt stor andel budgetöverskridanden eller osäkerheter kring budgeten. Endast drygt 45 procent av projekten i denna grupp bedöms hålla budgeten, i återstoden av projekten bedöms att budgeten har överskridits eller kommer att överskridas.⁷⁰ När det gäller projektbudgetens storlek återfinns den största risken för budgetöverskridande i mellanklassen, det vill säga projekt med en budget mellan 10 och 100 miljoner kronor.

⁶⁹ FMV/Försvarsmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009.

⁷⁰ Sex procent av respondenterna kan inte bedöma utfallet.

3.9.3 *Iakttagelser om prestanda*

I allt väsentligt visar enkätundersökningen att de ursprungliga kraven på prestanda har uppnåtts eller till och med överträffats. Endast i undantagsfall har kraven sänkts. Som tidigare påpekats bör det dock hållas i åtanke att de angivna siffrorna gäller pågående materielprojekt och att det därmed finns en teoretisk möjlighet att förändringar i prestandan kan bli aktuella längre fram under projektens gång.

4 Fyra fallstudier

I kapitel 4 undersöker vi effektiviteten i fyra materielprojekt som bedrivs eller har bedrivits i internationellt samarbete. Dessa fallstudier belyser de granskningsfrågor som handlar om effektiviteten inom materielsamarbetena, det vill säga

- om samarbetena leder till att produkter med avsedd prestanda och kostnad levereras på utsatt tid (fråga 1)
- orsaker till eventuella avvikelser i måluppfyllelsen (fråga 2)
- konsekvenserna av förekommande brister (fråga 3)
- hanteringen av brister (fråga 4).⁷¹

De fyra fallstudierna gäller långt gångna eller avslutade materielsamarbeten, samtliga relativt kostsamma. Urvalet består av två bilaterala och två multilaterala materielprojekt.

Kapitlet inleds med en redogörelse för två multilaterala samarbeten, Helikopter 14 och radarjaktroboten Meteor. Därefter analyseras två bilaterala samarbeten, pansarskottet NLAW och undervattensinsatsvapensystemet TMS (Torped Mina Sensor). De slutsatser som Riksrevisionen drar med stöd av fallstudierna redovisas i granskningens kapitel 6 – där vi besvarar granskningens revisionsfrågor.

4.1 Medeltung helikopter NH90/Helikopter 14

Helikopter 14 är en medeltung tvåmotorhelikopter som tillverkas av Nato Helicopter Industries (NHI). Helikoptermodellen benämns internationellt NH90. Helikopter 14 är ett utvecklingsprojekt där flera länder har lagt anskaffningsbeställningar.

⁷¹ Fallstudierna utgör också underlag för besvarandet av fråga 5, om redovisningen till riksdagen.

4.1.1 Bakgrund

Som en del av moderniseringen och utvecklingen av den svenska helikopterparken har Sverige sedan senare delen av 1990-talet haft ambitionen att upphandla en ny medeltung helikopter som kan lösa flera olika uppdrag, från trupptransport till ubåtsjakt och sjöräddning. Utifrån beräkningar ansågs en ny försvarsmaktsgemensam helikopter vara det mest kostnadseffektiva handlingsalternativet.⁷²

År 1996 identifierades helikoptrar som ett tänkbart samarbetsprojekt för de fyra nordiska länderna Danmark, Finland, Norge och Sverige. En gemensam organisation, NSHP (Nordic Standard Helicopter Programme), upprättades 1999 med kontor i Stockholm. NSHP hade motsvarande roll för samarbetet som FMV har för svenska samarbeten och upphandlingar.

Tidigt konstaterades att kravprofilerna för helikoptern varierade mellan de nordiska länderna. Sveriges kravlista framstod emellertid som mest omfattande. Den svenska helikoptern skulle vara en så kallad multi role-helikopter, med kapacitet till exempelvis ubåtsjakt och trupptransport. Därtill skulle den svenska helikoptern ha ett speciellt ledningssystem (TMS) och vara kompatibel med det framtida så kallade nätverksbaserade försvaret, som vid denna tidpunkt planerades inom Försvarsmakten.⁷³ Utöver detta ville Sverige av arbetsmiljöskäl ha en högre takhöjd på sin helikopter jämfört med standardutförandet.

De skilda behoven av helikoptertyper till trots kunde ändå en anbudsfrågan för en samnordisk upphandling av en medeltung helikopter i viktclassen 9-15 ton skickas ut den 1 november 1999. Med utgångspunkt i de anbud som inkommit lämnades i augusti 2000 en utvärderingsrapport av programkontoret vid NSHP, i vilken fyra kandidater fanns inkluderade.

I juni 2001 valde Danmark att lämna den samnordiska upphandlingen och frånträdde därefter NSHP formellt i december samma år.⁷⁴ Danmark kom senare att anskaffa ett tungt helikoptersystem (AgustaWestland AW101), det vill säga inte något av de fyra som diskuterades inom NSHP.⁷⁵

Av de fyra leverantörer som initialt var aktuella för NSHP stod det slutgiltiga valet mellan NHI:s helikopter NH90 och amerikanska Sikorskys helikopter S92.⁷⁶ Slutligen rekommenderades NH90 med motiveringen att detta

⁷² Försvarsmakten (1999) PTTEM för HKP 14.

⁷³ Arbetet med Nätverksbaserat försvar (NBF) har sedan dess avvecklats.

⁷⁴ SOU 2010:50, s. 197-198.

⁷⁵ Rigsrevisionen (2008) Beretning til statsrevisorerne om forsvarets EH-101 helikoptere.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Militärhelikopterutredningen, 2010-05-04.

system kunde svara mot ländernas konfigurationer samt ansågs ge den mest kostnadseffektiva lösningen. NSHP ansåg att det fanns ett flertal framtida möjligheter för samarbete inom bland annat logistik, utbildning och krishanteringsoperationer. År 2001 beställde Sverige 18 stycken NH90, Finland 20 stycken⁷⁷ och Norge 14 stycken – samtliga med olika konfigurationer.⁷⁸ De svenska helikoptrarna hade flera nationella modifieringar, bland annat med högt kabintak som nämndes ovan. Den svenska helikoptern skulle dessutom ha två olika slututföranden: tolv stycken med markoperativ inriktning och fem med sjöoperativ inriktning. Finland valde genomgående standardhelikoptern för trupptransport (TTH).⁷⁹ Norge valde å sin sida att anskaffa varianten med sjöoperativ konfiguration (NFH).⁸⁰

4.1.2 Uppföljning av tid, kostnad och prestanda

Tid

Riksrevisionens uppföljning av tidsaspekten har koncentrerats till de planerade leveranserna av slutkonfigurerade, alternativt operativa, helikoptrar till Försvarsmakten. Det innebär att milstolpar knutna till utvecklingsmål, anskaffningar av övningsmateriel, utbildningar etcetera inte har följts upp i detalj. Syftet är att få en övergripande bild av projektets leveranssäkerhet med utgångspunkt i leverans av funktionella helikoptersystem.

Enligt den första beställningen av 18 stycken NH90 (2001-09-13) skulle alla utom en helikopter levereras med slutkonfiguration.⁸¹ Bara två månader efter att beställningen lades skedde den första omförhandlingen (2001-11-09), med mindre senareläggningar av i princip samtliga milstolpar. Särskilt försenades leveransen av helikopter nummer två och tre, som senarelades omkring tre år.

Efterföljande två år inträffade inga större avvikelser. I februari 2003 och april 2004 redovisade FMV till Försvarsmakten att projektet löper i stort sett enligt planeringen.⁸²

Därefter har projektet dragits med återkommande leveransproblem, där läget har förvärrats efterhand. På grund av produktionsförseningar inom industrin har såväl förseningar som förändringar av leveranserna uppstått. Efter omförhandlingen den 10 oktober 2006 accepterade Försvarsmakten att

⁷⁷ Finska Försvarsministeriets webbplats.

⁷⁸ Norska forswarets webbplats.

⁷⁹ Finska Försvarsministeriets webbplats.

⁸⁰ Norska forswarets webbplats.

⁸¹ Den första helikoptern skulle enligt planeringen återgå till NHI för utbildning av svensk personal och därefter transporteras tillbaka till Sverige.

⁸² SOU 2010:50, s. 202.

helikoptrarna till en början kommer att levereras med en enklare konfiguration (eBasic) än TTH-utförandet. Leverans av inte fullständigt konfigurerade helikoptrar, men som ändå är användbara för flera olika uppgifter, bl.a. SAR (Search and Rescue), var ett sätt att försöka minska konsekvenserna av förseningarna.⁸³

Prognosen för när helikoptrarna kan vara operativa i Försvarmakten är dock osäker. Av en skrivelse från FMV från 2009 framgår att det inte gick att göra någon bedömning av när leveranser av certifierade och fullt utrustade helikoptrar kan ske. Vidare bedöms Sverige vara bland de kundländer som prioriteras lägst av NHI när det gäller att fullgöra åtaganden.⁸⁴

I Militärhelikopterutredningens slutbetänkande, publicerat i juni 2010, redovisas Försvarmaktens bedömning att Helikopter 14, med markoperativ inriktning, tidigast kan vara insatsklar 2017. Denna prognos förutsätter dock att flera olika risker och problem kan hanteras på ett godtagbart sätt, exempelvis att tillräcklig flygtid kan produceras för både utbildning och validering.⁸⁵ Helikopter 14 med sjöoperativ konfiguration väntas bli operativ ännu senare, först omkring 2020.⁸⁶

I granskningen har Riksrevisionen följt upp hur leveranstider har förändrats och hanterats över tid. De kraftiga förseningarna inom leveranserna framgår delvis av Riksrevisionens uppföljning av projektet. Den prognos som redovisas i Militärhelikopterutredningens slutbetänkande av när helikoptrarna är insatsklara pekar på betydligt mer omfattande förseningar än resultatet av Riksrevisionens uppföljning. Orsaken till differensen är att det tar ytterligare tid att få helikoptrarna insatsklara efter att de har levererats från FMV till Försvarmakten.

Kostnad

Riksrevisionens uppföljning visar på en omfattande kostnadsökning inom anskaffningen av Helikopter 14. Kostnadsökningen har skett i de beställningar som rör annat än leverans av de faktiska helikoptersystemen, det vill säga beställningar som rör utveckling, utbildningsmateriel, radioutrustning och andra kringkostnader.

⁸³ SOU 2010:50, s. 204.

⁸⁴ Bilaga 1 till FMV skr. GD 35800:14490/09, s. 5.

⁸⁵ SOU 2010:50, s. 118.

⁸⁶ Ibid, s. 135.

Prestanda

Utvecklingen av den tekniska prestandan för Helikopter 14 är svårbedömd, eftersom helikoptersystemet består av många olika tekniska lösningar och utrustningar. Uppdragsutrustning, som är väsentlig för att kunna lösa en särskild uppgift, har beställts efter hand, delvis beroende på att Försvarmaktens behov har förändrats. När det gäller Helikopter 14 kommer helikoptrarna att levereras med en annan konfiguration än vad som först avtalades. Viss modifiering och uppgradering kommer dock att ske, vilket antas förbättra helikoptersystemets kapacitet. Orsaker till denna händelseutveckling och de påföljande operativa konsekvenserna för försvaret avhandlas i nästföljande avsnitt.

4.1.3 Orsaksanalys

Leveranserna av 18 stycken Helikopter 14 till svenska försvaret har försenats i flera omgångar. Tekniska och andra problem med leveranserna har vidare förvärrats efter hand. Vid en analys av orsaker till händelseutvecklingen framkommer flera olika faktorer som sammantaget påverkat projektsäkerheten och medfört leveransförseningar.

Ett genomgående problem för anskaffningen av Helikopter 14 är de återkommande tekniska problemen i utvecklingen och produktionen, som drabbat samtliga länder som beställt NH90. Riksrevisionen kan dock konstatera att det också fanns *brister i svensk hantering* rörande risker för förseningar i leveranserna, särskilt ur perspektivet av den totala tillgången till helikoptrar inom Försvarmakten (se efterföljande avsnitt om konsekvenser för förmåga). Helikopter 14 är ett utvecklingsprojekt med betydande risker vad gäller teknisk utveckling. Beslutet om anskaffning fattades när helikoptern fortfarande var i en tidig utvecklingsfas. Vad de tekniska problemen kunde få för konsekvenser hanterade inte beslutet fullt ut.⁸⁷ På FMV betonas att det tar tid för länder att gemensamt upphandla och för flera industrier att samordnat ta fram ett helt nytt helikoptersystem. Bland annat har det framkommit i granskningen att samarbetet mellan vissa leverantörer tidvis varit ansträngt. Riksrevisionen kan vidare konstatera att det fanns en stor politisk vilja i Sverige att anskaffningen av Helikopter 14 skulle anskaffas i samarbete med de nordiska länderna. Detta fick sannolikt stort genomslag på det svenska ställningstagandet mellan att samarbeta eller välja en svensk nationell lösning. Denna omständighet har också behandlats av Militärhelikopterutredningen, som ifrågasätter om inte försvarets behov fick stå tillbaka för strävan att genomföra en samnordisk upphandling.⁸⁸

⁸⁷ SOU 2010:50, s. 210.

⁸⁸ Ibid., s. 209.

Det har funnits *brister i industrins tekniska dokumentation*, vilket medfört att helikoptersystemet förblivit stående på marken och inte kunnat överlämnas till Försvarmakten. Dessa brister åtgärdades slutligen av industrin, med hjälp av FMV, under oktober 2010. Således kan nu FMV påbörja slutförandet av systemöverlämning till Försvarmakten, vilket planeras vara färdigt under mars 2011. Företrädare för verksamheten vid FMV menar att det allmänt sett finns begränsat med resurser inom myndigheten för att hantera helikoptrar, men detta förhållande bedöms inte ha påverkat tiden för leverans till Försvarmakten negativt.⁸⁹ Enligt en källa vid FMV är dock resursläget sådant att det för närvarande är "förenat med risk och påtagliga konsekvenser att anskaffa ett nytt helikoptersystem (Helikopter 16)".

Militärhelikopterutredningen konstaterar att det råder *oklarheter om hur regelsystem för certifiering och flygsäkerhetsgodkännande ska hanteras* av flygsäkerhetsinspektörer, FMV och industrin. Vidare ska dessa oklarheter ha varit kända en längre tid, utan att åtgärder har vidtagits för att klargöra vad som gäller förrän under senare delen av 2000-talet. Problemen bedöms fortfarande allvarligt kunna påverka förutsättningarna för ett flyggodkännande av Helikopter 14 enligt nuvarande tidsplan.⁹⁰

Den svenska konfigurationen av Helikopter 14, med bl.a. höjt kabintak och unikt ledningssystem (TMS), har sannolikt haft inverkan på leveranserna. Samtidigt är det troligt att andra problem, exempelvis med teknisk dokumentation, har varit den övergripande orsaken till förseningarna. Detta kan styrkas bland annat av att även andra länder, som inte haft motsvarande särkrav, också drabbats av leveransförseningar.

På ett mer generellt plan finns ett myndighetsinternt ifrågasättande av hur Försvarmakten och FMV hanterar *kravställningen på materiel som ska anskaffas*. Under flera intervjuer med företrädare för Försvarmakten och FMV framkommer en kritik som går ut på att Försvarmaktens kravställning är för detaljerad, vilket leder till att anskaffningen blir fördyrad och att det blir svårt att hitta lämpliga leverantörer. Det finns en upplevelse vid FMV att kravställningen ofta är för omfattande och bred, förmodligen till följd av en dragkamp mellan viljor inom de olika försvarsgrenarna vid Försvarmakten. I sammanhanget bör man även nämna Militärhelikopterutredningens kritik av att Försvarmakten och FMV inte i alla frågor agerat samordnat gentemot industrin.

⁸⁹ Intervjuer med företrädare för Helikopter 14 vid FMV (2010-05-24 och 2011-01-18).

⁹⁰ SOU 2010:50, s. 210.

När det gäller den *kompensation som utlöses vid förseningar* kan konstateras att Sverige i ett tidigt skede nådde maximal kompensation enligt avtalet. Därefter kan Sverige endast välja att häva kontraktet. Detta förhållande skulle teoretiskt kunna minska incitamentet för industrin att fullgöra sina åtaganden enligt avtal. Riksrevisionen noterar också att omfattande försäkringar om kompensation riskerar att leda till ökade initiala priser för materielen. En avvägning måste således ske mellan kostnad och hur benägen man är att ta risker, exempelvis för förseningar.

Riksrevisionen noterar slutligen att det uppstod en medial uppståndelse i samband med att Sverige anskaffade NH90. Under våren 2001 uppkom misstankar om att en svensk överste och två andra personer hade läckt uppgifter med anknytning till upphandlingen, med följderna att det uppstod en misstanke om att rikets säkerhet hade skadats och att upphandlingen blivit fördyrad. Denna händelse har utretts av JK⁹¹ och KU⁹², där den förstnämnda bedömde att det inte kan uteslutas att översten med flera påverkade förhandlingarna, men att det inte finns någon anledning att anta att det slutliga avtalet påverkades på något beaktansvärt sätt. En förundersökning inleddes, men lades ned i september 2002.

4.1.4 Operativa konsekvenser

I dagsläget är prognosen att markoperativa helikoptrar ska vara verksamma i Försvarsmakten först 2017. Helikoptrarna med sjöoperativ konfiguration väntas vara operativa 2020.⁹³ Som konstaterats i föregående avsnitt finns emellertid risker som måste hanteras för att inte ytterligare förseningar ska uppstå.

Förseningarna av Helikopter 14 har i kombination med en genomförd avveckling av föråldrade helikoptersystem medfört betydande brister i den operativa förmågan i förhållande till vad som anges i rådande förbandsmålsättning. Vidare är det sannolikt att kraven på medeltung helikopterkapacitet kommer att öka ytterligare, exempelvis i samband med svenska åtaganden i utlandsinsatser samt för EU:s stridsgruppskoncept.⁹⁴ Det finns i dag brister inom medeltung helikopterkapacitet för trupp- och materieltransport samt ytstrid och ubåtsjakt. Inom sjöstridssidan är problemen särskilt omfattande, eftersom den helikopter som tidigare primärt användes för sjöoperationer, Helikopter 4, i allt väsentligt är förrådsställd i väntan på

⁹¹ Justitiekanslern (2003) Regeringens uppdrag till Justitiekanslern att granska berednings- och beslutsprocessen avseende vissa utlåtanen och yttranden av Försvarsmakten.

⁹² Konstitutionsutskottet (2001), bet. 2001/02:KU20.

⁹³ SOU 2010:50, s. 118, och 135.

⁹⁴ Ibid., s. 135.

att avvecklas.⁹⁵ Vidare har Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället med medeltunga helikoptrar gått ned väsentligt, vilket skulle kunna få allvarliga konsekvenser om det civila samhällets helikopterresurser inte räcker till vid en större naturkatastrof eller olycka.⁹⁶

Militärhelikopterutredningen konstaterar att försvarets helikopter bataljon på kort sikt kommer att sakna förmåga att stödja insatsförbanden i samband med taktiska transporter och medicinsk evakuering. Problemen ställs på sin spets exempelvis under kommande beredskapsperioder, såsom EU:s Battlegroup (BG11 respektive BG14) och i samband med internationella insatser.⁹⁷ Efter att Militärhelikopterutredningen lade fram sitt slutbetänkande har regeringen bemyndigat Försvarsmakten att anskaffa ett nytt medeltungt helikoptersystem (kallat Helikopter 16). Enligt regeringen kommer tillgång till ett nytt system att "avsevärt öka försvarets samlade förmåga".⁹⁸ I budgetpropositionen för 2011 anges också att helikoptern kommer att medge en förlängning av bidraget med en helikopterenhet i Afghanistan efter 2013.

Riksrevisionen kan konstatera att hanteringen av livstidsförlängning och modifiering av befintliga helikoptersystem är omtvistad. Avvecklingen av Helikopter 4 genomfördes trots kännedom om förseningar av Helikopter 14. Med facit i hand underskattades riskerna för förseningar. Samtidigt råder det ingen tvekan om att man kan ifrågasätta vilka uppgifter som Helikopter 4 skulle kunna utföra och vilka kostnader som är förknippade med en livstidsförlängning och nödvändiga modifieringar. Till detta problemområde ska adderas att modifieringen av Helikopter 10 till 10b, med syfte att kunna verka i förhöjd hotmiljö och genomföra evakuering av skadad personal, också har försenats kraftigt.

4.1.5 Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser

Det nordiska samarbetet inom NSHP varade bara fram till upphandlingsfasen, som sköttes av respektive land. I dagsläget kan konstateras att av samarbetet mellan de nordiska länderna återstår för närvarande bara ett samarbete mellan Sverige och Norge avseende flygunderhåll. Det nordiska samarbetet om kostnadsdelning för utbildning, underhåll med mera har därmed blivit

⁹⁵ Regeringen (2010) Så här löser vi Sveriges problem med helikoptrarna, debattartikel i Dagens Nyheter 2010-04-09. I Försvarsmaktens årsredovisning för 2009 (s. 62) rapporteras att Helikopter 4 under 2009 hade totalt 32 flygtimmar. Under 2007 och 2008 flög Helikopter 4 totalt 600 respektive 514 timmar.

⁹⁶ SOU 2010:50, s. 136.

⁹⁷ Ibid., s. 137.

⁹⁸ Regeringen (2010) Så här löser vi Sveriges problem med helikoptrarna, debattartikel i Dagens Nyheter 2010-04-09.

betydligt mindre omfattande än vad som förutsågs när beslut om anskaffning fattades.⁹⁹

Förseningar leder normalt sett till kostnadsökningar kopplade till svensk personal, lokaler med mera. Andra förseningskostnader som kan noteras är att valutaförändringar fram till utgången av 2010 har medfört en ökad kostnad på 63 miljoner kronor – en kostnad som sannolikt inte blivit lika omfattande om helikoptrarna hade levererats i tid.¹⁰⁰

Försvarsmakten har tidvis försökt minska konsekvenserna av förseningarna genom att *modifiera och livstidsförlänga befintliga helikoptersystem*, med varierande resultat. Modifieringar och livstidsförlängning medför naturligtvis ökade kostnader för försvaret. Samtidigt innebär förseningar av inkommande helikoptersystem och genomförd avveckling av gamla system framskjutna betalningar och minskade drifts- och verksamhetskostnader.

Försvarsmakten har en betydande uppgift i att hantera situationen när omfattande planerade betalningar inte kan genomföras på grund av förseningar. Förhållandet skärps genom att Försvarsmakten inte har möjlighet till anslagssparande. Flera ansvariga för materielplaneringen vid Försvarsmakten påpekar det bekymmer som uppstår när faktureringen av Helikopter 14, som är ett mångmiljardprojekt, glider över budgetåren. Konsekvenserna av detta är *att materielplaneringen i stort återkommande måste ses över*. Det kan också innebära att andra materielprojekt måste tidigare- eller senareläggas. Kostnaderna för detta, såväl nominellt som verksamhetsmässigt, har inte klarlagts i denna granskning. Dock menar Riksrevisionen att konsekvenserna sannolikt är substantiella.

Ekonomiska beräkningar och livscykelkostnadsanalyser i TTEM

För att kunna göra en effektiv materielplanering krävs bland annat livscykelkostnadsanalyser som hanterar samtliga aspekter av ett materielsystem. Detta är vitalt för den totala systemsamordningen och kostnadsbilden.

En genomgång av måldokumentet som låg till grund för anskaffningsbeslutet redovisar en rudimentär analys vad gäller projektets ekonomi. Den enda siffra som anges rörande ekonomin är ett tak för anskaffningskostnaden, exklusive kostnader för ett gemensamt centralt underhållskoncept eller utbildningsanläggningar och simulatorer. Det bör påpekas att denna

⁹⁹ SOU 2010:50, s. 209.

¹⁰⁰ FMV:s yttrande över rapportutkastet, 2011-01-20.

målsättning då gällde en anskaffning av 25 helikoptrar, det vill säga 7 fler än de 18 som slutligen beställdes. Detta belopp har med god marginal överskridits. Vidare saknas i målsättningsdokumentet en redovisad livscykelkostnadsanalys. I dokumentet anges endast följande:

Livstidskostnader, LCC, för anskaffning och drift av helikoptersystemet bör under de 15 första åren inte överstiga XX Mkr.¹⁰¹

Noteras kan att någon summa inte har preciserats, utan att citatet ovan är korrekt återgivet från målsättningsdokumentet. Från FMV framhålls dock att inför utvärderingen mellan huvudkandidaterna för Helikopter 14 avvägdes bland annat pris och livscykelkostnad.¹⁰² Denna analys har emellertid inte arbetats in i måldokumentet för anskaffningen för Helikopter 14.

4.2 Radarjaktroboten Meteor

Nästa fallstudie rör radarjaktroboten Meteor. Sverige medverkar tillsammans med Storbritannien, Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland i utvecklingen av en ny radarjaktrobot, Meteor.¹⁰³ Roboten är avsedd att bäras av flygplan och användas mot andra flygplan i luftstrid. Den kan användas utan att piloten själv ser fienden.

4.2.1 Bakgrund

Regeringen rapporterar i budgetpropositionen för 2010 att Jas 39 Gripen för närvarande är utrustad med en radarjaktrobot, Rb99/AMRAAM, som når slutet på sin livslängd kring 2015. Vapnet är viktigt för flygsystemets operativa effekt, varför ett ersättande system har bedömts som nödvändigt.¹⁰⁴

Meteor har sitt ursprung i Storbritannien, som önskade utveckla och skapa förutsättningar för en europeisk jaktmissil. Sverige var ett av länderna som bjöds in att delta. Svenska analyser av olika handlingsalternativ avvägde Meteor mot bland annat en senare version av AMRAAM samt de amerikanska koncepten FMRAAM och ERAAM.

Inför beslutet om en ny radarjaktrobot drog FMV slutsatsen att Meteor var det bästa alternativet på marknaden. Meteor erbjöd bäst kravuppfyllnad, högst överlevnad för eget flygplan, störst utvecklingspotential och tillgång till

¹⁰¹ Försvarsmakten (1999) PTTEM för HKP 14.

¹⁰² SOU 2010:50, s. 199.

¹⁰³ Meteor benämns i Storbritannien Beyond Visual Range Air-to-Air Missile (BVRAAM).

¹⁰⁴ Prop. 2009/10:1.

information. Vidare bedömdes projektet vara gynnsamt för kompetensen inom svensk försvarsindustri – vilket då var viktigt att ta hänsyn till vid beslut om materielförsörjningen.¹⁰⁵

Frågan om en ny radarjaktrobot till Jas 39 kom att hanteras i riksdagen. I budgetpropositionen för 2002 skriver regeringen att vid sidan av ökad operativ förmåga till svenskt försvar, kan utvecklingen av Meteor bli en faktor vid eventuell export av Jas 39. Vidare får Sverige en god kunskap om robotens sekretessbelagda funktioner, vilket sannolikt inte skulle ha varit fallet vid en direktanskaffning. Regeringen tar också upp vikten av att Sverige behåller och utvecklar den inhemska kompetensen inom robotområdet.

Vi kan också konstatera att det då fanns en tvekan från Försvarmaktens sida, som utpekade ett antal tekniska, tidsmässiga och ekonomiska risker med Meteor. I budgetpropositionen konstaterar regeringen att sådana risker är oundvikliga vid utveckling av högteknologi och att Meteor på sikt ger Jas 39 en ytterligare utvecklad förmåga.¹⁰⁶

I en intervju med företrädare för projektet på Försvarmakten framgår att ansvariga för flygverksamheten vid myndigheten inte förespråkade Meteor framför andra lösningar. Att delta i utvecklingen av Meteor bedömdes snarare kunna få negativa konsekvenser på seriebeställningens omfattning. Genom att välja en annan lösning, det vill säga köpa ett befintligt system, ansågs det finnas möjlighet att kunna anskaffa fler robotar och därigenom uppnå en större kapacitet för militär förmåga.¹⁰⁷

Slutligen valde dock Sverige att delta i utvecklingsprojektet Meteor. I avtalet ingick en option för samarbetande länder att i ett senare skede lägga beställningar på serieleveranser till ett fördelaktigt pris.¹⁰⁸ *Utvecklingen av Meteor* genomförs i ett internationellt samarbete mellan Sverige och fem andra nationer. Samarbetet är det första konkreta materielprojektet som utvecklats inom ramen för LoI-samarbetet. Arbetet styrs genom ett MoU-avtal, som ländernas regeringar har skrivit på.¹⁰⁹ En projektgrupp (IJPO) inom den brittiska försvarsmaterielmyndigheten Defence Equipment & Support (DE&S) företräder de övriga länderna i upphandlingen av Meteorsystemet.¹¹⁰

¹⁰⁵ FMV (2000) Radarjaktrobot METEOR – FMV rekommendation.

¹⁰⁶ Prop. 2001/02:1.

¹⁰⁷ Intervjuer med företrädare för Meteor vid Försvarmakten 2010-06-01 och 2010-11-24.

¹⁰⁸ Intervjuer med företrädare för Meteor vid FMV 2010-05-10.

¹⁰⁹ Ett bemyndigande om att genomföra förhandlingar om ett MoU utfärdades av regeringen den 8 juni 2000. Källa: Prop. 2001/02:1.

¹¹⁰ Projektet leds av ett International Joint Programme Office (IJPO) som finns inrättat hos DE&S i Bristol.

Meteorkontraktet undertecknades av DE&S och huvudleverantören MBDA¹¹¹ den 23 december 2002. Den gemensamma delen av kontraktet omfattar utveckling av Meteorsystemet och underlag för certifiering.¹¹²

I Sverige har utvecklingen av Meteor och den partiella integrationen hanterats som en samlad beställning. En offertförfrågan från Försvarmakten till FMV skickades ut i maj 2001, vilket var strax innan MoU hade avtalats. Huvudleverantör för den partiella integrationen på Jas 39 är Saab. En slutrapportering av arbetet ska göras senast den 15 november 2013.

I beställningen utelämnas dock en rad uppgifter som måste hanteras innan systemet kan betraktas som slutlevererat och operativt. Serieleveranser ingick inte, ej heller integration på Jas 39 som innebär operativ status. Att skjuta på dessa beslut anses från företrädare för projektet på FMV vara ett rimligt förfarande. I detta fall innebär den valda strategin inte ökade kostnader för serieanskaffningen. Vidare fick FMV bättre förutsättningar för att utvärdera olika alternativ inför ett beslut om serieanskaffning. Det bedömdes också finnas tid för en slutlig integrering, så att något förmågeglapp inte skulle uppstå mellan ingående och utgående robotsystem.¹¹³

I offerten från FMV, som är underlag för beställningen, betonades vikten av att utreda modellerings- och simuleringsstöd. Vidare förutsattes att Försvarmakten ställde ett antal resurser till förfogande för projektet, exempelvis flygplan (Jas 39 och SK60), mark- och testutrustning, personal och simulatorer.

Hösten 2010 beslutades om en *svensk anskaffning av serietillverkade Meteor*. Den svenska beställningen går via Försvarmakten och FMV till brittiska DE&S som samordnar upphandlingen mot industrin. Projektet är planerat att löpa från slutet av 2010 och cirka 10 år framåt.¹¹⁴ I projektet ingår också slutlig integration på Jas 39.

¹¹¹ Huvudleverantör är det samägda fransk-engelsk-italienska företaget MBDA (Matra-BAe Dynamics-Alenia). MBDA företräder ett industrikonsortium som består av SAAB Bofors Dynamics (SBD) tillsammans med MBDA UK, MBDA France, MBDA Italy och Inmize Spanien. Därtill finns ett stort antal underleverantörer i Meteorprojektets medlemsländer.

¹¹² Certificate of Design (CoD).

¹¹³ Intervju med företrädare för Meteor vid FMV 2010-11-10.

¹¹⁴ FMV (2005) Milstolpsrapportering avseende MS 323 METEOR, samt kompletterande uppgifter från företrädare för Meteor vid FMV 2011-01-20.

4.2.2 Uppföljning av tid, kostnad och prestanda

Tid

Uppföljningen av projektets leveranstid har inriktats mot utvecklingsdelen av Meteor. När det gäller seriebeställningen av Meteor till det svenska försvaret har beslut om anskaffning fattats relativt nyligen (hösten 2010), och de planerade leveranserna till Sverige har än så länge inte försenats.

I uppföljningen har vissa centrala milstolpar följts upp. Av särskild betydelse i projektet är när roboten uppnått Certificate of Design (CoD), det vill säga när designen för Meteor slås fast.

Fram till att denna rapport slutfördes har projektet utveckling och partiell integration av Meteor omförhandlats tre gånger, med anledning av leveransproblem. Uppföljningen visar att flera centrala milstolpar för utvecklingen har förseningar på mellan 6 och 11 månader. Enligt uppgift från FMV är detta kopplat till bristen på Eurofighterplan för provverksamhet. En mindre försening (2 månader) av en milstolpe orsakades av att FMV underskattade tidsåtgången för att analysera IJPO:s underlag.

Men framför allt finns förseningar när roboten ska ha uppnått CoD. Här rör det sig om en försening på mellan 26 och 36 månader.¹¹⁵ Detta är enligt FMV helt kopplat till bristen på Eurofighterplan för provverksamhet.

Kostnad

Bristen på Eurofighterplan har enligt FMV medfört att år 2009 hade utvecklingen av Meteor fördyrats avsevärt.¹¹⁶ Merkostnaden för Sverige är dock avgränsad.¹¹⁷ De svenska fördyringarna är kopplade till de personalkostnader med mera som uppstår under tiden för förseningen. Samtidigt hade inte upparbetade kostnader på FMV nått planerad omfattning, varför extrakostnaden kan anses ha blivit något lägre.

År 2003 ökade kostnadsramen på grund av dyrare integrationskostnader i Sverige, vilket medförde omförhandlingar av avtalet mellan Försvarmakten och FMV. I övrigt finns inga prognostiserade kostnadsökningar.¹¹⁸

¹¹⁵ Förseningen redovisas som ett tidsspänn, beroende på att milstolpsplaneringen justerades tidigt efter beslut om att delta i utvecklingen av Meteor.

¹¹⁶ Den senaste omförhandlingen mellan Försvarmakten och FMV genomfördes 2009. Orsaken var försening i milstolpsleverans från FMV, kopplat till den uteblivna utprovningen av Meteor på Eurofighter. Källa: FMV (2005) Milstolpsrapportering avseende MS 323 METEOR, FMV (2010) Meteor utveckling och integration, årsrapport 2009.

¹¹⁷ FMV (2010) Meteor utveckling och integration, årsrapport 2009.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Meteor vid FMV 2010-11-19.

Sammantaget har projektet *utveckling och partiell integration* i nuläget totalt sett fördyrats. Företrädare för projektet vid FMV framhåller dock att fördyringen inom partiell integration inte innebär någon fördyring av projektet i sin helhet. I förhandlingen med Saab om partiell integration bestämdes en kostnadsram för en slutintegration på Jas 39, som inkluderar kostnaderna för partiell integration. Denna ram har inte förändrats, vilket innebär att kostnader för slutintegrationen ska ha minskat med motsvarande kostnadsökning för partiell integration.¹¹⁹ Med tanke på att svensk medverkan i Meteor är ett mångmiljardprojekt framstår kostnadsökningen för svensk del som blygsam.

Vad gäller anskaffningen av Meteor så planerades det i materielplanen för 2007 in en ramreservation för serieanskaffning av ny radarjaktrobot. Denna ram behövde emellertid kraftigt justeras när analyser av behov och kostnader för serieanskaffning pekade på ökade kostnader. Beslutet om serieanskaffning är nyligen taget och i dagsläget finns inga ändringar för leveransernas genomförande eller kostnad.

Prestanda

Det finns uppgifter som pekar på vissa negativa prestandajusteringar inom Meteorprojektet. Tidigt i processen, år 2002, aviserade Försvarmakten en justering av måldokumentet för missilen (PTTEM). Detta berodde på att systemet inte uppfyllde ett visst svenskt krav som rörde robotens prestanda.¹²⁰ Detta är en följd av att samarbetet med andra länder innebär att hänsyn måste tas till andra länders flygvapensystem och de begränsningar som ligger däri. Från FMV:s sida framhålls dock att den slutliga prestandan inte påverkas av denna eftergift.

År 2010 rapporterade FMV att det fortfarande fanns ett antal tekniska risker med utvecklingen av Meteor. Av kända tekniska risker bedömdes bara en kunna påverka projektet. Övriga risker ansågs vara tekniskt hanterbara, även om gemensam syn på hur kostnader skulle fördelas i vissa fall saknades.¹²¹

4.2.3 Orsaksanalys

Riksrevisionen kan konstatera att det tog flera år innan samarbetet nådde fram till ett konkret avtal. Eftersom Meteor bygger på *ny teknik* krävdes en omfattande riskhantering, vilket tog tid. Oklarheter i offerten, nationella tilläggskrav och tolkningsproblem av kontraktstilkastet samt nationella

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Meteor vid FMV 2010-11-19.

¹²⁰ Försvarmakten (2002) Beställning av verksamhet inom MS 323.

¹²¹ FMV (2010) Meteor utvärdering inför anskaffning av radarjaktrobot.

ekonomiska svårigheter medförde också att utvecklingsavtalet, i sin helhet, försenades. Brittiska statsrevisionen NAO konstaterade att under projektets första år, det vill säga perioden 2001 - 2002, försenades Meteor-projektet med 9 månader på grund av *förseningar vid kontraktsskrivningen*.¹²²

Meteorprojektet kom senare att drabbas av ytterligare förseningar. Orsaken är att det huvudsakliga provflygplanet för utvecklingen, *Eurofighter, inte har kunnat användas som planerat*. Trots att Eurofighter i dag är operativt framgår att länderna som använder Eurofighter inte har lyckats att leverera plan för provverksamhet med Meteor. Skälen till detta har inte utretts inom ramen för denna granskning.

Utvecklingen av Meteor har väsentligt påverkats av Sveriges val att på egen hand förbereda Jas 39 för Meteor. Genom MoU-avtalet bestämdes att det europeiska stridsflygplanet Eurofighter skulle vara huvudsakligt provflygplan vid utvecklingen av Meteor. Sverige föreslog att också Jas 39 skulle ingå som provflygplan i projektet, med vissa delade kostnader. Det svenska förslaget kunde därför betraktas som en form av riskreducering av projektet. De andra deltagarna var dock inte beredda att finansiera ytterligare ett provflygplan.

Sverige valde då att bekosta en förberedande integration av roboten på Jas 39, parallellt med utvecklingen av Meteor, så att ett Jasflygplan finns tillgängligt för robotprov. Riksrevisionen konstaterade i en rapport från 2004 att Sveriges ursprungliga ambition om riskreducering i stället hade medfört ett ökat svenskt åtagande med höjt svenskt risktagande.¹²³

Problemen med Eurofighter medförde visserligen vissa förseningar av integrationen på Jas 39. Samtidigt uppstod nya möjligheter att utöka den svenska provflygverksamheten.¹²⁴ I och med att Meteorprojektet rekonstruerades 2008 gavs Jas 39 en större roll, med nya beställningar till Saab från projektkontoret i Storbritannien.¹²⁵

4.2.4 Operativa konsekvenser

Det antal robotar som nu ska serieanskaffas är enligt företrädare för materielsystemet vid Försvarmakten acceptabel men, enligt nuvarande behovsanalys, i nedre gränsen av behovet. Dock finns möjligheten att efter hand, om behovet ökar, lägga ytterligare order på serieanskaffning.¹²⁶

¹²² National Audit Office (2002) Major Projects Report 2002.

¹²³ Riksrevisionen (2004) Materiel för miljarder, s. 97 - 98.

¹²⁴ FMV (2009) Meteor utveckling och integration.

¹²⁵ Inom projektet benämns omstruktureringen som "realignment".

¹²⁶ Intervju med företrädare för Meteor vid Försvarmakten, 2010-11-24.

Ursprungligen fanns en målsättning om att Meteor skulle vara operativt på Jas 39 år 2010.¹²⁷ Denna målsättning formulerades 2002, det vill säga vid ingåendet i Meteorprojektet. Denna målsättning reviderades inför beslutet att serieanskaffa Meteor (mars 2010). Nu ska Jas 39 vara initialt operativt 2015 respektive fullständigt operativt med Meteor 2018.¹²⁸

Sett utifrån tidpunkten då dagens bestyckning av Jas 39 troligen börjar falla för åldersstrecket, förefaller inte förseningarna inom utvecklingen av Meteor medföra några allvarliga konsekvenser ur ett förmågeperspektiv. Däremot finns inte någon större mån för ytterligare förseningar. Om dagens planering hålls kommer det således inte att uppstå någon övergångsperiod där Jas 39 är bestyckat med en föråldrad radarjaktrobot eller saknar adekvat beväpning.

4.2.5 Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser

Uppföljningen av Meteor pekar på att fördyringen inom projektet, för svensk del, planeras bli förhållandevis begränsad. Fördyringen är kopplad till ökade personalkostnader med mera när samarbetsprojektet försenats utanför Sveriges påverkan. Detta innebär en total kostnadsökning i projektet på mindre än 1 procent, vilket måste betraktas som ett mycket gott utfall. Företrädare vid FMV framhåller en noggrann projektuppföljning som framgångsfaktor i detta fall.¹²⁹

Utveckla eller "köpa från hyllan"?

Ur ett svenskt samhällsekonomiskt perspektiv framstår utvecklingen inom Meteor som en god affär. Problemen med att få fram Eurofighter har spelat svenska intressen i händerna. På FMV påpekar man att svensk industri har vunnit betydande belopp på de beställningar som Saab fått när provverksamheten utökats med Jas 39. Enligt ansvariga för Meteor vid FMV har utvecklingen också medfört att de svenska kostnaderna för en slutlig integration på Jas 39 delvis har finansierats av Eurofighterländerna. Det totala värdet har emellertid inte klarlagts vid FMV.¹³⁰

Riksrevisionens tidigare farhågor, om att det svenska agerandet ökat det ekonomiska åtagandet och höjt svenskt risktagande, har med andra ord visat sig inte bli verklighet.¹³¹ Snarare har det ökade risktagandet varit en förutsättning för att projektet har kunnat framskrida utan ytterligare förseningar och fördyringar. Det har också medfört fler kontrakt till svensk industri.

¹²⁷ Försvarsmakten (2002) PTTEM för ny radarjaktrobot.

¹²⁸ Intervju med företrädare för Meteor vid Försvarsmakten, 2010-11-24.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Meteor vid FMV, 2010-11-19.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Meteor vid FMV, 2010-11-10.

¹³¹ Riksrevisionen (2004) Materiel för miljarder.

Ur ett snävare försvarsbudgetperspektiv finns indikationer på att den valda strategin, det vill säga att vara med och utveckla Meteor, är betydligt dyrare än ett direkt ”hyllköp” av färdigutvecklade Meteorsystem. Detta trots att Sverige, i och med deltagandet i utvecklingen, fått en rabatterad köption för serieanskaffning. Enligt en bedömning vid FMV kan extrakostnaden uppgå till över 1 miljard kronor.

Om vi däremot bortser från utvecklingskostnaderna och värderar de alternativ som finns på marknaden i dagsläget framstår Meteor, ur ett svenskt perspektiv, fortfarande som ett dyrare system, men med hög prestanda. Enligt FMV kan dock en anskaffning av det alternativa systemet AIM 120c inte anses vara varken operativt eller ekonomiskt försvarbart.

Dessa jämförelser bör dock vägas mot de operativa fördelar som följer med att delta i samarbetet, med total insyn i systemet och möjlighet att påverka utvecklingen. Vid FMV och Försvarmakten framhålls att vid köp av befintlig materiel får kunden endast begränsad information om systemets prestanda. Egen verifiering är inte fullt möjlig, eftersom säljaren äger rätten att filtrera testresultaten. Vidare är det svårare att modifiera ett befintligt system som svenska staten inte har ägarandel i, med ökad risk för fördyringar.

Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att många länders försvarsmakter materielförsörjer genom köp av befintlig materiel. Vidare har Sverige sedan länge bland annat använt utländska robotsystem på Jas 39, vilket innebär att detta förhållande är något som svenska försvaret har en vana att leva med.

Ekonomiska beräkningar och livscykelkostnadsanalyser i TTEM

En genomgång av måldokumenterna för Meteor (PTTEM 2002-04-12 och reviderat PTTEM 2010-03-17) visar på brister vad gäller redovisade ekonomiska kalkyler. Det TTEM som låg till grund för ingåendet i Meteorprojektet (2002-04-12) saknar redovisad ekonomisk kalkyl och livscykelanalys. Endast ett kort konstaterande finns att ”medel för utveckling av Meteor finns inom föreslagen objektsram”. Inga siffror anges.

Inför beslutet om anskaffning av Meteor genomfördes en revidering av PTTEM. Även detta dokument har uppenbara brister vad gäller redovisning av ekonomiska kalkyler. Det saknas redovisad kostnadskalkyl för kostnader inom ramen för anslag 1.1, det vill säga kostnader koppade till utbildning, förråd, infrastruktur, driftsunderhåll, dokumentation etcetera. Dock anges i en not att dessa kostnader ”beräknas bli lika de för Rb99”. Kommande kostnader anges fram till 2020, trots att systemets livslängd planeras vara minst 25 år. Vidare kan konstateras att tidigare kostnader, det vill säga före 2009, ingår inte i kostnadskalkylen – trots att de är relativt sett mycket omfattande.

När det gäller livscykelkostnadsanalyser har en sådan genomförts på FMV.¹³² Analysen sammanställdes i särskild ordning i ett dokument.¹³³ Analysen gjordes i mars 2010 inför ett beslut om serieanskaffning. Samtidigt gjordes en så kallad Astoranalys, som hanterar en prognostiserad verksamhet med Meteor. Astoranalysen utgör underlag för beräkningar av underhållskostnader med mera. Riksrevisionen konstaterar att trots genomförd livscykelkostnadsanalys vid FMV kvarstår brister vad gäller den redovisade ekonomiska kalkylen i det styrande dokumentet för materielprojektet (PTTEM).

4.3 Pansarskottet NLAW/Rb57

NLAW är ett bärbart vapen avsett att användas mot stridsvagnar och lättare fordon, byggnader och befästningar. Vapnet har utvecklats av SAAB-Bofors Dynamics AB (SBD). I Sverige benämns vapnet Robot 57 (Rb57) eller NLAW.¹³⁴ Roboten programmeras med en bana genom skyttens målföljning innan skott. Kvarvarande materiel efter skott behandlas som skrot.

4.3.1 Bakgrund

Som ett led att förnya och utveckla pansarskottsparken sökte Försvarmakten under mitten av 1990-talet att hitta ersättande materielsystem. Ett arbete inleddes med ett nytt pansarvärnsvapen (AT12). Flera faktorer ledde dock till att Försvarmakten 1995 avbröt utvecklingen av detta vapen. Ekonomiska skäl vägde tungt, så även vapnet – som ansågs bli för otympligt för att vara taktiskt användbart.¹³⁵

Projektet gjorde en omstart, med målsättningen att utveckla ett annat vapen som bättre svarade mot de svenska behoven. Kontrakt med industrin som redan var uppboundna för utvecklingen av AT12 dirigerades till det nya pansarvärnsvapnet. Dock uppstod finansieringsproblem även för det nya vapnet. Med dåvarande ägarstruktur var en eller flera samarbetspartner en förutsättning för att överhuvudtaget kunna genomföra utvecklingen av vapnet.

En möjlig partner var Storbritannien, som också var intresserat av ett nytt pansarskott. SBD och FMV gick då samman för att försöka vinna den brittiska upphandlingen.

¹³² Intervju med företrädare för Meteor vid FMV, 2010-11-19.

¹³³ Intervju med företrädare för Meteor vid Försvarmakten, 2010-06-01.

¹³⁴ Storbritannien definierar roboten som NLAW (New generation Light Anti-armour Weapon).

¹³⁵ Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-09-09.

SBD vann upphandlingen i konkurrens med två andra system genom att kunna erbjuda ett system som vid beställningstidpunkten hade högre teknisk mognad och en väl definierad teknisk prestanda.¹³⁶ Den brittiska försvarsmaterielmyndigheten DPA beställde i maj 2002 utveckling och serietillverkning av en första serie med ett bestämt antal vapensystem. FMV bidrar enligt avtalet med ekonomiska medel i utvecklingen.¹³⁷ NLAW levereras av SBD tillsammans med brittiska underleverantörer.¹³⁸

Sverige valde att vänta med ett beslut om serieanskaffning. Jämfört med att från början lägga en order om serieanskaffning bedömdes en avvaktande hållning inte leda till några fördyringar. På så vis gavs Försvarsmakten en ökad flexibilitet i materieförsörjningen och ökade möjligheter att anpassa anskaffningen efter omvärldsförändringar och NLAW-systemets slutliga prestanda. Vidare kan nämnas att Sverige valde att inte samarbeta med Storbritannien om utbildningsmateriel, då det tidigt visade sig skilja i utbildningsmetodik och krav.

Utvecklingen av NLAW är därmed ett bilateralt samarbetsprojekt mellan Sverige och Storbritannien. Ett så kallat Memorandum of Understanding (MoU) reglerar bland annat projektets finansiering, informationsutbyte och samarbetsformerna mellan Sverige och Storbritannien.¹³⁹ Avtalet fastställde att DPA fick ansvaret för det gemensamma kontraktet mot leverantören, varpå DPA fungerar som en agent åt FMV. Förutom fullständig insyn i vapensystemet och en royalty på framtida försäljning medförde samarbetet en option för serieanskaffning till det svenska försvaret.

2005 löste Sverige ut sin köpoption och beställde ett antal serietillverkade NLAW. Värdet av beställningen uppgick till cirka 500 miljoner kronor.¹⁴⁰ I den första beställningen mellan Försvarsmakten och FMV ingick förutom seriebeställningen av ett antal NLAW också viss utbildningsmateriel som ansågs täcka ett initialbehov. Vidare ingick inte utvärderingsutrustning, fordonsinstallationer med mera i den ursprungliga beställningen.

¹³⁶ Uppgifter från företrädare för FMV, 2011-01-20.

¹³⁷ Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-11-17.

¹³⁸ FMV (2005) Nytt pansarvärnssystem till försvaret, pressmeddelande nr 20, 2005-12-22.

¹³⁹ FMV (2005), PROTEC, nr 3, s. 18.

¹⁴⁰ FMV (2005) Nytt pansarvärnssystem till försvaret, pressmeddelande.

4.3.2 Uppföljning av tid, kostnad och prestanda

Tid

De första åren efter att Storbritannien och Sverige hade beställt utveckling av NLAW fortlöpte arbetet utan några större problem. Brittiska statsrevisionen (NAO) konstaterar i sin Major Projects Report 2005 att NLAW inte var försenat och hade en kostnadsökning motsvarande 0,3 procent av den totala budgeten.¹⁴¹

Strax efter att Sverige kompletterat med en beställning av serieproducerade NLAW (2005) uppstod emellertid tekniska problem som medfört förseningar av de planerade leveranserna till såväl den svenska som den brittiska armén.¹⁴² Som en följd av förseningarna har beställningen mellan Försvarmakten och FMV av serieproducerade NLAW omförhandlats två gånger och utvecklingsbeställningen har omförhandlats tre gånger.

I ett tidsperspektiv har *utvecklingsprojektet* NLAW, som beställdes av Försvarmakten 2002 med planerad slutleverans 2007, blivit kraftigt försenat. Enligt den senaste planeringen kommer utvecklingen av NLAW att avslutas hösten 2011, vilket innebär en försening på fyra år.¹⁴³

Beställningen av NLAW-system är planerad att genomföras i flera delleranser. Av Riksrevisionens uppföljning framgår att första delleransen av NLAW har försenats med 843 dagar, det vill säga knappt två år och fyra månader. Den slutliga leveransen prognostiseras i dagsläget bli drygt 3 månader försenad. När väl NLAW levereras så planeras det alltså ske i betydligt snabbare takt än vad som först planerades. Fullt operativa NLAW har under 2009 börjat levereras till såväl det brittiska som det svenska försvaret.

Kostnad

NLAW-projektet hade fram till 2005 inte drabbats av några större avvikelser vad gäller kostnader. Utfallet för utvecklingsbeställningen blev i stället 15 procent lägre än den ursprungliga beställningen av Försvarmakten.¹⁴⁴

¹⁴¹ National Audit Office (2005) Major Projects Report 2005.

¹⁴² Defense News.com, Anti-armor weapon delayed, 2006-10-02. FMV (2005) Nytt pansarvärnssystem till försvaret, pressmeddelande. År 2008 rapporterade den engelska statsrevisionen NAO en försening på 71 månader. Källa: Comment: UK MoD major projects report 2008, RUSI Defence Systems, februari 2009, s. 30.

¹⁴³ FMV (2010) Slutrapport över genomförd verksamhet, utveckling Robot 57.

¹⁴⁴ Ibid.

I början av 2008 (2008-01-10) och under hösten 2010 (2010-09-16) kompletterades den initiala beställningen med en utökad anskaffning av bland annat utbildningsmateriel och hållare till fordon. Värdet på beställningen har därmed skrivits upp.¹⁴⁵

Kostnaden för ett bestämt antal NLAW har vidare inte påverkats i omförhandlingarna mellan Försvarsmakten och FMV. Detta kan förklaras dels av att FMV har ett fastpriskontrakt mot industrin, dels av att FMV krävde att prisindexnivån skulle läsas på 2006 års nivå när industrin fick problem att leverera enligt den ursprungliga planen.¹⁴⁶ Totalkostnaden för leveranser av NLAW-system är således i princip oförändrad över hittillsvarande projekttid.

Prestanda

Enligt uppgifter från FMV och Försvarsmakten har NLAW en hög måluppfyllelse, sett till prestandakraven i UTTEM och TTEM.¹⁴⁷ Detta ska dock tolkas med vetskap om att dessa prestandakrav har formulerats med god kännedom om vad industrin har lyckats leverera. Det finns med andra ord en möjlighet att kravprofilen för NLAW teoretiskt har kunnat anpassas efter vad systemet i verklighet kan prestera. Dock har Riksrevisionen inte gått vidare i denna fråga, utan nöjer sig med att konstatera att FMV bedömer att måluppfyllelsen vad gäller prestanda är god.

4.3.3 Orsaksanalys

Enligt uppgifter från FMV orsakades förseningarna främst av en *underskattning av tekniska problem* och av svårigheter relaterade till att projektet var utspritt på flera underleverantörer i Sverige och i Storbritannien. Samtidigt var denna spridda arbetsfördelning en förutsättning för projektets finansiering.¹⁴⁸

Enligt uppgifter från FMV har Storbritannien ställt tuffa krav på industrin att leverera enligt avtalet, trots de tekniska problemen. DPA har använt sig av ett system för upphandling, Smart Procurement, som betonar vikten av leveranssäkerhet. För att hantera förseningarna har SBD valt att planera om och lägga processer parallellt med varandra. Exempelvis inleddes produktionen innan all utveckling var genomförd. Detta har i sin tur ökat riskerna i projektet. I slutändan har emellertid DPA varit tvungna att omförhandla avtalen, med eftergifter vad gäller leveranstid.

¹⁴⁵ Enligt senaste beställning mellan FM-FMV (2010-09-16).

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-11-17.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-09-09.

¹⁴⁸ Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-09-09.

Sveriges hållning har varit att hålla fast vid det ursprungliga kontraktet och samtidigt ha en acceptans för uppkomna förseningar.¹⁴⁹ Vid FMV framhålls att detta har varit möjligt då Försvarsmakten har accepterat förseningarna. Vid Försvarsmakten menar man dock att omständigheterna tvingade myndigheten till att acceptera förseningarna. Eftersom utvecklingskontraktet är ett fastprisavtal så har de ökade kostnaderna burits av framför allt SBD.

Vidare har *den tekniska valideringen* blivit mer omfattande än planerat. Antalet provskott tvingades öka avsevärt för att säkerställa att kravprofilen uppnås. Valideringen har inneburit vissa förseningar, men har bekostats av industrin. Det har vidare fått en positiv effekt i och med en större kännedom om vapnets prestanda.¹⁵⁰

Sedan den andra omförhandlingen av serieanskaffningen (2008-01-10) mellan Försvarsmakten och FMV finns en försening i tidsplanen för leveranserna av NLAW. Då infördes också en leverans av en förserie om ett begränsat antal NLAW för prov och initial utbildning. Ursprungligen skulle inte någon förserie ha levererats innan en verifiering var genomförd, utan samtliga leveranser gällde kompletta system. Omplaneringen beror på *tekniska problem* hos leverantören, som krävt omverifiering, i kombination med att Försvarsmakten hade ett behov av att introducera systemet i organisationen.¹⁵¹

4.3.4 Operativa konsekvenser

Förnyelsen av pansarskott försenades i och med att AT12 stoppades. Vidare tog det tid innan formerna för NLAW hade utkristalliserats. Sedan har ytterligare förseningar uppstått i utvecklingen av NLAW. Första leveransen av operativa NLAW-system blev försenad med två år och fyra månader. Den slutliga leveransen planeras i dagsläget bli drygt tre månader försenad.

Från Försvarsmaktens sida hävdas att förseningarna av NLAW har kunnat hanteras på ett godtagbart sätt genom att modifiera Rb55 (TOW) och genomföra en livstidsförlängning av detta system. Vidare har de ålderstagna systemen Rb56 och P-skott 86 kunnat användas under tiden som NLAW har utvecklats och tillverkats. På så vis ska inte något förmågeglapp ha uppstått. Däremot kan Riksrevisionen konstatera att det fanns önsknings om att använda NLAW i NBG08, men att detta tidigt fick strykas på grund av förseningarna.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-11-17.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ FMV (2010) Slutrapport över genomförd verksamhet, utveckling Robot 57.

4.3.5 Ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser

Av granskningen framgår att det på projektnivå inte finns någon substantiell fördyring för Försvarmakten i utvecklingen eller beställningen av NLAW. Detta har åstadkommit bland annat genom att FMV använt fastpriskontrakt gentemot industrin och förhandlat in i avtalet att priserna inte ska räknas upp efter prisutvecklingen i samhället.

Förseningarna medför såväl extrakostnader som besparingar

Förseningar leder emellertid till extra kostnader för försvaret. Dels uppstår fördyringar och kostnader kopplat till personal, resor, overhead med mera vid Försvarmakten och FMV. Förutom de rena kostnaderna menar en företrädare för NLAW på FMV att förseningar binder upp personresurser som skulle kunna ha använts för andra projekt. Detta blir en reell faktor att ta hänsyn till, särskilt eftersom myndigheten har en allt mer slimmad organisation.

Vid Försvarmakten understryks att förseningar kräver en omplanering av den övergripande materielplaneringen. En försening av ett system kan med andra ord leda till att andra system förskjuts, vilket i sin tur kan leda till fördyringar. Samtidigt har förseningen av NLAW förmodligen inneburit besparingar för Försvarmakten, eftersom verksamhet med den livsförlängda robotparken är betydligt billigare än med NLAW. Exempelvis är styckkostnaden för Rb55, Rb56 eller P-skott 86 avsevärt lägre än för NLAW.¹⁵²

Riksrevisionen kan inte i denna granskning redovisa vad förseningarna av NLAW har kostat. Det beror på att FMV och Försvarmakten har svårt att redovisa förseningarnas ekonomiska konsekvenser. Förseningar särredovisas inte, utan räknas in i de totala kostnaderna för projektet. Det går att redovisa vissa extrakostnader, men det finns ingen helhetsbild av kostnaderna, som inräknar kostnader för livstidsförlängning eller modifiering av befintliga system etcetera.

Utveckla eller ”köpa från hyllan”?

Såväl Försvarmakten som FMV betonar att det inte var möjligt för Sverige att självt driva utvecklingen av NLAW. Att hitta en partner att dela utvecklingskostnader med och att dra nytta av en större gemensam serievolym var en förutsättning för projektets överlevnad.¹⁵³ Från Försvarmaktens sida menar man att NLAW-projektet är ett tidigt exempel på att Sverige inte längre kan eller har för avsikt att egenfinansiera den materiella förnyelsen inom försvaret.

¹⁵² Företrädare för FMV menar dock att skillnaden minskar om man tar hänsyn till kostnader för underhåll med mera.

¹⁵³ FMV:s årsredovisning för 2008, s. 14.

Från FMV framhålls att köp av befintlig materiel medför en betydande ökad osäkerhet i prestanda. Det beror på att mycket teknisk information hålls hemlig av säljaren när ett land vill värdera olika befintliga system inför beslut om anskaffning. Eftersom säkerhetsnivåerna är okända behöver verifieringar genomföras, vilket resulterar i kostnader. När ett land däremot är med och utvecklar finns fullständig insyn i projektet. Vid utvecklingen av NLAW anser FMV att samarbetet med Storbritannien varit framgångsrikt och att Sverige fått stort genomslag för svenska krav på systemets prestanda. Systemet har testats på svenska förhållanden och av svensk trupp, vilket också påverkat slutresultatet till svensk fördel. Vidare påpekas vid FMV att Försvarsmakten ställer höga krav på information kring materielens prestanda, något som kostar stora belopp för FMV att ta fram genom provverksamhet och verifieringar. Dessa kostnader anses kunna vara så pass omfattande att de kan radera eller kraftigt urholka den ekonomiska vinst som kan hämtas hem genom att anskaffa materiel som redan finns på marknaden.

I denna granskning har en jämförelse gjorts mellan de kostnader som Sverige betalat för att utveckla och anskaffa NLAW och en hypotetisk kostnad om Sverige anskaffat NLAW "från hyllan". Detta kräver flera antaganden, bland annat att projektet skulle ha gett samma resultat, prestandamässigt och ekonomiskt, oavsett svensk medverkan. Dessutom är det osäkert vilken exportpotential som NLAW kommer att ha och vilken omfattning som royalties och export kan få för svenska staten.¹⁵⁴ Vidare bör en analys också hantera hur en export kan påverka svensk industri och svenska arbetstillfällen. Analysen måste därför hanteras med försiktighet och ger mer en fingervisning om kostnadseffektivitet.

En övergripande analys av styckkostnader för länder som köper NLAW indikerar att den ekonomiska vinsten i detta avseende kan vara begränsad. Sveriges agerande har i praktiken inneburit såväl ett ökat risktagande som en tveksam ekonomisk vinst. Samtidigt framstår det hypotetiska alternativet, det vill säga att Sverige köpte NLAW "från hyllan", som problematisk. Vid FMV påpekas att ett svenskt hyllköp av NLAW i realiteten skulle bli betydligt dyrare än vad andra länder betalat i och med den validering och provverksamhet som Försvarsmakten kräver. Det finns här exempel på hur andra länder agerar för att minska sådana kostnader, bland annat genom att ta kalkylerade risker som Sverige inte för närvarande tar.

¹⁵⁴ Riksrevisionen kan emellertid konstatera att NLAW har sålts till andra länder än Sverige och Storbritannien.

Ekonomiska beräkningar i TTEM och livscykelkostnadsanalyser

Enligt företrädare för projektet vid FMV finns en genomförd livscykelkostnadsanalys för NLAW. Analysen gjordes på FMV under koncepttiden, det vill säga före 2002. Detta dokument har dock inte använts under den senare delen av projekttiden. Analysen är inte heller tillgänglig för den nuvarande projektledaren.

Frågor som rör NLAW i ett livscykelperspektiv uppges bli hanterade av projektledaren vid FMV från fall till fall och i den mån det behövs. I projektet har frågor om exempelvis livsförlängande åtgärder och avveckling hanterats i separata studier vid FMV.

Företrädare för projektet vid Försvarmakten anser att livscykelkostnadsanalyser av hög kvalitet skulle vara ett väsentligt underlag för en effektivare materielplanering, särskilt när förseningar inom ett projekt kan få konsekvenser på andra verksamheter. Man hävdar att det visserligen tas fram livscykelkostnadsanalyser ibland, men att de görs av flera olika aktörer inom FMV och Försvarmakten. Vidare menar man att den ekonomiska planering som görs i TTEM i regel är rudimentär och oftast saknar ett livscykelperspektiv. Vidare finns det generellt sett brister i hanteringen som gör att dessa analyser inte hålls uppdaterade efter den senaste planeringen av Försvarmaktens behov och verksamhet. Företrädare för NLAW vid Försvarmakten menar att det saknas bra arbetssätt och metoder som underlättar att göra livscykelkostnadsanalyser samlat och enhetligt samt kontinuerligt hålla dem uppdaterade.

4.4 Undervattensinsatsvapensystemet TMS

TMS (Torped-Mina-Sensor) var ett materielprojekt som omfattade utveckling av en ubåtsjakttorped, ett minsystem med sensornätverk samt en självständig sensorfarkost för exempelvis spaning och minsökning. Konceptet har av svenska försvaret kallats för ett "undervattensinsatsvapensystem" och avsågs kunna användas av ytfartyg, ubåtar och helikoptrar.¹⁵⁵

TMS var ett materielsamarbete som inleddes 2001 och som slutligen avbröts av regeringen 2008. I det följande redogörs för projektets utveckling och vilka beslut som ledde fram till dess avbrytande. Redovisningen i detta avsnitt skiljer sig något jämfört med de övriga fallstudierna med anledning av att TMS har avbrutits.

¹⁵⁵ Försvarmakten (1997) Utkast TTEM TMS.

4.4.1 Bakgrund

I slutet av 1990-talet behövde den lätta torped som Sverige använder, Torped 45, ersättas. Torped 45 är ett system i slutet av sin livstidscykel. Systemet blev operativt 1995, genom att man satte en ny målsökare på Torped 43 från 1988, som i sin tur bygger på ärvda komponenter från 1970-talet.

Utländska torpeder hade provats, men förhållandena i Östersjön är speciella. De flesta torpeder är gjorda för förhållanden som råder i oceanerna, med saltare vatten och större djup än i Östersjön. I Östersjön riskerar en standardtorped att slå i botten innan den har fått upp styrfart. Dessutom krävs andra målsökare och uppdatering av mållägen, vilket talar för att torpeden behöver vara trådstyrd.¹⁵⁶

En egen utveckling av Torped 46 påbörjades, men befanns bli för dyr och avbröts därför. Behovet av ett nytt torpedsystem kvarstod emellertid, och i väntan på ett sådant livstidsförlängdes Torped 45. Ytterligare behov av en ny ubåtsjakttorped, ett minsystem med sensornätverk samt en självständig sensorfarkost för exempelvis spaning och minsökning ledde till att projekt TMS (Torped-Mina-Sensor) påbörjades 2001. Projektet utgjorde en sammanslagning av tre separata materielprojekt, med syftet att skapa synergieffekter mellan utvecklingsprojekten och ge en hanterlig kostnadsbild för utveckling och vidmakthållande.¹⁵⁷

Finland hade när samarbetet kring TMS inleddes identifierat ett liknande behov som Sverige. År 2002 slöt FMV ett samarbetsavtal med Finland. Samarbetet gällde bland annat utveckling av TMS samt prototypframtagning av ett lätthanterligt mobilt spaningssystem, kallat SURA. Kostnaden för de båda projekten skulle delas lika mellan Sverige och Finland. När samarbetet med Finland inleddes förväntade sig FMV att de första leveranserna av TMS till Försvarsmakten skulle inledas omkring 2010.¹⁵⁸ TMS-projektet befann sig vid denna tidpunkt i en produktdefinitionsfas och skulle enligt planeringen övergå i en utvecklingsfas 2005. TMS beskrevs i sitt inledande skede av FMV som ett spännande och nytänkande system. Genom att samtidigt utveckla en ny torped, en ny mina och en sensorfarkost sågs möjligheter till stordriftsfördelar och sänkta livstidskostnader.¹⁵⁹

¹⁵⁶ FMV:s yttrande över rapportutkastet, 2011-01-20.

¹⁵⁷ Försvarsmakten (1997) Utkast TTEM TMS.

¹⁵⁸ FMV (2002) FMV inleder samarbete med Finland för utveckling av nytt vapensystem, pressmeddelande, 2004-11-19.

¹⁵⁹ FMV (2002) FMV inleder samarbete med Finland för utveckling av nytt vapensystem, pressmeddelande, 2004-11-19.

4.4.2 Regeringen avbryter TMS

Hösten 2007 angav regeringen i budgetpropositionen för 2008 att materielanslaget totalt skulle minska med nära 2 miljarder kronor under perioden 2008 - 2010. För att uppnå dessa besparingar beslutade regeringen att avbryta ett antal försvarsmaterielprojekt, däribland TMS. Regeringen bedömde att kostnaderna för att utveckla TMS var höga i förhållande till den förmåga som materielssystemet skulle tillföra. Regeringen ansåg därför att alternativa vägar att tillgodose det materiella behovet borde undersökas.¹⁶⁰

Det finns i dagsläget inget land som utvecklat ett materielssystem med den kombination av förmågor som planerades för TMS. Regeringen anser att det svenska försvaret ska ha ändamålsenlig materiel men det som är tillräckligt för andra länder måste också kunna vara tillräckligt för Sverige. Det är inte alltid kostnadseffektivt att ligga steget före utvecklingen i övriga världen.¹⁶¹

Avbrytandet av TMS befästes genom beslut av den så kallade Genomförandegruppen. Gruppen tillträdde i januari 2008, efter dåvarande försvarsminister Mikael Odensbergs avgång hösten 2007, och arbetade fram till början av juni samma år. Genomförandegruppen bestod av ledamöter från Regeringskansliet såväl som från riksdagen. Riksdagsledamöternas roll i gruppen var framför allt att bistå med förstärkt sakkunskap i den politiska beslutsprocessen. Dessutom ansågs enda sättet att komma fram till hållbara beslut vara att alla regeringspartier deltog i överläggningarna. En intervjuperson anger att "det underlättar beslutsprocessen om man i ett senare skede slipper bereda förslagen. Nu kunde i stället partiledarna klubba de förslag som man hade enats om i gruppen."¹⁶²

Genomförandegruppen hade till uppdrag att spara in 650 miljoner kronor på försvaret genom att avbryta, inte påbörja eller minska ett antal verksamheter kopplade till materielanskaffning, med utgångspunkt i den nya försvarsmaterielstrategin. Genomförandegruppen utarbetade förslag på avveckling av ett femtontal materielprojekt, däribland TMS. I intervjuer med ledamöter från Genomförandegruppen framkommer att man eftersträvade att avveckla mindre materielprojekt för att på så vis undvika förmågetapp, enligt devisen om många bäckar små.¹⁶³ I slutrapporten för Genomförandegruppen anges också att en utgångspunkt varit att man i så liten utsträckning som möjligt velat påverka Försvarsmaktens förmågebredd. I rapporten anges

¹⁶⁰ Budgetpropositionen för 2008.

¹⁶¹ Regeringen (2007) Försvarsmateriel som regeringen avser att avbryta, pressmeddelande 2007-09-20.

¹⁶² Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-06-02.

¹⁶³ Ibid.

emellertid även att

*[v]issa verksamheter får effekter för regeringens ambitioner avseende internationella insatser och för Försvarsmaktens operativa förmåga.*¹⁶⁴

En ledamot från Genomförandegruppen anger i efterhand att beslutsunderlagen som gruppen arbetade utifrån var kortfattade (1,5 - 3 sidor långa) och att inga riskanalyser hade gjorts. Arbetet i Genomförandegruppen var ovanligt genom att det till övervägande delen skedde utan närmare dialog med försvarsmyndigheterna. Däremot backade man från regeringens sida på några projekt i efterhand.¹⁶⁵ Både Försvarsmakten och FMV blev emellertid inbjudna till ett gemensamt inledande seminarium. Därefter anordnades ytterligare ett mindre seminarium när Genomförandegruppen kommit närmare de slutliga besluten om nedskärningar. Dessa ledde dock inte till några förändringar av listan över nedskärningar. En ledamot av Genomförandegruppen uppger att "det kan konstateras att Genomförandegruppen öppnade upp för Försvarsmakten att komma med ändringsförslag på de föreslagna nedskärningarna, men att inga alternativ gavs".

De diskussioner som fördes kring TMS i Genomförandegruppen gällde, enligt en person som var ledamot i gruppen, att även andra länder har ubåtar i bräckvatten. Man menade att "utvecklingsprojektet hade pågått under mycket lång tid utan resultat. Åtgången på torpeder är också begränsad för ett land som inte har varit i krig på 200 år, inte minst eftersom vi fiskar upp alla torpeder igen efter att ha skjutit dem. Risken med TMS var att vi skulle uppfinna hjulet på nytt. Den svenska marinen är inte så annorlunda jämfört med till exempel Polen och Tyskland som man vill göra gällande."¹⁶⁶ I en intervju med företrädare för Försvarsdepartementet framkommer att "projektet var behäftat med stora risker både tidsmässigt och kostnadsmässigt".¹⁶⁷

I Genomförandegruppens slutrapport anges följande:

*I budgetpropositionen för 2008 beslutade regeringen att inte utveckla systemet Torped Mina Sensor (TMS). Mot bakgrund av att mängden inplanerade medel inte har minskat i förhållande till planeringen för TMS föreslår genomförandegruppen att ambitionsnivån för verksamheten minskar och att mängden inplanerade medel reduceras.*¹⁶⁸

¹⁶⁴ Försvarsdepartementet (2008) Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m., s 1.

¹⁶⁵ Intervju med ledamot i Genomförandegruppen, 2010-06-01.

¹⁶⁶ Intervju med ledamot i Genomförandegruppen, 2010-06-01.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-06-02.

¹⁶⁸ Försvarsdepartementet (2008) Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materielförsörjning m.m.

I Genomförandegruppens förslag ingick att minska ambitionsnivån för att utveckla och anskaffa ersättare till dagens lätta torpeder under perioden 2015 - 2018 och att reducera mängden inplanerade medel för denna verksamhet. Som skäl till detta anför Genomförandegruppen att mängden inplanerade medel för denna verksamhet inte har minskat i förhållande till planeringen för TMS – som regeringen i budgetpropositionen för 2008 beslutade att lägga ned.¹⁶⁹ Den föreslagna reduktionen är 50-procentig, vilket innebär att under perioden 2009 - 2012 kommer 256 miljoner kronor att sparas in på materielområdet.

Samarbetet avvecklas

När TMS-projektet avslutades 2008 avbröts även projektsamarbetet med Finland. Det fanns givetvis en besvikelse kring detta, anger en intervjuperson, men något kontrakt hade ännu inte skrivits, varför det inte blev aktuellt med skadestånd. Därtill kommer att Sverige var lead nation i projektet. TMS-projektet befann sig inte heller i någon aktiv fas, utan endast på samtalsbasis med kunskapsutbyte.¹⁷⁰ En annan intervjuperson framhåller att det allmänt sett finns en stor förståelse mellan länder vid avbrytandet av materielprojekt.

Det fortsätta arbetet med att anskaffa en ny torped

I samband med att TMS avbröts 2008 frångicks även tidigare kopplingar mot funktionen som mina, funktionen för områdesförsvaret och autonom undervattensfarkost (AUV) för spaning och minröjning. Försvarsmakten har efter nedläggningen av TMS inriktat sig på att utveckla en ersättare för Torped 45, vilken ska kunna användas nationellt såväl som internationellt.

En intervjuperson på Försvarsmakten anger att FMV gjorde marknadsundersökningar som visade att det skulle bli långt mer kostsamt att köpa torpeder som redan finns på marknaden, exempelvis Eurotorp. Förutom att en utländsk torped är dyrare i anskaffning så måste även båtarnas tubsystem och elldledningar ändras till betydande kostnader. Därtill kommer att de torpeder Försvarsmakten köper ska vara trådstyrda, det vill säga att de ska kunna styras och desarmeras enligt önskemål. Signaler skickas genom koppartråd med många kilometers räckvidd. De flesta torpeder som finns att köpa på marknaden är emellertid av modellen "launch and forget", vilket innebär att torpeden inte kan påverkas när den väl är avfyrad.¹⁷¹

¹⁶⁹ Underrubrik till avsnittet "Verksamhet där ambitionsnivån förslås (sic!) reduceras", underbilaga 1.1 s. 9.

¹⁷⁰ Intervju med ledamot i Genomförandegruppen, 2010-06-01, samt intervju med företrädare för TMS vid Försvarsmakten, 2010-05-12.

¹⁷¹ Intervju med företrädare för TMS vid Försvarsmakten, 2010-05-12.

Mot bakgrund av dessa undersökningar påbörjade FMV i samarbete med industrin (Saab Underwater Systems) utveckling av en ny torped, kallad Torped 45D. Som svar på en framställan från Försvarmakten om att få anskaffa en ny lätt torped¹⁷² beslöt emellertid regeringen under sommaren 2010 att upphandlingen av ett nytt torpedsystem skulle konkurrensutsättas. Det är därmed inte aktuellt att göra en seriebeställning av Torped 45D i detta skede, utan möjligen efter att konkurrensupphandlingen har avslutats och kostnaden för andra torpedsystem beaktats.

Utöver ansträngningarna att anskaffa en ny torped planerar Försvarmakten anskaffning av en autonom undervattensfarkost, AUVMröj. Detta är en funktion som låg inom ramen för TMS. AUVMröj är inplanerad med 310 miljoner kronor under den närmaste femårsperioden.¹⁷³

Risker för operativa konsekvenser och ökade kostnader

Intervjupersoner vid Försvarmakten och FMV som Riksrevisionen talat med framhåller emellertid att det är komplicerat att köpa torpeder "från hyllan", det vill säga färdigutvecklade torpeder som finns att köpa på marknaden. Andra torpeder är i första hand anpassade för djupa, salta vatten och inte för Östersjöns grunda bräckvatten. Upphandling av en färdig torped innebär att en modifiering ändå måste ske, vilket är resurskrävande, både tidsmässigt och ekonomiskt. En upphandling skulle kunna vara klar cirka 2012. Enligt de uppgifter Riksrevisionen tagit emot i granskningen finns i närtid konkreta risker för torpedförsörjningen, vilket kan få konsekvenser för förmågan. Att återigen livstidsförlänga Torped 45 blir, enligt en intervjuperson på Försvarmakten, "som att bygga en ny torped". Därtill framhåller intervjupersonen att hyllköp av torped inte blir vare sig billigare eller bättre, utan snarare tvärtom.¹⁷⁴ På frågan om arbetet har skötts rimligt effektivt, och om läget i dag kan anses vara godtagbart utifrån ett förmågeperspektiv, svarar en annan intervjuperson "Nej, det är rent bedrövligt illa". På frågan om man har sparat något på att lägga ned TMS och ersätta med Torped 45D är svaret att "det har inte blivit billigare. Snarare tvärtom".¹⁷⁵

¹⁷² Försvarmakten (2010) Hemställan om beslut avseende investeringsärendet Anskaffning av ny lätt torped.

¹⁷³ FMV:s yttrande över rapportutkastet, 2011-01-20.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för TMS vid Försvarmakten, 2010-05-12.

¹⁷⁵ Intervju med företrädare för TMS vid FMV, 2010-11-23.

4.4.3 Diskussion: orsaker och konsekvenser

Sammanfattningsvis framträder två skilda perspektiv i intervjuerna med företrädare för Regeringskansliet och riksdagen å den ena sidan, och företrädare för Försvarmakten och FMV å den andra. Från regeringens sida kan det spåras en trötthet över att besparingar inte görs i önskad utsträckning hos försvarsmyndigheterna, vilket också tycks vara ett skäl till att Genomförandegruppen upprättades. Därtill finns ett synsätt hos regeringen om att försvarsmyndigheterna bör nöja sig med ”tillräckligt god försvarsmateriel”, som godkänts och används av andra länder. Utifrån denna synvinkel kan regeringens avbrytande av TMS framstå som ett kostnadseffektivt agerande. Behovet av ett nytt torpedsystem och AUV uppges emellertid kvarstå, och en utdragen upphandlingsprocess riskerar även enligt flera intervjupersoner en förmågebrist på torpedsidan. Företrädare vid FMV menar att Östersjöns undervatten är ett av få områden som motiverar nationella sårbarhetslösningar. Förutsatt att båda dessa uppgifter är korrekta framstår emellertid regeringens nedläggning av TMS som endast kortsiktigt effektivt. Enligt intervjupersoner på försvarsmyndigheterna är det tveksamt om någon reell besparing kan räknas hem, då man fortfarande är i behov av ett nytt torpedsystem och AUV. Det kan också delvis ifrågasättas i vilken utsträckning besparingseffekterna har kunnat beaktas av arbetsgruppen. I Genomförandegruppens slutrapport anges att

den tillgängliga tiden för analysen har inte medgivit en genomgripande analys av vilka alternativkostnader som kan uppstå. Genomförandegruppen bedömer att det kan finnas sådana alternativkostnader men att dessa ryms inom det ökade handlingsutrymme som uppstår under de kommande åren.¹⁷⁶

Det kan konstateras att Genomförandegruppens ursprungliga målsättning om att inte föreslå besparingar som påverkar försvarets operativa förmåga inte tycks ha fungerat när det gäller torpedsystemet, då granskningen visar att det nu finns konkreta risker av denna art. Vidare framstår de besparingar som eftersträvades med Genomförandegruppen som kortsiktiga när det gäller torpedsystemet. Samtidigt bör dock påpekas att en reell besparing ändå kan ha gjorts när det gäller avbrytandet av det kombinerade materielprojektet TMS. Av intervjuerna förefaller regeringen inte i tillräckligt stor utsträckning ha förankrat sina beslut hos försvarsmyndigheterna. Försvarsmyndigheterna tycks å andra sidan inte ha bidragit med sin sakkunskap i prioriteringen av de nedskärningar som riksdagen beslutat om, och inte heller ha tydliggjort risken för förmågeglapp gentemot regeringen.

¹⁷⁶ Försvarsdepartementet (2008) Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarmaktens materieförsörjning m.m., s 1.

5 Regeringens materielredovisning till riksdagen

Kapitel 5 kretsar kring granskningsfråga 5:

- Får riksdagen redovisning från regeringen som möjliggör en uppföljning av riksdagens beslut?

Regeringens materielredovisning till riksdagen om försvarets materielförsörjning, och huruvida denna utgör ett tillfredsställande underlag för riksdagens beslutsfattande, har sedan länge varit föremål för diskussion.

Flera källor som projektgruppen tagit del av pekar på brister i detta avseende. Riksdagen anser sig ha svårt att utöva sin finansmakt, genom att ta ställning till och väga olika förslag och materielprojekt inom försvarsområdet mot varandra. Försvarsutskottet har också påpekat dessa brister vid flera tillfällen.¹⁷⁷ I det här kapitlet redovisas iakttagelser avseende regeringens redovisning till riksdagen rörande större materielprojekt utifrån såväl regeringens som riksdagens perspektiv. Det bör påpekas att vi här avser materielförsörjningen ur ett bredare perspektiv, inte enbart internationella materielsamarbeten, även om större materielprojekt ofta sker i samverkan med andra länder.

5.1 Riksdagens och regeringens styrning av försvarets materielförsörjning

Riksdagen fattar beslut om inriktning och ekonomiska ramar för försvaret. Tidigare har dessa beslut gällt under fyraåriga perioder genom så kallade försvarsbeslut. I samband med proposition 2004/05:5 angav regeringen emellertid att försvarsplaneringen fortsättningsvis bör behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen, vilket tillstyrktes av försvarsutskottet.¹⁷⁸ Skälen till detta var bland annat att budgetpropositionen fokuserar på

¹⁷⁷ Bet. 2008/09:FöU10, s 42-56.

¹⁷⁸ Bet. 2004/05:FöU4.

kopplingen mellan storleken på anslagen och ambitionsnivån för respektive år. I budgetpropositionen för 2006 argumenterades för att denna reform skulle kunna underlätta för riksdagen att kontinuerligt följa upp inriktningsbesluten och göra nödvändiga omprioriteringar och avvägningar för att kunna uppnå intentionerna.¹⁷⁹

Riksdagen beslutar delvis om försvarets grundorganisation och om målen för politikområdet. Regeringen anger i sina försvarspropositioner inriktningen på försvarets materielanskaffning, vilken godkänns av riksdagen. Därutöver beslutar riksdagen årligen om materielanslagets storlek och om beställningsbemyndiganden samt bereder och godkänner den investeringsplan som föreslås av regeringen. Sedan 2006 bemyndigar riksdagen regeringen att anskaffa vissa större materielobjekt. Därutöver håller sig riksdagen genom regeringen underrättad om försvarets materielanskaffningar.

Regeringen å sin sida beslutar om mål och återrapporteringskrav som ställs på försvarsmyndigheterna.¹⁸⁰ Regeringen återrapporterar därefter till riksdagen om materielprocessen inom försvaret, liksom om större planerade materielanskaffningar. I budgetpropositionen redovisas materielprojekt överstigande 150 miljoner kronor. Utöver detta begär riksdagen in det underlag från regeringen som behövs för att kunna utöva sin finansmakt. Eftersom denna information i stor utsträckning är sekretessbelagd rör det sig oftast om kompletterande muntliga föredragningar från i första hand regeringen, men även från försvarsmyndigheterna. Tidigare redovisade regeringen kostnader för större materielprojekt i så kallade objektsramar. Objektsramarna redovisades som en separat bilaga till budgetpropositionen, med syftet att förbättra styrning och uppföljning av större materielinvesteringar. I samband med budgetpropositionen 2006 togs emellertid objektsramarna bort och ersattes av en så kallad investeringsplan, som redovisas direkt i budgetpropositionen.¹⁸¹

5.2 Är redovisningen tillräcklig?

Frågan om huruvida regeringens redovisning är tillräcklig för att utgöra underlag för riksdagens beslutsfattande inom försvarsområdet besvaras olika av regering och riksdag. I det följande redogörs för riksdagens respektive regeringens ståndpunkter i frågan.

¹⁷⁹ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 6 s. 13.

¹⁸⁰ ESV 2005:10, s. 148 - 149.

¹⁸¹ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 6 s. 82.

5.2.1 Riksdagens krav

Under det senaste decenniet har försvarsutskottet vid ett flertal tillfällen påpekat behovet av förbättrade underlag för att kunna utöva sin finansmakt inom försvarsområdet.¹⁸² I sitt betänkande från 2009 understryker utskottet återigen behovet av förbättrade underlag från regeringen för sina ställningstaganden rörande materielprocessen. Utskottet pekar på att spårbarheten mellan exempelvis anskaffning av viktigare materiel å ena sidan, och förbandsutveckling och operativ effekt å andra sidan, bör utvecklas och förtydligas. Försvarsutskottet understryker även behovet av att regeringen fortsätter arbetet med att förbättra sin materielredovisning till riksdagen.¹⁸³

lakttagelser

Företrädare för bland annat försvarsutskottets kansli, som Riksrevisionen intervjuat, framhåller att flera andra länder har en mer detaljerad och heltäckande redovisning av sin materieförsörjning än Sverige. Man hänvisar även till skriftliga sammanställningar av försvarets materieförsörjning som återkommande avrapporteras från Sverige, exempelvis till OSSE, där information samlats och sammanställts på ett överskådligt sätt.¹⁸⁴

De företrädare för försvarsutskottets kansli som Riksrevisionen talat med anser vidare att objektsramarna som regeringen tidigare använde sig av för att redovisa större materielprojekt utgjorde ett bättre underlag för riksdagens beslutsfattande än den nuvarande investeringsplanen. Fördelen med objektsramarna jämfört med investeringsplanen anses vara att de i större utsträckning gav riksdagen en uppfattning om totalkostnaden för materielprojekten, medan investeringsplanerna endast sträcker sig från ett år till ett annat. Såväl utskottsföreträdarna som enskilda riksdagsledamöter efterlyser mer, såväl som tydligare, skriftlig information från regeringen.¹⁸⁵ Som tidigare berörts återrapporterar regeringen för närvarande till riksdagen genom en kombination av skriftliga redovisningar (budgetpropositionen, inklusive investeringsplanen) samt genom muntliga föredragningar.

¹⁸² Bet. 1994/95:FöU4, bet. 1996/97:FöU4, bet. 2001/02:FöU11, bet. 2003/04:FöU6, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2005/06:FöU1, bet. 2006/07:FöU1, bet. 2007/08:FöU1, bet. 2008/09:FöU10.

¹⁸³ Bet. 2008/09:FöU10.

¹⁸⁴ Intervju vid försvarsutskottet, 2009-09-17.

¹⁸⁵ Intervju vid försvarsutskottet, 2010-05-02.

5.2.2 Regeringens perspektiv

Regeringen anser å sin sida att materielredovisningen utvecklats i positiv riktning under senare år, och att den i dag är mer detaljerad och rättvisande än tidigare. I skrivelse 2006/07:75 anger regeringen att man "genom beslut den 21 december 2006 om regleringsbrev för Försvarsmakten för 2007 begärt att materielplanen skall redovisas på ett sätt som bör skapa en tydligare koppling mellan operativa behov och planerade materielanskaffningar, vilket bör kunna ligga till grund för en ytterligare utvecklad redovisning till riksdagen".¹⁸⁶ Skrivelsen var den sista av tre årliga, på varandra följande regeringsskrivelser där riksdagens inflytande över materieförsörjningen diskuterades, och i samband härmed bedömdes frågan (momentet) vara slutbehandlat.¹⁸⁷ Vidare beslutades i budgetpropositionen för 2006 att beslut om större materielprojekt ska underställas riksdagen.

I budgetpropositionen för 2008 anger regeringen att man har för avsikt att återkomma med förslag på hur transparensen i materielanskaffningsprocessen ska öka.¹⁸⁸ Med syftet att åstadkomma en ökad tydlighet delades det dåvarande materielanslaget upp i två nya anslag, 6:2 *Materiel och anläggningar* samt 6:3 *Forskning och utveckling*. I budgetpropositionen för 2009 redovisas de åtgärder som vidtagits med anledning av riksdagens betänkande (bet. 2007/08:FöU1).¹⁸⁹ Materielanslaget delades igen, med syftet att tydliggöra hur stora satsningar som görs på anskaffning av materiel inklusive större vidareutvecklingar. Anslaget 6:2 *Materiel och anläggningar* delades därmed upp i anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Det senare anslaget omfattar de kostnader för materieförsörjningen som inte används för ren materielanskaffning. I samma proposition redovisades också att en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (den s.k. Genomförandegruppen) hade tagit fram förslag på hur en ändamålsenlig materieförsörjning skulle kunna åstadkommas, anpassad till insatsförsvarets behov. Genomförandegruppen arbetade för en tyngdpunktsförskjutning inom materieförsörjningen, från utvecklingsåtgärder och mer mot anskaffning av färdigutvecklad försvarsmateriel. Vidare arbetade man fram förslag för att effektivisera stödverksamheterna inom försvaret.

¹⁸⁶ Skr. 2006/07:75 s. 47.

¹⁸⁷ Skr. 2004/05:75 s. 56, Skr. 2005/06:75 s. 50 - 51, Skr. 2006/07:75 s. 47.

¹⁸⁸ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 6 s. 16.

¹⁸⁹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 6 s. 24 - 25.

lakttagelser

Regeringen framhåller att man under ett antal år har arbetat med att förbättra materielredovisningen till riksdagen.¹⁹⁰ I budgetpropositionen för 2006¹⁹¹ redovisades enligt Förvarsdepartementet den spårbarhet mellan materielanskaffning och operativ effekt som riksdagen efterfrågat med anledning av proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar.¹⁹² Därtill framhåller man att riksdagen i samband med budgetpropositionen 2006 även getts ett större inflytande över materieförsörjningen, genom att den ska godkänna utveckling och anskaffning av specifika materielobjekt. I den följande budgetpropositionen, för 2007, föreslogs vidare en ny anslagsstruktur och en förtydligad redovisning av beställningsbemyndigandet samt spårbarheten mellan materielanskaffning och stridskrafternas förmågeutveckling.¹⁹³ I inriktningspropositionen för försvaret redovisar regeringen utvecklingen av redovisningen till riksdagen när det gäller materieförsörjningen.¹⁹⁴ Man bedömer också att redovisningen har utvecklats enligt de önskemål som riksdagen framfört. Utöver skriftlig redovisning har även muntliga föredragningar hållits för försvarsutskottet, dels i samband med budgetpropositionens överlämnande, dels på övrig begäran. Regeringen anger följande i propositionen:

*Riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt har ökat bl.a. genom att enskilda materielobjekt underställts riksdagens prövning och att antalet anslag har ökat. Vidare har handlingsfriheten inom materieförsörjningen ökat under de senaste åren genom minskade in-teckningar i kommande års planering. Användningen av stegvis utveckling med etappindelning av utveckling och anskaffning har även ökat. Spårbarheten mellan krav på operativ förmåga i olika avseenden och materiel har utvecklats under perioden. En viss ökning av andelen anskaffningar som omfattar internationellt samarbete har skett.*¹⁹⁵

Förvarsdepartementet anger i sin skrivelse till Riksrevisionen att regeringen har för avsikt att förbättra redovisningen av materieförsörjningen till riksdagen ytterligare, bland annat genom att ge investeringsplanen en mer central roll

¹⁹⁰ Följande avsnitt baseras i stor utsträckning på en skriftlig redogörelse från Regeringskansliet till Riksrevisionen, Förvarsdepartementet (2010) Underlag för FÖ svar på RiR uppföljning 2010-01-26.

¹⁹¹ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 6 s. 13.

¹⁹² Bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143.

¹⁹³ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 6 s. 14 - 15.

¹⁹⁴ Prop. 2008/09:140 s. 84 ff.

¹⁹⁵ Prop. 2008/09:140 s. 85.

samt utveckla en metod för uppföljning av större projekt, i syfte att få en förbättrad kostnadskontroll.¹⁹⁶ Med hänsyn till dessa åtgärder anser man det inte vara aktuellt att återinföra den tidigare redovisningen i objektsramar.

5.2.3 Regeringens redovisning av de fyra materielprojekten

För att klarlägga rapporteringen till riksdagen har en genomgång gjorts av regeringens propositioner utifrån de fyra materielprojekt som inkluderats i denna granskning (kapitel 4). Av särskilt intresse har varit hur rapporteringen är utformad av projektens ekonomi, leveransstatus och prestanda/relationen till förmåga. Riksrevisionen noterar följande:

Regeringens *ekonomiska redovisning* av materielprojekten är övergripande och normalt sett sammanslagen med annan materiel, exempelvis i grupper om materiel för markstrid eller luftstrid. Det går således inte att följa vad ett enskilt projekt planeras att kosta eller hittills har kostat. Vidare finns ingen redovisning av kostnadsutvecklingen inom enskilda materielsystem. Ett undantag är redovisningen av Helikopter 14 i budgetpropositionerna 2004 och 2005. Fram till budgetpropositionen för 2006 redovisade regeringen som ovan nämnts större materielprojekt i så kallade objektsramar. I budgetpropositionen framgick då kostnadsramen för anskaffningen av Helikopter 14 och såväl planerat som faktiskt ekonomiskt utfall. Efter att användningen av objektsramar övergivits återgår den ekonomiska redovisningen av Helikopter 14 till att bli övergripande och aggregerad med andra luftstridssystem.

Regeringen motiverar i regel materielprojekten i relation till *Försvarsmaktens behov*. Rapporteringen varierar i omfång, det finns exempel då en fylligare förklaring har lämnats av regeringen till materielsystemets koppling till insatsförsvaret. I vissa fall anges när systemet planeras bli levererat och vara i operativt bruk. Det finns också exempel på rapportering av förseningar i anskaffningen eller utvecklingen, exempelvis för Meteor och Helikopter 14. När det gäller Helikopter 14 kan konstateras att den skriftliga rapporteringen av leveranstider, operativ status och förmåga över tiden har blivit alltmer kortfattad och övergripande. När det gäller TMS ger en genomgång av budgetpropositionerna intryck av att det fram till 2008, då TMS avbröts, fanns ett reellt behov av ersättande system och att beslut om att utveckla och anskaffa TMS skulle kunna fattas under 2006 - 2007. I budgetpropositionerna 2009 och 2010 nämns inte detta område över huvud taget. I budgetpropositionen för 2011 återkommer regeringen till att Torped 45 behöver ersättas, och anskaffning av ny lätt torped behöver beslutas under året.

¹⁹⁶ Försvarsdepartementet (2010) Underlag för FÖ svar på RiR uppföljning 2010-01-26. Se även prop. 2008/09:1 utgiftsområde 6 s. 25.

Sammanfattningsvis kan konstateras att regeringens rapportering av materielsystemets status i relation till operativ förmåga varierar kraftigt mellan de granskade systemen. Den mest utförliga rapporteringen har skett för helikopterbataljonen, dock ofta med oklara bedömningar om att ”planerad förmåga inte har kunnat följas” eller att det helt enkelt inte har varit möjligt att värdera förmågan, på grund av att helikoptrar har saknats. För övriga materielsystem är rapporteringen i relation till förmåga begränsad och kan utebli helt under vissa perioder.

Riksrevisionen drar slutsatsen att rapporteringen skiljer sig mellan projekten och över åren, delvis beroende av den form för redovisning som regeringen har använt sig av. Rapporteringen av ett projekt bör kunna anpassas efter vilket läge i anskaffningen systemet befinner sig i, samt efter de händelser som inträffar i projektet. Dock anser Riksrevisionen att rapporteringarna av de fyra fallen inte är tillräckligt sammanhållna, systematiska och innehållsrika för att kunna utgöra ett lämpligt beslutsunderlag för riksdagen. Vissa uppgifter som rör försvaret kommer alltjämt att behöva begränsas till de muntliga redovisningar som regeringen och i vissa fall försvarsmyndigheterna håller för riksdagen. Riksrevisionen konstaterar emellertid, mot bakgrund av den genomförda granskningen, att den öppna skriftliga information om materieförsörjningen som riksdagen får från regeringen har blivit magrare under senare år. Goda exempel på hur en mer utförlig rapportering skulle kunna göras återfinns bland annat i de objektsramar som regeringen tillämpade tidigare. Föreliggande granskningsrapport, och dess beskrivning av fyra större materielprojekt, kan också tjäna som ett exempel på att åtskillig information kan presenteras öppet, utan att sekretessbelagda uppgifter röjs.

5.3 Försvarsmyndigheternas redovisning till regeringen

I regleringsbrevet för FMV för 2011 betonar regeringen att materieförsörjningen av förbanden i insatsorganisationen ska ske i enlighet med den inriktning som riksdagen har fastställt. Man framhåller också att ”för att öka handlingsfriheten i materieförsörjningen ska ledtider för att få system i operativ drift kortas och långsiktiga ekonomiska bindningar i materieförsörjningen minska”.¹⁹⁷ Vidare ställer regeringen krav på FMV att redovisa andelen materiel som beställts enligt principerna a) vidmakthållande b) anskaffning respektive c) utveckling. En uppdelning ska göras i nya utvecklingsbeställningar respektive fullgörande av äldre utvecklingsbeställningar. Avvikelser av materieförsörjningsprinciperna ska framgå av återrapporteringen. Vidare anger regeringen att FMV ska redovisa

¹⁹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende FMV.

vilka överenskomna materielleveranser respektive övriga leveranser till Försvarsmakten som inte har genomförts under året, samt vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av detta.¹⁹⁸

I regleringsbrevet till Försvarsmakten för 2011 anges att materieförsörjningen av förbanden i insatsorganisationen ska ske i enlighet med den inriktning för materieförsörjning som riksdagen har fastställt. Vidare anges att inför beställning av ett antal angivna materielprojekt ska Försvarsmakten framställa om regeringens medgivande. Detta eftersom materielprojekten bedöms medföra större ekonomiska bindningar (över 150 miljoner kronor) eller påverka regeringens framtida handlingsfrihet, alternativt att de bedöms få större betydelse för insatsorganisationens utveckling eller Sveriges relationer till andra nationer (till exempel internationella samarbetsprojekt) eller i övrigt ha särskild strategisk betydelse.¹⁹⁹ Angående internationellt samarbete sägs att Försvarsmakten under 2011 ska eftersträva rationalitet och effektivitet, bland annat genom tydlig koppling till nationell förmågeutveckling och materieförsörjningsstrategin. Vidare anger regeringen att deltagande i samarbeten som syftar till utveckling av materiel ska vara restriktivt.²⁰⁰

Iakttagelser

Frågan om regeringens redovisning till riksdagen av materielprocessen väcker frågor om den rapportering som kommer in till regeringen som underlag från försvarsmyndigheterna. Även om den information som levereras till regeringen från försvarsmyndigheterna sammantaget är tillfredsställande anser företrädare för Försvarsdepartementet som Riksrevisionen intervjuat att Försvarsmaktens materielplan är mycket omfattande och svåröverskådlig.²⁰¹ Eftersom materielplanen är i konstant förändring upplever man det också vara svårt att skaffa sig en överblick över hur stora kostnader materieförsörjningen uppgår till i sin helhet. Detta bidrar i sin tur till att materielplanen utgör ett komplicerat underlag att förhålla sig till vid utarbetandet av budgetpropositioner och andra beslutsunderlag till riksdagen.

Företrädare för Försvarsdepartementet bedömer att utvecklingen generellt går mot en ökad transparens i materielfrågorna. Man framhåller även att de tidigare använda objektsramarna inte gav en fullständig och rättvisande bild av materielprojekten. Ändringar i materielen medförde exempelvis inte att objektsramarna justerades. Investeringsplanen tillsammans med övriga

¹⁹⁸ Ibid., s. 2.

¹⁹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarsmakten, s. 7 - 8.

²⁰⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarsmakten, s. 5.

²⁰¹ Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-05-30.

relevanta dokument och muntliga föredragningar anses sammantaget ge en bättre och mer komplett bild av materieförsörjningen idag än vad som tidigare var fallet.²⁰²

5.3.1 FMV:s rapportering kring de fyra materielprojekten

En genomgång har gjorts av FMV:s årsrapporter under perioden 2004 - 2009 med avseende på rapporteringen av de fyra granskade materielprojekten.

Följande kan noteras:

Redovisningen sker överlag på en aggregerad och övergripande nivå. FMV har olika mått och analysmetoder för att undersöka och redovisa kvaliteten i genomfört arbete när det gäller leverans på rätt tid, avtalat pris och med rätt prestanda. Det förekommer viss redovisning på materielsystemnivå, exempelvis för anskaffningen av Helikopter 14. Redovisningen av Helikopter 14 är emellertid utspridd i rapporterna, oftast med syftet att exemplifiera och konkretisera statistik. Det är därmed svårt att få en bra överblick av läget och utvecklingen över tid på materielsystemnivå.

Redovisningen av utvecklingen av leveranssäkerheten och andelen leveranser som görs inom avtalad tid, sker främst inom ramen för den så kallade milstolpseffektiviteten. Redovisningen av milstolpseffektivitet är övergripande och går inte in på enskilda materielprojekt. Milstolpseffektivitet utgår vidare från den senaste omförhandlade målsättningen (mellan Försvarsmakten och FMV) och tar med andra ord inte sin utgångspunkt i den ursprungliga planeringen. Det innebär att man kan få intryck av att projekt, som är försenade och omförhandlade, inte är försenade. I granskningen framgår också att förseningar i materielanskaffningar kan leda till att leveranserna av materielen sker i annan form än vad som ursprungligen vad planerat. Så har exempelvis skett i fallet Helikopter 14. Men om detta har varit föremål för en omförhandling, vilket det ska vara och har skett för Helikopter 14, kommer inte detta att tydligt fångas upp av en milstolpseffektivitetsanalys.

Från och med 2009 ska FMV redovisa myndighetens så kallade leveransförmåga, det vill säga antalet genomförda leveranser jämfört med antalet planerade leveranser under ett aktuellt år. Även antalet omförhandlade materielprojekt ska numera redovisas. Vidare redovisas också antalet förseningar och vad som orsakat dessa. Riksrevisionen kan konstatera att denna redovisning kompletterar milstolpseffektivitetsanalysen. Dock är redovisningen, liksom tidigare, på en övergripande systemnivå och ger dålig information om enskilda materielprojekt.

²⁰² Intervju med företrädare för Försvarsdepartementet, 2010-05-20.

5.3.2 *Försvarsmaktens rapportering rörande de fyra materielprojekten*

En genomgång har gjorts av Försvarsmaktens årsrapporter (för verksamhetsåren 2002 - 2009) samt budgetunderlagen inför regeringens årliga budgetproposition (2003 - 2010) när det gäller rapporteringen av de fyra granskade materielprojekten.

Genomgången visar att Försvarsmakten i sin årsrapport kan beröra enskilda materielprojekt. Informationen är vanligtvis knuten till materielsystemets roll och funktion för myndighetens operativa förmåga. Ingen redovisning lämnas kring kostnader. Det sker heller ingen samlad projektuppföljning på materielsystemnivå av materielförsörjningen. Ett undantag är anskaffningen av Helikopter 14, där det i regel uppmärksammas att anskaffningen är försenad, vilket får konsekvenser för utvecklingen av helikopter bataljonen.

Den fylligaste redovisningen av Helikopter 14 gjordes i årsrapporten för 2004, med anledning av ett regeringsuppdrag att redovisa införandet av helikoptersystem. Redovisningar av övriga materielsystem som ingår bland Riksrevisionens fallstudier är betydligt ovanligare och, i förekommande fall, kortfattade.

Budgetunderlaget utgörs av ett huvuddokument och ett större antal bilagor, där vissa är hemliga eller kvalificerat hemliga. Den information och redovisning som lämnas i budgetunderlaget vad gäller de fyra materielsystem som utgör fallstudier i Riksrevisionens granskning återfinns i olika bilagor. Det gör att redovisningen, sett ur ett enskilt materielsystem, är svår att överblicka. Vidare konstaterar Riksrevisionen att den öppna information som lämnas på materielsystemnivå är mycket begränsad och kortfattad. Fokus ligger i regel på målsättningar för det kommande året, exempelvis att ett materielsystem ska tillföras insatsorganisationen. Någon egentlig uppföljning av anskaffningen av materiel, vad gäller leverans och kostnad, görs inte i budgetunderlagets öppna delar.

5.4 **Sammanfattande iakttagelser och bedömning**

5.4.1 *Sammanfattande iakttagelser*

Riksdagen betonar i sitt betänkande med anledning av inriktningspropositionen (2008/09:140) att man inte är tillfreds med regeringens genomförda förändringar, och pekar på behovet av fortsatta insatser för att förbättra riksdagens inflytande över materielförsörjningen. Regeringen framhåller å sin sida att den sammantagna information som ges till riksdagen i dag är mer omfattande än tidigare.

5.4.2 Riksrevisionens bedömning

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att även om det har skett förändringar gällande regeringens materielredovisning till riksdagen återstår det fortfarande en del att göra för att uppnå den ökade transparens som efterlysts av riksdagen och som tillgodoser riksdagens förutsättningar att utöva sin finansmakt.

Av intervjuer vid riksdagen framgår att de objektsramar som tidigare användes av regeringen vid materielredovisningen gav en bättre helhetsbild av materielprojekten, och även av projektens förväntade slutkostnad, jämfört med de årliga investeringsplaner som numera används. Därtill efterlyser man från riksdagens sida mer utförlig skriftlig information om försvarets materielförsörjning. Försvarsmyndigheterna hävdar att man inte kan redovisa uppgifter om materielprojekten på någon mer detaljerad nivå. Samtidigt bör det finnas möjligheter att redovisa materielförsörjningens utveckling utan att röja sekretessbelagda uppgifter. Riksdagen behöver i första hand ett övergripande perspektiv på operativa behov, förmågor och kostnadsutveckling, samt eventuella avvikelser från budget och plan, snarare än detaljerade uppgifter om materielprojekten. En utökad redovisning av materielförsörjningen till riksdagen bör ge en överblick över den materiella förnyelsen av insatsorganisationen, samt underlätta uppföljningen av materielsystemen. Vidare bör eventuella avvikelser i kostnadsutvecklingen framgå, liksom en redogörelse över huruvida de ekonomiska satsningarna på respektive materielsystem följer den politiska inriktning och de mål som lagts fast av riksdagen. För att underlätta arbetet för regeringen att utveckla redovisningen till riksdagen behöver eventuellt myndigheternas redovisning av materielförsörjningen i årsredovisningar och materielplan ses över och vidareutvecklas. Budgetpropositionen med tillhörande investeringsplan kan behöva kompletteras med mer information än vad som i dag är fallet.

6 Slutsatser och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka om det internationella försvarsmaterielsamarbetet styrs respektive genomförs på ett effektivt sätt av regering och de ansvariga myndigheterna. Med effektivitet avses i denna granskning måluppfyllelse när det gäller försvarsmaterielens leveranstid, kostnad och prestanda. I granskningen har följande frågeställningar använts för att besvara ovan nämnda syfte:

- 1) Leder samarbetena till att produkter med avsedd prestanda och kostnad levereras på utsatt tid?
- 2) Vad orsakar avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 3) Vilka är konsekvenserna av förekommande brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 4) Hur hanteras brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- 5) Får riksdagen redovisning från regeringen som möjliggör en uppföljning av riksdagens beslut?

Granskningens perspektiv har varit medvetet snävt hållet. Målet har inte varit att utvärdera om de internationella materielsamarbetena lever upp till alla de bakomliggande motiv som formulerats för verksamheten. Exempel på motiv som inte utvärderats är lägre kostnad (genom kostnadsdelning), värdet av en ökad systemlikhet och interoperabilitet, samt möjligheten att utveckla en god relation till övriga länder i samarbetet.

I det följande redovisas Riksrevisionens svar på frågeställningarna ovan. Därefter presenteras granskningens slutsatser och rekommendationer.

6.1 Internationella materielsamarbeten leder inte i tillräcklig utsträckning till leverans på avtalad tid

Avsnitt 6.1 besvarar granskningsfråga 1: Leder samarbetena till att produkter med avsedd prestanda och kostnad levereras på utsatt tid? Riksrevisionens slutsats är att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning leder till leverans på utsatt tid.

Problemen med förseningar sänker tillgängligheten på materiel, vilket får konsekvenser för Försvarmaktens möjlighet att lösa sina uppgifter. Detta problem ställs än mer på sin spets nu när Sverige i allt större utsträckning deltar i internationella insatser. Däremot förefaller inte avvikelser från fastlagd budget och materielens egenskaper vara ett lika vanligt bekymmer. Fördyringar genom ökade projektkostnader förekommer visserligen, men de utgör inte ett lika vanligt problem som förseningar. De ursprungliga kraven på prestanda beträffande materielens slutliga egenskaper har i allt väsentligt uppnåtts eller till och med överträffats under projektens gång. Endast i undantagsfall har kraven sänkts. Det förekommer dock att leveranserna sker på ett annat sätt än enligt den ursprungliga planen, i termer av antal och funktionalitet.

6.1.1 Förseningar är ett vanligt problem

Granskningen visar att *förseningar*²⁰³ är vanligt förekommande bland de internationella materielsamarbetena. Av enkätstudien framgår att hälften av projekten är försenade eller bedöms bli försenade i ett senare skede. De angivna förseningarna i enkäten varierar mellan sex månader och sex år, med en genomsnittlig försening på två år efter ursprunglig tidsplan. Samtliga materielsystem i de fallstudier vi har gjort är försenade. Första leveransen av pansarskottet NLAW är försenad drygt två år,²⁰⁴ utvecklingen av radarjaktroboten Meteor har försenats två till tre år och leveranserna av Helikopter 14 har förseningar på minst tio år. TMS (Torped Mina Sensor) är visserligen nedlagt som projekt, men hanteringen av frågan om en ny lätt torped riskerar att leda till en relativt omfattande försening.²⁰⁵

Kostnaden för förseningarna varierar. De kan delas upp i projektspecifika kostnader och övriga kostnader i form av förmågebrist och kostnader för att exempelvis på kort tid anskaffa alternativ materiel. I detta avsnitt diskuteras i första hand de projektspecifika kostnaderna, medan konsekvenserna av brister i målfyllnelse berörs närmare i avsnitt 6.4.

²⁰³ Med förseningar avses den framflyttning som skett av projektet i tid räknat jämfört med den första lagda beställningen från Försvarmakten till FMV.

²⁰⁴ Dock kommer leveranstakten att vara högre än vad som ursprungligen beställdes.

²⁰⁵ Fallstudien av TMS har främst gett underlag till granskningsfrågorna 2 - 5.

6.1.2 Fördyringar är inte lika vanligt

Generellt kan det konstateras att *fördyringar*²⁰⁶ av materielprojekten inte utgör ett lika vanligt problem som förseningar. De flesta projekt förefaller ha en god kostnadskontroll i förhållande till beslutad budget. Fördyringar förekommer, men långt ifrån i samma utsträckning som förseningar. Enkäten visar att i 75 procent av projekten har den ursprungliga budgeten hittills hållits, och projektledarna bedömer att den kommer att hålla även fortsättningsvis. Ungefär 10 procent av projekten har överskridit budgeten. Den resterande andelen, omkring 15 procent, består av projekt där budgeten enligt bedömning kommer att överskridas i framtiden eller projekt där man i dag inte kan bedöma det slutliga utfallet. Fallstudierna visar på begränsade fördyringar inom utvecklingen och seriebeställningen av NLAW och Meteor. Däremot är Helikopter 14-projektet drabbat av mer omfattande kostnadsökningar på projektnivå.

6.1.3 Kraven på prestanda upprätthålls eller överträffas

Prestanda kan anses innefatta två dimensioner, dels egenskaperna för det specifika materielprojektet, dels den mängd försvarsmateriel som slutligen levereras inom ramen för ett materielsamarbete. I det senare fallet rör det sig om en förmågerelaterad prestanda. Ett lägre antal levererade flygplan eller korvetter än vad som ursprungligen planerats kan betraktas som en sänkning av försvarsförmågan.

Enkätstudien visar att i allt väsentligt har de ursprungliga kraven på prestanda utifrån materielens slutliga egenskaper hittills upprätthållits eller till och med överträffats. Endast i undantagsfall har kraven sänkts. Det kan trots detta finnas skäl att förhålla sig något avvaktande till enkätresultaten om en förväntad oförändrad prestanda för i princip samtliga pågående materielprojekt. Eftersom materielprojekten som inkluderats i enkäten är just pågående finns det en möjlighet att prestandaförändringar i form av såväl egenskaper som mängd kan komma att göras i ett senare skede av materielprojekten, särskilt i de fall då anskaffningsbeslut fattas i ett sent skede av samarbetet. Fallstudierna ger en något annorlunda bild än enkätresultaten av prestandan. För Meteor har en mindre justering av det ursprungliga kravet på produkten gjorts. Den ska dock inte påverka robotens slutliga prestanda. NLAW levererades initialt utan att vara fullt verifierade, men har i de leveranser som för närvarande pågår uppfylla prestandakrav. Helikopter 14 kommer att levereras med en annan konfiguration än vad som först avtalades. Viss modifiering och uppgradering kommer dock att ske, vilket antas förbättra helikoptersystemets kapacitet.

²⁰⁶ Med fördyringar avses den förändring av avtalat pris som skett jämfört med vad som framgår av den första lagda beställningen från Försvarsmakten till FMV.

I fallet TMS finns konkreta risker för torpedförsörjningen, vilket kan få konsekvenser för förmågan.

Fallstudierna bekräftar således enkätsvarens resultat när det gäller materielens slutliga egenskaper. Däremot framgår av fallstudierna att leveranser av materiel kan ske på ett annat sätt, i termer av antal och funktionalitet, än vad som ursprungligen planerades. Ofta är då avsikten att modifiera och uppgradera materielen efterhand till dess ursprungliga kravställning. I princip samtliga förskjutningar av prestandan i detta avseende är kopplade till leveransförseningar.

6.2 Förseningar av materielprojekten orsakas till största delen av leverantörsförseningar

Avsnitt 6.2 besvarar granskningsfråga 2: Vad orsakar avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda? Riksrevisionens slutsats är att förseningar av materielprojekten orsakas till största delen av leverantörsförseningar.

Leverantörsförseningar drabbar alla deltagande länder i internationella materielsamarbeten. Men de kan vara svåra att undgå, eftersom de även drabbar nationella materielprojekt. Flera internationella materielprojekt drabbas dock av förseningar som en följd av samarbetssvårigheter.

Riksrevisionen konstaterar att försvaret i vissa fall går in i riskabla projekt, där risken för problem är högre än vid köp av befintlig materiel. Eftersom beslutad budgetram och materielens prestanda är prioriterade projektmål leder problem inom projekten oftast till förseningar. Mot bakgrund av vad som framkommit i de fyra fallstudierna, varav samtliga rör utvecklingsprojekt, väcks frågan om försvarsmyndigheterna till fullo tagit höjd för den risk sådana projekt innebär.²⁰⁷

6.2.1 *En kombination av problem leder till förseningar*

Enkät och fallstudier pekar på flera orsaker till avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda. Av enkätresultaten framgår att leverantörsförseningar är den vanligaste enskilda orsaken till förseningar i materielprojekten (en tredjedel av fallen). Denna typ av förseningar

²⁰⁷ Det bör dock påpekas att regeringen i den nya materieförsörjningsstrategin framhåller att utvecklingsprojekt bör initieras först efter det att alternativen upphandling och/eller modifiering av befintlig materiel har uttömts. De fyra fallstudierna som studerats i granskningen gäller också utvecklingsprojekt som initierades innan materieförsörjningsstrategin formellt antogs, genom prop. 2008/09:140.

kan givetvis uppstå även i nationella materielprojekt. Av enkätresultaten framgår emellertid att förseningar i stor utsträckning uppstår som en följd av problem i samarbetet, såsom politisk styrning och samarbetssvårigheter. Bland fallstudierna framträder tekniska problem (NLAW och Meteor) och leveransproblem av provflygplan (Meteor), vilket har en koppling till samarbetsproblem. För Helikopter 14 har en kombination av problem orsakat förseningar och fördröjningar. Det handlar om tekniska problem, samarbetsproblem samt ytterligare problem som uppstått till följd av svenska särkrav. TMS stoppades av regeringen, och samarbetet med Finland avbröts. Det hade flera orsaker: dels fanns ett behov av besparingar vid tidpunkten då TMS lades ned, dels hade den nya materieförsörjningsstrategin för Försvarsmakten antagits, där det sägs att utvecklingsprojekt i princip ska ske som en sista utväg.

Vi har inte funnit, något entydigt samband mellan olika typer av materielsamarbeten och deras måluppfyllelse gällande tid, kostnad och prestanda. Höga prestandakrav i kombination med outvecklad teknik leder dock till att framför allt utvecklingsprojekten präglas av hög risk och osäkerhet, vilket framgår av fallstudierna. Detta medför en ökad risk för brister i måluppfyllelsen som måste hanteras av såväl regeringen som försvarsmyndigheterna.

Slutligen kan konstateras att de större problem för måluppfyllelsen som vi har tagit upp ovan riskerar att dölja andra, mer myndighetsspecifika problem. Exempel på sådana är bland annat att Försvarsmakten i vissa fall anser att FMV varit för undfallande i sina avtalsförhandlingar med leverantörerna, men att man av kollegiala skäl avstår från en alltför omfattande kritik. Ett annat område som skulle kunna förbättras är systemet med milstolpsuppföljning, för att i ett tidigare skede uppmärksamma brister i måluppfyllelsen inom olika materielprojekt.

6.3 Brister i tid, kostnad och prestanda får konsekvenser för ekonomi, verksamhet och förmåga

Avsnitt 6.3 besvarar granskningsfråga 3: Vilka är konsekvenserna för försvaret av förekommande brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda? Riksrevisionens slutsats är att bristerna får konsekvenser för såväl ekonomi som för verksamhet och förmåga.

Konsekvenserna av att måluppfyllelsen brister med avseende på tid, kostnad och prestanda varierar mellan olika typer av projekt. På ett övergripande plan kan vi dock konstatera att brister i projektens måluppfyllelse kan medföra omfattande konsekvenser. De *ekonomiska* konsekvenserna är särskilt tydliga på

en övergripande nivå, där en försening kan innebära både kostnadsökningar och besparingar, beroende på hur Försvarmakten hanterar den uppkomna situationen. Det är dock inte självklart att kortsiktiga besparingar är effektiva på längre sikt. Vidare kan förseningar ge *verksamhetsmässiga* konsekvenser, exempelvis genom att personal låses upp på myndigheterna. Dessutom kan Försvarmakten behöva hantera att faktureringar inte kan betalas ut inom planerad årsbudget, vilket kan leda till ett försämrat resursutnyttjande för materielplaneringen i stort. *Förmågemässigt* finns en uppenbar risk att försenade leveranser får följderna såväl för produktionen av förmåga som för den faktiska kapaciteten.

6.3.1 *Förseningar leder inte alltid till kostnadsökningar*

Granskningen visar att förseningar i materielsamarbeten inte alltid leder till väsentliga kostnadsökningar för svensk del, åtminstone inte på projektnivå. Förseningar beror ofta på problem från leverantörernas sida. Det innebär att kostnaderna ofta faller på industrin, eftersom fastprisavtal är vanligt. Det finns också exempel inom materielsamarbetena där andra länder har fått bära extrakostnader som uppstått. Förseningarnas ekonomiska konsekvenser på projektnivå är då avgränsade till exempelvis ökade personalkostnader vid FMV. Dock vill Riksrevisionen understryka att det har varit svårt i granskningen att uppskatta kostnaderna för förseningar. Vare sig FMV eller Försvarmakten genomför systematiskt sådana övergripande kalkyler för enskilda materielprojekt.

Även om förseningar inte alltid leder till kostnadsökningar på projektnivå, uppstår andra ekonomiska effekter på myndighetsnivå. En försenad leverans kan innebära att verksamheter ställs eller går ned. Ett tydligt exempel är helikopterverksamheten, där flera av de gamla helikoptrarna har fasats ut och de nya helikoptrarna är försenade. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan detta i sig innebära besparingar för Försvarmakten. Kostnader för drift och förbrukning minskar, samtidigt som ställda verksamheter innebär att personalbehovet kortsiktigt minskar. Avsaknaden av materiel kan då överskugga andra kritiska faktorer som är väsentliga för Försvarmaktens förmåga, exempelvis på personalsidan.

Dock kan Försvarmakten välja att hantera förseningen av ingående materiel genom att vidta direkta åtgärder för att vidmakthålla eller utveckla förmågan. Det kan innebära att befintlig materiel livstidsförlängs eller modifieras, alternativt att annan materiel anskaffas på kort varsel. Hanteringen av de försenade leveranserna av Helikopter 14 kan exemplifiera dessa förhållanden: Ekonomiskt har bristen på helikoptrar medfört merkostnader för försvaret, dels i form av fördyringar inom Helikopter 14-projektet, dels genom kostnader

för ersättningsmateriel.²⁰⁸ Sammantaget uppgår merkostnaderna som är förknippade med upphandlingen av Helikopter 14 till flera miljarder kronor. I vårpropositionen för 2010 anger regeringen att finansieringen av ett nytt helikoptersystem, delvis som ersättningsmateriel, kräver att 4,7 miljarder kronor frigörs inom Försvarmaktens nuvarande investeringsplan.²⁰⁹

6.3.2 *Förseningar kan leda till stora konsekvenser för verksamheten*

Förseningar i materielsamarbeten leder i regel till att FMV behöver planera om projektet. Om förseningen eller avvikelsen i förhållande till uppsatta mål överstiger ett år ska avtalet mellan FMV och Försvarmakten omförhandlas. Detta är en administrativ process som tar tid och resurser att genomföra, vilket riskerar gå ut över den tid som kan läggas på att försöka minska de uppkomna problemen. Samtidigt indikerar granskningen att Försvarmakten upplever situationen som låst och att myndigheten inte har några andra val än att acceptera den nya planering som föreslås av FMV i samband med omförhandlingar. Det är viktigt att Försvarmakten hålls informerad och att avsteg från planeringen stäms av, men dessa iakttagelser väcker ändå frågor om effektiv resursallokering och planering.

Vidare leder förseningar till att projektpersonalen låses upp under en längre tid än vad som ursprungligen var planerat. Inom FMV finns en upplevelse av att det är alltmer ont om personal, och att beredskapen är låg för oväntade problem. Förseningar riskerar därmed att få direkta konsekvenser för myndighetens personalförsörjning och verksamhet.

Inom Försvarmakten innebär förseningar ett ökat behov av att se över planering av såväl verksamheter som materielförsörjningen i stort. Uteblivna leveranser av materielsystem kan innebära att vissa planerade verksamheter, från övningar till insatser, behöver ses över för att de över huvud taget ska kunna genomföras. Eftersom Försvarmaktens möjlighet att flytta medel för materielförsörjningen över verksamhetsåren är mycket begränsad, kan en försening få stora konsekvenser för materielplaneringen i stort. Det beror på att förseningar ofta innebär framskjutna faktureringar. Därför kan andra planerade verksamheter inom materielförsörjningen behöva skyndas på eller bromsas, i syfte att fylla ut det ekonomiska utrymmet för varje verksamhetsår. Sammantaget kan detta medföra ett försämrat resursutnyttjande.

²⁰⁸ Livstidsförlängning av Helikopter 4, modifiering av Helikopter 10 till Helikopter 10B samt anskaffning av ny helikopter.

²⁰⁹ Prop. 2009/10:100 s. 57. Dock bör påpekas att regeringen även anger att behovet av medeltunga helikoptrar är större än den hittills planerade nivån med Helikopter 14, på kort såväl som på lång sikt. Därmed gäller den interimslösning som eftersträvas med den kommande Helikopter 16 även behov som ändå skulle behöva tillgodoses, varvid den reella kostnaden för ersättningsmateriel kan anses vara något lägre.

6.3.3 *Förseningarnas konsekvenser för förmågan ökar med dagens insatsförsvar*

Förseningar av materielleveranser riskerar att få större konsekvenser i dag, då försvarets tyngdpunkt har förskjutits från invasionsförsvar till att mer aktivt och intensivt kunna genomföra internationella insatser. Fallstudierna visar att försenade leveranser kan få konsekvenser för försvarets förmåga att lösa sina uppgifter. En försening kan därför behöva hanteras genom att befintliga system livstidsförlängs. I andra fall måste alternativ materiel tas fram, vilket är förknippat med extra kostnader (se ovan). Förseningen av Helikopter 14 har fått konsekvenser för Sveriges förmåga till helikopterunderstödda insatser. Samtliga helikoptrar skulle ha varit levererade före utgången av 2009, men nyligen genomförda prognoser pekar på att helikoptrarna kan vara fullt operativa först 2017 – 2020. Förseningen påverkar även förmågan till såväl mark- som sjöoperativa helikopterinsatser i Sverige. Såväl NLAW som Meteor utgör utvecklingsprojekt, som troligtvis inte hade initierats utifrån den rådande materieförsörjningsstrategin. Båda projekten är högriskprojekt, som i dagsläget tycks utfalla till Sveriges fördel. Konsekvenserna för försvaret av de försenade leveranserna av NLAW anges i muntliga bedömningar från medarbetare vid FMV inte vara allvarliga ur ett förmågeperspektiv. Förseningarna har kunnat hanteras genom att livstidsförlänga och modifiera befintliga materielsystem. Fördringen av NLAW är också relativt blygsam.

Utvecklingen av Meteor är försenad. En seriebeställning har nyligen lagts av Försvarmakten. Sverige har kunnat dra fördelar av att delta i utvecklingen av Meteor, exempelvis genom att försvaret fått insyn i materielens prestanda och därigenom bättre kan värdera systemets potential inför beslut om serieanskaffning. De ekonomiska konsekvenserna av de problem som projektet drabbats av har varit begränsade, eller till fördel för Sverige.

Regeringen sparade kortsiktigt pengar på att lägga ned utvecklingen av TMS. Samtidigt kvarstår enligt försvaret behovet av en ny torped, bland annat på grund av att nuvarande torpedsystem börjar bli ålderstiget. Detta kan, enligt vad som framkommit vid intervjuer, få konsekvenser för försvarets förmåga.

Avslutningsvis bör det påpekas att förseningar av materielprojekten inte nödvändigtvis leder till förmågebrist eller extrakostnader för anskaffning av alternativ materiel. Eftersom materielprojekt och materielsamarbeten ofta är långvariga kan hotbilden hinna ändras jämfört med när anskaffningen av ny materiel planerades. Genom en ändrad hotbild kan det exempelvis bli aktuellt att upphandla en mindre volym av det specifika materielslaget, vilket innebär en besparing, medan försvarets förmåga att fullgöra sina uppgifter och sin verksamhet i övrigt förblir opåverkad.

6.4 En kombination av problem försvårar möjligheten att hantera brister i måluppfyllelsen

Avsnitt 6.4 besvarar granskningsfråga 4; Hur hanteras brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda? Riksrevisionens slutsats är att en kombination av problem och brister försvårar möjligheten att effektivt förebygga och hantera brister i måluppfyllelsen. Brister finns i såväl relationen mellan Försvarsmakten och FMV som i relationen mellan försvarsmyndigheterna och regeringen. Riksrevisionen har funnit följande problem och brister i planering och uppföljning:

- Riskhantering och alternativ planering bör förbättras.
- Uppföljningen av leveranssäkerheten brister.
- Samordningen mellan myndigheter och regering bör bli bättre.
- Livscykelkostnadsanalyser används i bristande utsträckning inom försvarsmyndigheterna.
- Uppföljningen av avslutade projekt brister. Erfarenheter från tidigare materielprojekt och materielsamarbeten tas inte om hand i tillräcklig utsträckning.

6.4.1 Riskhantering och alternativ planering bör förbättras

I relationen mellan Försvarsmakten och FMV hanteras brister i måluppfyllelsen utifrån givna förutsättningar, exempelvis genom omförhandlingar. Som framgått av granskningen är man mån om att hålla projektbudgetarna, vilket medför att tidsaspekten blir den parameter som oftast påverkas jämfört med kostnad och prestanda. Det är ofta svårt för ett enskilt land att påverka internationella materielsamarbeten, exempelvis genom att vidta åtgärder för att minska förseningarna i ett pågående samarbete. I stället framstår det som desto mer angeläget att i förväg noga väga de vinster som ett framgångsrikt samarbete kan medföra mot de risker och konsekvenser som ett mindre framgångsrikt materielsamarbete innebär.

Förekomsten av riskhantering och alternativ planering inom försvaret framstår bitvis som oklar och bristfällig. I två av materielprojekten (Meteor och NLAW) har risknivån varit hög, men utgången har trots detta blivit förhållandevis lyckosam. Det står dock klart att utgången av projekten kunde ha blivit en helt annan, och att extrakostnaderna och konsekvenserna för försvaret i så fall kunde ha blivit höga. Fallet Helikopter14 visar på en bristande helhetssyn, då den påbörjade avvecklingen av Helikopter 4 inte saktades ned eller avbröts i takt med att Helikopter 14 försenades. Visserligen finns en gräns för vilken leveranssäkerhet som kan garanteras i förväg i ett utvecklingsprojekt, då en sådan säkerhet alltid har ett pris. Det väcker också frågan om vilken risk för

bristande förmåga vi är beredda att ta, om ett materielsamarbete blir mindre framgångsrikt. Inte desto mindre framstår vikten av en helhetssyn och alternativ planering som väsentlig inom materielområdet, där omkostnaderna i många fall är mycket höga.

6.4.2 Uppföljningen av leveranssäkerheten brister

Sammantaget tyder det empiriska underlaget från granskningen på att Försvarmakten, FMV och regeringen systematiskt underskattar riskerna för bristande måluppfyllelse vad gäller leveranstid. Av de tre parametrarna tid, kostnad och prestanda är det tidsaspekten som oftast nedprioriteras. Den höga andelen förseningar har även uppmärksammats av Försvarmaktens internrevisorer, som påpekar att det

saknas rutiner för att identifiera, styra och administrera tidskritiska projekt eller projekt som av andra skäl har hög risk. Projekt av denna typ måste uppmärksammas på ett tidigt stadium och ges erforderlig resurstilldelning, uppmärksamhet, styrning och stöttning.²¹⁰

I en annan granskning av internrevisorerna, rörande Helikopter 10B, konstateras att förseningar som var ett faktum våren 2007 inte uppmärksammades förrän ett år senare. Slutsatsen är att "kommunikationen har skett i olika spår eller stuprör vilket gör att helhetssyn och överblick blivit lidande".²¹¹ En liknande, mer generell slutsats, kan dras för redovisningen av materielförsörjningen i stort. Mot bakgrund av den höga andelen förseningar, och problemen med att hantera dessa, menar Riksrevisionen att uppföljningen inte verkar fungera som avsett.

6.4.3 Samordningen mellan myndigheter och regering bör bli bättre

Både Försvarmakten, FMV och regeringen har ansvar för internationella materielsamarbeten. Det är inte alltid som myndigheterna och regeringen har haft en gemensam syn på prioriteringar inom materielförsörjningen. Detta kan exemplifieras av hanteringen av Helikopter 14 och när TMS lades ned.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i anslutning till granskningens övriga frågor, framstår det som om försvarsmyndigheterna och regeringen har vissa samordningsproblem vad gäller att hantera avvikelser inom måluppfyllelsen i materielprojekten. Förseningarna ställs på sin spets när försvaret behöver göra insatser och materielen behöver finnas tillgänglig vid ett givet datum.

²¹⁰ Försvarmakten (2010) Granskning av modifiering och anpassning av HKP 10.

²¹¹ Ibid., bilaga 1, s. 20.

6.4.4 *Livscykelkostnadsanalyser används i bristande utsträckning inom försvarsmyndigheterna*

Förseningar innebär att Försvarsmakten kontinuerligt måste se över och eventuellt revidera sin verksamhetsplanering och planeringen av materielförsörjningen. För att kunna göra en effektiv planering krävs bland annat livscykelkostnadsanalyser som hanterar samtliga aspekter av ett materielsystem, exempelvis utbildning, förråd, infrastruktur, driftsunderhåll och dokumentation. Detta är vitalt för den totala systemsamordningen och kostnadsbilden.

I granskningen har det dock framkommit att användningen av livscykelkostnadsanalyser har stora brister. Enligt företrädare för materielförsörjningen på Försvarsmakten försvårar detta en effektiv planering. Enkäten visar att endast hälften av de nu pågående materielprojekten har gjort någon livscykelkostnadsanalys, trots att dessa ska göras i samtliga projekt enligt Försvarsmaktens och FMV:s samordningsavtal.²¹² Detta förhållande framstår som något förvånande med tanke på myndigheternas övergripande krav på kostnadskontroll och en god resurshushållning. Enligt de intervjuer som genomförts tycks det finnas en motsättning mellan ledningens perspektiv att genomförandet av livscykelkostnadsanalyser är mycket viktigt, och de ansvariga för materielprojekten, som anser att livscykelkostnadsanalyser är mycket komplicerade och "omöjliga" att genomföra på ett korrekt sätt i ett tidigt skede av projektet.

6.4.5 *Uppföljningen av avslutade projekt brister*

Materielprojekt pågår ofta under lång tid, har omfattande budgetar och knyter upp stora resurser inom myndigheterna. Materielförsörjningens effektivitet är avgörande för Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter. Detta ställer enligt Riksrevisionen stora krav på att myndigheterna följer upp och utvecklar sitt arbetssätt utifrån de erfarenheter som kontinuerligt görs på projektnivå, exempelvis genom uppföljning och utvärdering av avslutade materielprojekt och samarbeten. Inom försvarsområdet kallas detta ofta för lessons learned.

Enligt de uppgifter som Riksrevisionen tagit del av görs emellertid inte systematiska utvärderingar av framgångsfaktorer och fallgropar i de granskade projekten, trots att projekten i många fall är mycket kostsamma och i flera fall blivit försenade. Intervjuer indikerar också att Försvarsmakten i vissa fall framstår som försiktig i sin kritik av FMV som förhandlare.

²¹² FMV (2009) SAMO FM – FMV 2009.

6.5 Regeringens redovisning till riksdagen är otillräcklig

Avsnitt 6.5 besvarar granskningsfråga 5: Får riksdagen redovisning från regeringen som möjliggör en uppföljning av riksdagens beslut? Riksrevisionens slutsats är att redovisningen är otillräcklig och att det bör vara möjligt att utveckla materielredovisningen till riksdagen utan att röja sekretessbelagda uppgifter. Riksdagen behöver i första hand ett övergripande perspektiv på operativa behov, förmågor och kostnadsutveckling, samt eventuella avvikelser från budget och plan, snarare än detaljerade uppgifter om materielprojekten.

6.5.1 Riksdagen saknar förutsättningar att utöva sin finansmakt

Riksdagen har under en längre tid kritiserat regeringens materielredovisning, som man anser utgör ett otillräckligt underlag för riksdagens beslutsfattande.²¹³ Även om materielredovisningen har förändrats under senare år, visar granskningen att det återstår en del att göra för att uppnå en ökad transparens, och därigenom tillgodose riksdagens förutsättningar att utöva sin finansmakt.

Riksdagen betonar i sitt betänkande med anledning av inriktningspropositionen²¹⁴ att man inte är tillfreds med regeringens genomförda förändringar av rapporteringen och pekar på behovet av fortsatta åtgärder för att förbättra riksdagens inflytande över materieförsörjningen. Av intervjuer med riksdagsledamöter och tjänstemän vid riksdagen framgår att de objektsramar som tidigare användes av regeringen vid materielredovisningen gav en bättre helhetsbild av såväl materielprojekten, som projektens förväntade slutkostnad, än de årliga investeringsplaner som regeringen nu använder. Därtill efterlyser man från riksdagens sida mer utförlig skriftlig information om försvarets materieförsörjning.

Regeringen framhåller å andra sidan att man under ett antal år har arbetat med att förbättra materielredovisningen till riksdagen.²¹⁵ Regeringen rapporterar för närvarande till riksdagen genom en kombination av budgetpropositioner, inklusive investeringsplaner och muntliga föredragningar. I budgetpropositionen för 2006²¹⁶ redovisades exempelvis om spårbarheten mellan materielanskaffning och operativ effekt. Detta menade regeringen svarade mot det som riksdagen efterfrågat med anledning av proposition

²¹³ Bet. 2008/09:FöU10 s. 56.

²¹⁴ Prop. 2008/09:140.

²¹⁵ Följande avsnitt baseras i stor utsträckning på en skriftlig redogörelse från Regeringskansliet till Riksrevisionen (2010) Underlag för FÖ svar på RiR uppföljning 2010-01-26.

²¹⁶ Prop. 2005/06:1.

2004/05:5 Vårt framtida försvar.²¹⁷ Därtill framhåller man att riksdagen i samband med budgetpropositionen 2006 även getts ett större inflytande över materieförsörjningen, genom att godkänna utveckling och anskaffning av specifika materielobjekt. I den följande budgetpropositionen, för 2007, föreslogs vidare en ny anslagsstruktur och en förtydligad redovisning av beställningsbemyndigandet samt spårbarheten mellan materielanskaffning och stridskrafternas förmågeutveckling.²¹⁸

Riksdagen och regeringen har således delade åsikter om redovisningen av materieförsörjningen. Riksrevisionen noterar att materielredovisningen i dagsläget är uppdelad på skriftliga och muntliga redovisningar, vilket kan bidra till att riksdagen alltför ofta anser att redovisningen är otillräcklig.

Riksrevisionen konstaterar att materielrapporteringen inte är tillräckligt sammanhållen, systematisk och innehållsrik för att kunna utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen. Regeringens rapportering, och myndigheternas öppna rapportering genom årsrapporter och budgetunderlag, ger ett mycket begränsat, eller inget underlag alls, för att följa upp materieförsörjningen vad gäller ekonomi och resultat på materielsystemnivå.

Enligt Riksrevisionen är det bekymmersamt att redovisningen av materieförsörjningen, vilket årligen omfattar cirka 20 miljarder kronor, är så stängd för offentlig insyn och uppföljning. Riksrevisionen anser att det bör finnas möjligheter att redovisa materieförsörjningens utveckling utan att röja sekretessbelagda uppgifter. Riksdagen behöver i första hand ett övergripande perspektiv på operativa behov, förmågor och kostnadsutveckling, samt eventuella avvikelser från budget och plan, snarare än detaljerade uppgifter om de enskilda materielprojekten. En utökad redovisning av materieförsörjningen till riksdagen bör ge en överblick över den materiella förnyelsen av insatsorganisationen samt underlätta uppföljningen av materielsystemen. Vidare bör eventuella avvikelser i kostnadsutvecklingen framgå, liksom en redogörelse över huruvida de ekonomiska satsningarna på respektive materielsystem följer den politiska inriktning och de mål som lagts fast av riksdagen.²¹⁹ Det bör därmed finnas en struktur för rapporteringen som möjliggör uppföljning och utvärdering. Redovisningen av kostnadsaspekter, exempelvis totala kostnader för enskilda materielsystem, bör särskilt förbättras.

²¹⁷ Bet. 2004/05:FöU4, rskr. 2004/05:143.

²¹⁸ Prop. 2006/07:1.

²¹⁹ I detta avseende finns skäl att lyfta fram Genomförandegruppens slutrapport (Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materieförsörjning m.m.) som bland annat berörde just redovisningen till riksdagen. Skrivelsen är angelägen inte minst eftersom Genomförandegruppens ledamöter bestod av representanter både från försvarsutskottet och från Regeringskansliet.

Därutöver kan budgetpropositionen med tillhörande investeringsplan behöva kompletteras med mer information än vad som i dag är fallet. I detta sammanhang utgör den rapportering som tidigare gjordes av de så kallade objektsramarna ett gott exempel på vad som är möjligt att rapportera utan att någon sekretess röjs.

För att underlätta arbetet för regeringen att utveckla redovisningen till riksdagen behöver eventuellt försvarsmyndigheternas redovisning av materieförsörjningen i årsredovisningar och materielplan ses över och vidareutvecklas.

6.6 En effektiv materieförsörjning?

Granskningen visar att materielfrågorna är komplexa till sin karaktär och att en avvägning behöver göras från fall till fall om vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt för att anskaffa materielen: modifiering, upphandling eller utveckling, med eller utan internationellt samarbete. Beslut om enskilda materielsystem behöver avvägas mot ett helhetsperspektiv.

Utvecklingsprojekt är ofta förenade med höga fasta kostnader och ett visst mått av risktagande. Samtidigt har utvecklingsprojekt fördelen att deltagarländerna får en mer detaljerad information om den färdiga materielen. Vid upphandlingsprojekt begränsas informationen som lämnas ut av leverantören, vilket innebär att man som upphandlande land måste göra egna kontroller (verifieringar) av materielen. Sådana utprovningar kan bli kostsamma och medföra att den sammantagna kostnaden för materielsystemet ökar, trots att styckkostnadspriset för materiel som köps "från hyllan" från början varit lägre. Upphandling av på marknaden befintlig materiel kan därmed, enligt vad som framkommit vid de intervjuer som Riksrevisionen genomfört, visa sig bli ännu dyrare som alternativ.

Behovet av att ha ett helhetsperspektiv vid anskaffning av materiel beror också på att flera materielsystem ingår i en större, samlad plattform. Om man byter ut delar av plattformen kan det medföra att hela systemet i förlängningen måste ses över, med de extrakostnader det innebär. Detta förhållande lyfts också fram i Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi.²²⁰ I vissa fall är leverantörernas överlevnad kopplad till att de får förnyade beställningar, vilket också kan äventyra den samlade plattformen av ett visst materielsystem ifall detta inte sker. Trots att alternativ materiel från hyllan kan förefalla billigare i ett kortsiktigt perspektiv, bör alltså även det långsiktiga perspektivet tas i

²²⁰ Försvarsmakten (2007) Strategi för Försvarsmaktens materieförsörjning.

beaktande vid beslut om materielanskaffningar. Detta är angeläget inte minst eftersom försvarsindustrin i flera avseenden fungerar på andra villkor än andra marknader. I dag hanterar Sverige detta på ett annat sätt än många andra länder, genom att man tydligt konkurrensutsatt den nationellt baserade försvarsindustrin. Samtidigt bör det hållas i åtanke att försvarsindustrin i många andra länder fungerar enligt en annan logik, och att nationella särintressen därmed tillgodoses på ett sätt som inte skulle ske på andra marknader.

Vid internationella materielsamarbeten finns det, som konstaterats, ett flertal fördelar i form av möjligheter till kostnadsdelning, utökad interoperabilitet och samarbetsbyggande med andra länder. Samtidigt framgår det såväl av enkätresultaten som av fallstudierna att åtskilliga fallgropar kan uppstå inom ramen för internationella samarbeten. Förutom den uppenbara svårigheten att jämka ihop olika länders viljor och enas om samma typ av produkt, kan förseningar inträffa som en följd av politisk styrning, samarbetssvårigheter m.m. Svårigheterna bör dock inte överdrivas; alltjämt är det leverantörsförseningar som är den största orsaken till förseningar inom internationella materielsamarbeten, och detta drabbar givetvis även nationella materielprojekt. Emellertid framstår det som viktigt, inte minst utifrån enkätresultaten, att det finns tydliga motiv och incitament för att ingå internationella materielsamarbeten.

Det är inte ovanligt att internationella materielsamarbeten betraktas som en nödvändig förutsättning för svensk försvarsmaterieförsörjning. *Riksrevisionen konstaterar dock att de fördelar som finns med internationella materielsamarbeten, såsom möjligheter till kostnadsdelning, stärkta relationer till andra länder, ökad operativ effekt och förbättrad interoperabilitet måste vägas mot en ökad risk för fördyringar, förseningar, förmågeglapp och en minskad nationell handlingsfrihet.*

6.6.1 Stort behov av uppföljning och utvärdering

Naturligtvis är det övergripande målet att materieförsörjningen ska löpa enligt plan, så att försvaret får tillgång till den materiel som behövs. En central förutsättning för effektivitet är användandet av milstolpar, alltså de avstämningpunkter eller leveranser på projektnivå som innebär att fakturering medges. Försvarsmaktens drivkrafter är att ta emot leveranser av användbar materiel enligt plan samt att kunna planera budgeten för materieförsörjningen i stort. En restriktion i detta sammanhang är att Försvarsmakten saknar möjlighet att flytta medel mellan budgetår, vilket i sig skapar ett starkt motiv för att milstolpsfaktureringen går enligt plan. När förseningar inträffar kan ett omfattande planeringsbehov uppstå för att man så effektivt som möjligt ska kunna fylla upp materielbudgeten med andra beställningar. Detta är dock

behäftat med svårigheter, och risken är stor för att resurser utnyttjas ineffektivt, särskilt mot bakgrund av att användningen av livscykelkostnadsanalyser är så bristfällig.

FMV å sin sida är beroende av att faktureringen kan hämtas hem, för att finansiera myndighetens verksamhet och betala de utgående fakturorna till försvarsindustrin. Till detta ska adderas att materielanskaffningen är ett synnerligen slutet system för insyn och revision, till största delen på grund av sekretesskäl. Även regeringen har gett uttryck för att det är svårt att få tillgång till adekvata underlag.

Detta förhållande tillsammans med de problem vi har konstaterat i denna granskning, väcker frågor om behovet av en utomstående uppföljning och utvärdering av materieförsörjningen, bland annat med syftet att den ska stå i samklang med de rådande principerna på området. Det arbete som gjordes av genomförandegruppen kan ses som ett sätt att granska och prioritera materieförsörjningen. Även om insatsen kan ha varit välbehövlig, finns det dock som tidigare nämnts iakttagelser som tyder på att genomförandet inte var fullt ut så effektivt som avsågs.

6.6.2 *Liknande resultat i Norge och Danmark*

Mot bakgrund av de resultat som framkommit i granskningen kan det ifrågasättas om bristerna inom den svenska materieförsörjningen utmärker sig i något avseende jämfört med andra länder. Riksrevisionens systerorgan i Norge och Danmark har granskat den norska respektive den danska materieförsörjningen utifrån samma parametrar (tid, kostnad och prestanda) som använts som utgångspunkt för denna granskning. Även om tillvägagångssätten varierar något kan det noteras att andelen förseningar inom materieförsörjningen är stor även i dessa länder.

Danska Rigsrevisionen konstaterar i sin granskning från 2010 att en tredjedel av de större danska försvarsmaterielprojekten har försenats.²²¹ Förseningarna anges bero på leverantörsförseningar, ändrade krav på den färdiga materielen under pågående projekt och interna organisatoriska orsaker. Man konstaterar även att det danska försvaret generellt prioriterar kostnadsaspekten och materielens prestanda på bekostnad av leverans på utsatt tid. På motsvarande vis framhåller norska Riksrevisjonen i en granskning från 2005 att 15 av 19 granskade materielprojekt inom det norska försvaret har försenats med mer än 1 år, varav 7 projekt har leveransförseningar på mer än 4 år.²²² I mer än

²²¹ Rigsrevisionen (2010) Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets indkøb af større materiel.

²²² Riksrevisjonen (2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret.

hälften av projekten anges leverantörsrelaterade problem vara orsaken till förseningarna. Även det norska försvaret uppges i fredstid prioritera kostnad och prestanda före leverans på utsatt tid.

Resultaten från de norska och danska granskningarna av respektive länders materielförsörjning liknar därmed resultaten som framkommit i denna granskning. När det gäller leverantörsförseningar tycks inte Sverige behandlas annorlunda jämfört med andra mindre länder. Prioriteringen av kostnad och prestanda före tid överensstämmer också med de synsätt som återges från Norge och Danmark. Det har framhållits att acceptansen för leveransförseningar i svenskt hänseende är resultatet av en arbetskultur som funnits sedan länge:

Under lång tid har Försvarmakten och FMV varit vana vid och accepterat att leveranser blir försenade vilket ingår som en komponent genom förskjutningsplanering. Ansvar för förseningar brukar fördelas mellan Försvarmakten, FMV och industrin. Ibland är förseningar/förskjutningar önskvärda för att härigenom parera förbrukningen av det årliga materielanslaget till Försvarmakten. Ofta får inte förseningar drastiska konsekvenser. En helt ny situation uppstår när utrustning måste [finnas klar] för användning ett fastställt datum. Nya förutsättningar för anskaffning kräver förändrad materielprocess, attityder och förhållningssätt.²²³

Prioriteringen av kostnad och prestanda före leverans på utsatt tid kan, som berörs i citatet ovan, bli ett problem för ett försvar som ska kunna vara tillgängligt här och nu för insatser såväl i Sverige som internationellt. En motsättning tycks därmed finnas mellan å ena sidan riksdagens beslut om försvarets nya roll som ett insatsförsvar och å andra sidan det faktiska synsättet inom försvarsmyndigheterna, där tidsaspekten alltjämt ges en lägre prioritet jämfört med kostnad och prestanda. Detta framgår inte minst av de enkätresultat som redovisas i denna rapport, där 52 procent av respondenterna bedömer leverans på utsatt tid som mycket viktigt, jämfört med leverans till avsedd kostnad (74 procent) och leverans med avsedd prestanda (70 procent).²²⁴ Detta synsätt kan möjligtvis tolkas som en eftersläpning från det gamla invasionsförsvaret, där en förskjutning av leveranstidpunkten oftast inte medförde några allvarigare konsekvenser. Inom det nya insatsförsvaret riskerar emellertid försenade materielleveranser att få långt större konsekvenser, vilket talar för att leveranssäkerheten bör ges en större betydelse vid den framtida materielplaneringen.

²²³ Försvarmakten (2010) Granskning av modifiering och anpassning av HKP10, bilaga 1, s. 17.

²²⁴ Tabell 5, avsnitt 3.4.

6.7 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att förseningar är relativt vanligt förekommande inom internationella materielsamarbeten. I vissa fall får dessa förseningar ekonomiska och förmågemässiga konsekvenser. Därför anser Riksrevisionen att följande åtgärder bör vidtas för att minska förseningarna i materielprojekten:

- Leveranssäkerheten bör i större utsträckning prioriteras av regeringen, Försvarmakten och FMV såväl inför beslut som under pågående materielanskaffning. Regeringen bör ta initiativ till att myndigheterna vidtar åtgärder för att tidigt identifiera risker för förseningar, bedöma deras konsekvenser och, då det behövs, fatta beslut för att säkerställa försvarets förmåga att lösa sina uppgifter.
- FMV bör se över sin milstolpsuppföljning till Försvarmakten och se till att eventuella avvikelser i tid och kostnad, jämfört med vad som ursprungligen avtalats, tydligt framgår.
- Försvarmakten och FMV bör se över och tydliggöra användningen av livscykelkostnadsanalyser. Försvarmakten bör se till att samtliga pågående materielprojekt har en uppdaterad livscykelkostnadsanalys, i enlighet med samordningsavtalet FM-FMV.
- Förseningar i kombination med de begränsade möjligheter som Försvarmakten har att flytta över medel över budgetåren kan begränsa förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande. Regeringen bör utreda problemets omfattning och eventuellt komma med förslag i syfte att öka effektiviteten i materieförsörjningen.
- Försvarmakten och FMV bör i större utsträckning följa upp, utvärdera, dokumentera och dra lärdom av de erfarenheter som görs i samband med större internationella materielsamarbeten.

Av granskningen framgår att riksdagen sedan en längre tid har kritiserat regeringens materielredovisning. Riksrevisionen anser mot bakgrund av denna granskning att regeringen bör vidta följande åtgärder:

- Regeringens materielredovisning till riksdagen bör förbättras. En utökad redovisning av materieförsörjningen till riksdagen bör ge en överblick över den materiella förnyelsen av insatsorganisationen och ge ett bättre underlag för en uppföljning av materielsystemen. Eventuella avvikelser i utvecklingen av kostnader och leveranstider bör framgå med en tillhörande konsekvensanalys. Spårbarheten i materieförsörjningen bör öka, och rapporteringen bör innehålla en redogörelse för i vilken utsträckning de ekonomiska satsningarna på respektive materielsystem följer den politiska inriktning och de mål som lagts fast av riksdagen. Därutöver kan budgetpropositionen med tillhörande investeringsplan

behöva kompletteras med mer information än vad som i dag är fallet. Detta kan i sin tur ställa krav på att försvarsmyndigheternas redovisning av materielförsörjningen i årsredovisningar och materielplanen ses över och vidareutvecklas.

Referenser

Offentligt tryck

Bet. 1994/95:FöU4

Bet. 1996/97:FöU4

Bet. 2001/02:FöU11

Bet. 2001/02:KU20

Bet. 2003/04:FöU6

Bet. 2004/05:FöU4

Bet. 2005/06:FöU1

Bet. 2006/07:FöU1

Bet. 2007/08:FöU1

Bet. 2008/09:FöU10

*ESV (2005) Styrningen av försvaret – Ekonomistyrningsverkets rapport till
Försvarsstyrningsutredningen, ESV 2005:10*

*Justitiekanslern (2003) Regeringens uppdrag till Justitiekanslern att granska
berednings- och beslutsprocessen avseende vissa utlåtanden och yttranden av
Försvarsmakten*

Prop. 2001/02:1

Prop. 2001/02:10

Prop. 2004/05:5

Prop. 2005/06:1

Prop. 2006/07:1

Prop. 2007/08:1

Prop. 2008/09:1

Prop. 2008/09:140

Prop. 2009/10:1

Prop. 2010/11:1

Skr. 2004/05:75

Skr. 2004/05:143

Skr. 2005/06:75

Skr. 2006/07:75

SOU 2005:96 *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*

SOU 2010:50 *Försvarmaktens helikopterresurser*

Stödutredningen (2009) *Ett användbart och tillgängligt försvar –
Stödet till Försvarmakten*, Fö 2009:A

Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2006:32, 2007:63,
2008:4 och 2008:58

Intervjuer

Intervju med företrädare för försvarsdepartementet,
2010-05-20, 2010-05-30 och 2010-06-02

Intervju vid försvarsutskottet, 2009-09-17 och 2010-05-02

Intervju med ledamot i Genomförandegruppen, 2010-06-01

Intervju med företrädare för Helikopter 14 vid FMV, 2010-05-24 och 2011-01-18

Intervju med företrädare för Meteor vid Försvarmakten,
2010-06-01, 2010-11-10, 2010-11-19 och 2010-11-24

Intervju med företrädare för Meteor vid FMV 2010-05-10 och 2010-11-19

Intervju med företrädare för Militärhelikopterutredningen, 2010-05-04

Intervju med företrädare för NLAW vid FMV, 2010-09-09 och 2010-11-17

Intervju med företrädare för TMS vid Försvarmakten, 2010-05-12

Intervju med företrädare för TMS vid FMV, 2010-11-23

Underlag m.m. från Försvarsdepartementet

- Försvarsdepartementet (2008) *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materieförsörjning m.m.*, 2008-10-02, Fö2008/75/MIL
- Regeringsbeslut 14 (2009) *Uppdrag att redovisa förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper*, 2009-12-17, Fö2009/2509/MIL
- Försvarsdepartementet (2010) *Anmodan om att redovisa förslag till prioriteringar för deltagande i internationella samarbetsgrupper*, 2010-10-28, Fö2009/2509/MFU
- Försvarsdepartementet (2010) *Underlag för FÖ svar på RiR uppföljning 2010-01-26*, daterad 2010-02-01, dnr Fö 2010/166/EPS
- Regeringen (2007) *Försvarsmaterielprojekt som regeringen avser att avbryta*, pressmeddelande 2007-09-20
- Regeringen (2010) *Så här löser vi Sveriges problem med helikoptrarna*, debattartikel i Dagens Nyheter, 2010-04-09
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende FMV, Regeringsbeslut 16, 2010-12-16, Fö2010/2164/ESIS (delvis), Fö2010/1707/MFU, Fö2010/80/ESIS (delvis)
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarsmakten, Regeringsbeslut 3, 2010-12-22, Fö2009/1289/MFU, Fö2010/2164/ESIS (delvis), Fö2010/66/ESIS (slutligt) m.fl.
- Försvarsdepartementets yttrande över rapportutkastet, 2011-01-24

Underlag m.m. från Försvarsmakten

- Försvarsmakten (1997) Utkast TTEM TMS, 1997-06-20
- Försvarsmakten (1999) PTTEM för HKP 14, 1999-12-20
- Försvarsmakten (2002) Beställning av verksamhet inom MS 323, 2002-03-11
- Försvarsmakten (2002) PTTEM för ny radarjaktrobot, 2002-04-12
- Försvarsmakten (2007) *Strategi för Försvarsmaktens materieförsörjning*, 2007-02-02, bilaga 23, bet. 383:61994
- Försvarsmakten (2010) *Försvarsmaktens deltagande i internationella materiel- och forskningssamarbeten per november 2010*, 2010-11-30, bet. 01 800:69498
- Försvarsmakten (2010) *Förslag till prioritering för deltagande i internationella samarbetsgrupper*, 2010-04-30, bet. 01 800:57841

Försvarsmaktens Internrevision (2010) *Granskning av förseningen av helikopter 10*, Rapport 2010:4, bet. HKV 23 800:58014, 2010-05-04

Försvarsmakten (2010) Hemställan om beslut avseende investeringsärendet Anskaffning av ny lätt torped, 2010-08-12, bet. HKV H/S 23 310:81826.

Försvarsmaktens årsredovisningar åren 2002-2009

Försvarsmaktens budgetunderlag inför regeringens årliga budgetproposition, åren 2003-2010

Samtliga offertförfrågningar och beställningsbeslut rörande TMS, Meteor, Helikopter 14 och NLAW

Försvarsmaktens yttrande över rapportutkastet, 2011-01-25

Underlag m.m. från Försvarets materielverk (FMV)

FMV (2004) *FMV inleder samarbete med Finland för utveckling av nytt vapensystem*, pressmeddelande 2004-11-19

FMV (2000) Radarjaktrobot METEOR – FMV rekommendation, 2000-05-30, bet. H/C 34 500:1519/00, bilaga 2

FMV (2005) *Nytt pansarvärnssystem till försvaret*, pressmeddelande nr 20, 2005-12-22

FMV (2005) Protec, nr 3

FMV (2005) Milstolpsrapportering avseende MS 323 METEOR, rapport 2005-08-04, bet. Op VL stab 23 24:57478/05

FMV/Försvarsmakten (2009) SAMO FM – FMV 2009, HKV bet. 03 200:76010, FMV bet. GD 03 200:59095/2008

FMV (2009) skr. GD 35 800:14490/09, bilaga 1

FMV (2009) *Meteor utveckling och integration*

FMV (2010) MS 319; Projektplan för genomförande av 319:24 anskaffning av radarjaktrobot

FMV (2010) Meteor utveckling och integration, årsrapport 2009

FMV (2010) Meteor utvärdering inför anskaffning av radarjaktrobot, bet. H/S 10 FMV1154-2:1

FMV (2010) Slutrapport över genomförd verksamhet, utveckling Robot 57.

FMVs årsredovisningar för åren 2004–2009

Samtliga offerter som rör TMS, Meteor, Helikopter 14 och NLAW.

FMV:s yttrande över rapportutkastet, 2011-01-20

Övriga källor, inkl. webblänkar

DefenseNews.com, *Anti-armor weapon delayed*, 2006-10-02

Finska Försvarsministeriets webbsida, <http://www.defmin.fi/?l=sv&s=141>

FOI (2009) *Det svenska försvarets anslagsutveckling – Kostnadsutveckling och priskompensation*

National Audit Office (2002) *Major Projects Report 2002*, Great Britain, Ministry of Defence

National Audit Office (2005) *Major Projects Report 2005*. Great Britain, Ministry of Defence

National Audit Office (2009) *The Major Projects Report 2009*, Great Britain, Ministry of Defence

Norska forsvaret (2011), www.mil.no/luft/start/omlf/nyanskaffelser/nh90/

Riksrevisionen (2004) *Materiel för miljarder*

Rigsrevisionen (2010) *Beretning til Statsrevisorerne om Forsvarets inkøb af større materiel*

Rigsrevisionen (2008) *Beretning til statsrevisorerne om forsvarets EH-101 helikoptere*

Riksrevisjonen (2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret*, dokument nr 3:16

RUSI Defence Systems (2008) Comment: UK MoD major projects report 2008, februari 2009

Underlag till Riksrevisionen skrivna av docent Björn Hagelin

Bilaga

Metod och material

Granskningens syfte och revisionsfrågor har besvarats genom en kombination av extensiva och intensiva analysmetoder, vilka beskrivs närmare i det följande.

Enkätundersökning

För att få en övergripande bild av effektiviteten i det internationella försvarsmaterielsamarbetet har en enkätundersökning genomförts bland ansvariga handläggare för internationella försvarsmaterielsprojekt på Försvarsmakten och FMV. Enkätundersökningen utgör en totalundersökning och inkluderar samtliga pågående samarbetsprojekt. Urvalet av projekt gjordes av Riksrevisionen tillsammans med Försvarsmakten, utifrån den bruttolista med samarbetsprojekt som Försvarsmakten förfogar över. För att få en så komplett bild som möjligt av villkoren för det internationella försvarsmaterielsamarbetet skickade vi enkäten till materielsystemansvariga på Försvarsmakten och deras motsvarigheter på FMV, projektledarna. Syftet med enkäten var att få fram en övergripande bild av de försvarsmaterielsamarbeten som Sverige deltar i just nu. De frågor som ställdes i enkäten var bland annat följande:

- Vilket är det huvudsakliga syftet med samarbetena?
- Vilken aspekt är prioriterad av leverans på utsatt tid, till avsedd kostnad samt med avsedd prestanda?
- I hur stor utsträckning uppstår förseningar i samarbetsprojekten, hur omfattande är de och vilka är orsakerna till att de uppstår?
- Har det uppstått glidningar i prestandakrav under projektsamarbetets gång?
- Beräknas budgeten för samarbetet hålla?

Uppskattningar av livscykelkostnaderna för materielprojekten efterfrågades också, liksom interna orsaker till en eventuell bristande måluppfyllelse i projekten. Slutligen efterfrågades vilka förutsättningar som respondenten finner nödvändiga för ett framgångsrikt internationellt

försvarsmaterielsamarbete, respektive vad som kännetecknar mindre välfungerande samarbeten. En konsult från Statisticon bistod med utskick av enkäter, insamlande och bearbetning av data.

Bilagetabell 1. Tidsplan för datainsamlingen

Aktivitet	Datum
Huvudutskick	26-apr 2010
Sista svarsdag	11-maj 2010
Datainsamlingen avslutas	Vecka 23 2010

Fallstudier av fyra materielprojekt

För att fördjupa analysen kompletterades resultaten från enkätundersökningen med intensiva analysmetoder i form av fallstudier av fyra större internationella försvarsmaterielsamarbeten. Urvalet bestod av två multilaterala och två bilaterala materielprojekt inom de olika försvarsgrenarna. En viktig aspekt för fallstudierna rör ekonomin och kostnadskontrollen i projekten. De övergripande frågor som skulle besvaras med fallstudierna var följande:

- Leder samarbetena till produkter med avsedd prestanda och kostnad till utsatt tid?
- Vad orsakar avvikelser i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- Vilka är konsekvenserna av förekommande brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- Hur hanteras brister i måluppfyllelsen med avseende på tid, kostnad och prestanda?
- Hur har återrapporteringen till riksdagen skett i de fyra aktuella fallen?

De metoder som användes i fallstudierna var huvudsakligen intervjuer med företrädare för Försvarmakten, FMV och Förvarsdepartementet, liksom en aktgranskning av relevanta beslutsdokument och annan skriftlig dokumentation om materielprojekten. Dokumentationen inkluderade bland annat lagda beställningar och genomförda omförhandlingar av Försvarmakten, liksom i förekommande fall Försvarmaktens tekniska och organisatoriska planeringsdokument TTEM (Taktisk teknisk ekonomisk målsättning) och TOEM (Taktisk organisatorisk ekonomisk målsättning) för samarbetsprojekten.

Regeringens återrapportering till riksdagen

Enkätundersökningen, fallstudierna och aktgranskningen ger sammantaget underlag för att besvara revisionsfråga 1–4. Revisionsfråga 5, om återrapporteringen till riksdagen om materieförsörjningen, har delvis belysts genom fallstudierna men i första hand analyserats separat i intervjuer med ledamöter från försvarsutskottet, försvarsutskottets kansli samt Försvarsdepartementet. Därefter har en genomgång gjorts av skriftlig dokumentation i form av utskottsbetänkanden, propositioner och annat offentligt tryck. Vidare har Genomförandegruppens slutrapport²²⁵ granskats, liksom det skriftliga svar om återrapporteringen till riksdagen som regeringen inkom med till Riksrevisionen i februari 2010.²²⁶

Materielprojekt som inkluderats i enkäten

Följande materielprojekt omfattar samtliga någon form av ingånget avtal eller annan sort av överenskommelse med annan nation eller företrädare för annan nation. Omfattningen varierar från rena anskaffningsprojekt till informationsutbyten eller standardiseringssamarbeten.

Projektbeteckning	Ansvarsområde, Försvarsmakten
Archer	Prod Armé
Protector	Prod Armé
Excalibur	Prod Armé
Bandvagnar	Prod Armé
Lätta patrullbilar	Prod Armé
Vapenplattform stridsbåt	Prod Marin
Strategic Airlift Capability	Prod Flyg
Midcas	Prod Flyg
Gtrs, EH2R	Prod Led
Essor	Prod Led

Forts.

²²⁵ Försvarsdepartementet (2008) Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarsmaktens materieförsörjning m.m., 2008-10-02.

²²⁶ Underlag för FÖ svar på RiR uppföljning, 2010-01-26.

Forts.

Projektbeteckning	Ansvarsområde, Försvarsmakten
NATO-nr kodning	Prod Log
Anskaffning radarjaktrobot	Prod Flyg
Anskaffning drivmedelscistern	Prod Log
Ammunitionsövervakning	Prod Log
Markus	Prod Armé
Anskaffning ASV MRÖJ	Prod Marin
Eldledningssystem modul	Prod Armé
RBS 55 C	Prod Armé
Ubåt typ Västergötland	Prod Marin
Ucav Neuron	Prod Flyg
Modellering och simulering	Leds Utv
Reno Grk	Prod Armé
Pansarterrängbilar	Prod Armé
Systemstöd Hkp14 etablerat	Prod Flyg
Utv. Krypto	Prod Led
Naval Vessel Engines	Prod Marin
Marsur	Prod Marin
Systemstöd Tp84	Prod Flyg
GIS/GIT	Prod Led
Reno Arthur	Prod Armé
Multinational Geospatial Co-production Programme	Prod Led
CoalWNW	Prod Led
C3 Interoperabilitet	Leds Utv
Miljö- och hållbarhetsarbete	Prod Miljö

Enkät om internationellt försvarsmaterielsamarbete

Projekt: XXXXX

Bakgrundsinformation

1a. När påbörjades samarbetet?

År: Månad:

1b. När avslutades samarbetet/Hur länge är aktuellt samarbete planerat att pågå?

År: Månad:

2. Vad gäller samarbetet i första hand? (Ange ett svarsalternativ)

- Gemensam upphandling av materiel
- Utveckling av ny materiel
- Modifiering av befintlig materiel
- Teknikutveckling (bl.a. FoU-relaterad verksamhet)
- Annat, nämligen _____

3a. Hur många länder deltar för närvarande i samarbetet?

(Antal)

3b. Har antalet medlemsländer ändrats under projektets gång?

- Ja, ett eller flera samarbetsländer har tillkommit
- Ja, ett eller flera samarbetsländer har bortfallit
- Nej

4. Hur stor är den totala projektbudgeten (inklusive eventuella revisioner) för Sveriges del? Ange beloppet i Mnkr

Mnkr

Värdering av samarbetets effektivitet

5. Hur väl instämmer du i följande påståenden om syftet med samarbetet?

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd från	Tar helt avstånd från
a) ... Uppnå sänkta kostnader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... En starkt relation till partnerlandet/-länderna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... Ökad interoperabilitet vid gemensamma insatser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) ... Ökad systemlikhet med samarbetsländer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Annat, nämligen _____					

6. Hur viktiga är nedanstående faktorer för det internationella försvarsmaterielprojekt du ansvarar för?

	Mycket viktigt	Ganska viktigt	Inte alls viktigt	Kan ej bedöma
a) ... Leverans på utsatt tid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) ... Leverans till avsedd kostnad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) ... Leverans med avsedd prestanda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Bedömer du att samarbetet kommer att leda till lägre kostnader för materielen än om man inte hade samarbetat med andra länder?

Ja

Nej

Kan ej bedöma

8a. Bedömer du att den ursprungliga tidplanen för projektet kommer att kunna hållas?

<input type="checkbox"/> Ja	→ Fortsätt till fråga 9
<input type="checkbox"/> Nej, tidplanen har redan försenats	
<input type="checkbox"/> Nej, men jag bedömer att tidplanen kommer att försenas längre fram i projektet	→ Fortsätt till fråga 9
<input type="checkbox"/> Kan ej bedöma	→ Fortsätt till fråga 9

8b. Om den ursprungliga tidplanen inte kommer att kunna hållas, ange omfattningen av förseningen

Antal år: Antal månader:

8c. Vilken/vilka orsaker finns till förseningen? Mer än ett svarsalternativ kan anges

- Nationella särlösningar
 - Problem att enas om samma typ av produkt
 - Samarbetssvårigheter
 - Oenighet om leverantör
 - Oenighet om kostnad
 - Oenighet om leveranstidpunkt
 - Ändrade krav
 - Försening hos leverantören
 - Utbytta nyckelmedarbetare
 - Politisk styrning
 - Annat, nämligen: _____
-

9a. Har kraven på den färdiga materielen ändrats under samarbetets gång?

(Här avses dels prestanda för den enskilda materielen, dels förändringar i det förväntade antalet av en viss materiel.)

<input type="checkbox"/> Nej	→ Fortsätt till fråga 10
<input type="checkbox"/> Ja, prestandan har ökat	→ Fortsätt till fråga 10
<input type="checkbox"/> Ja, prestandan har minskat	

9b. Vilken/vilka orsaker finns till en förändrad prestanda?

Mer än ett svarsalternativ kan anges

<input type="checkbox"/> Hotbildsanpassning
<input type="checkbox"/> Kompromiss med samarbetspartner
<input type="checkbox"/> Besparingsskäl
<input type="checkbox"/> Annat, nämligen _____

9c. Om kraven på den färdiga materielen ändrats under samarbetets gång, beskriv hur:

10a. Bedömer du den ursprungliga budgeten för projektet kommer att kunna hållas?

<input type="checkbox"/> Ja	→ Fortsätt till fråga 11
<input type="checkbox"/> Nej, budgeten har överskridits	
<input type="checkbox"/> Nej, men jag bedömer att budgeten kommer att överskridas längre fram i projektet	→ Fortsätt till fråga 11
<input type="checkbox"/> Kan ej bedöma	→ Fortsätt till fråga 11

10b. Vilken/vilka orsaker att budgeten överskridits?

Mer än ett svarsalternativ kan anges

-
- | | |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Nationella särlösningar |
| <input type="checkbox"/> | Förseningar |
| <input type="checkbox"/> | Problem att enas om samma typ av produkt |
| <input type="checkbox"/> | Ändrade krav på den färdiga materielen |
| <input type="checkbox"/> | Politisk styrning |
| <input type="checkbox"/> | Annat, nämligen _____ |
-

Framgångsfaktorer och fallpropar inom internationella försvarsmaterielsamarbeten

11a. Har uppskattningar av livscykelkostnader gjorts i det materielprojekt som du ansvarar för?

-
- | | | |
|--------------------------|-----|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Ja | |
| <input type="checkbox"/> | Nej | → Fortsätt till fråga 12 |
-

11b. Om ja, i vilket skede genomfördes uppskattningen av livscykelkostnader?

-
- | | |
|--------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Vid projektets start |
| <input type="checkbox"/> | Under pågående projekt |
| <input type="checkbox"/> | I ett sent stadium av projektet |
-

12. Har ditt materielprojekt drabbats av bristande måluppfyllelse?

-
- | | | |
|--------------------------|-----|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Ja | |
| <input type="checkbox"/> | Nej | → Fortsätt till fråga 14 |
-

13. Vilken betydelse har följande faktorer för den bristande måluppfyllelsen i ditt materielprojekt?

	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Kan ej bedömas
a) Bristande planering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Brister i kontraktsskrivande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Bristande kompetens i projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Underbemanning i projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Bristande kontinuitet i projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Bristande kontinuitet på överordnad nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Brister i beslutsprocessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Bristande informationsöverföring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Oklar ansvarsfördelning mellan aktörer på samma nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Oklar ansvarsfördelning mellan aktörer på olika nivåer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Nedprioritering av projektet inom anslagsramen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Oklara signaler från överordnad nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Oklara rapporteringsrutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Annat, nämligen _____				

14. Vilken betydelse har följande faktorer för den lyckade måluppfyllelsen i ditt materielprojekt?

	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse	Kan ej bedömas
a) God planering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Bra kontraktsskrivande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) God kompetens i projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Rätt personal i projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) God kontinuitet i projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) God kontinuitet på överordnad nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) God beslutsprocess	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) God informationsöverföring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer på samma nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer på olika nivåer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Tydlig prioritering av projektet inom anslagsramen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Tydliga signaler från överordnad nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Tydliga rapporteringsrutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Annat, nämligen _____				

15. Vilka förutsättningar är, enligt Din uppfattning, nödvändiga för ett framgångsrikt internationellt försvarsmaterielsamarbete?

16. Finns det, enligt Din uppfattning, något som kännetecknar mindre välfungerande samarbeten?

Tack för din medverkan!

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturuområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbeten bedrivs på ett effektivt sätt av regering och ansvariga myndigheter. Dessa samarbeten utgör en del av försvarets materielförsörjning, som syftar till att tillgodose de behov av materiel som följer med kraven på operativa förmågor. I vilken utsträckning får försvaret materiel till avtalat pris, med avsedd prestanda och på utsatt tid?

Riksrevisionens granskning visar att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning leder till leverans på utsatt tid. Problemen med förseningar medför konsekvenser för Försvarsmaktens möjlighet att lösa sina uppgifter – något som i större grad ställs på sin spets nu jämfört med tidigare, genom ett ökat svenskt deltagande i internationella insatser. Riksrevisionen konstaterar även att regeringens redovisning till riksdagen rörande försvarets materielförsörjning behöver förbättras.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 250 2

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-5171 40 00

publikationsservice@riksrevisionen.se