



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Försvarsekonomi och materieförsörjning 1 (23)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

A112007

Försvarsdepartementet

FoT-område

Inget FoT-område

Datum/Date

Memo nummer/Number

2020-08-21

FOI Memo 7261

Handläggare/Our reference

Ann Lundberg

## Politisk inriktning av materieförsörjningen

### Sammanställning och analys av inriktningspropositioner 1982–2015

Sändlista/Distribution

Försvarsdepartementet/ MFU, MFI, SI

Försvarsmakten/ HKV LEDS PLANEK, HKV LEDS INRI, HKV PROD PLAN

Försvarets materielverk/ Ledningsstaben, Juridikstaben, Marknad och inköp

Titel/Title

Politisk inriktning av materielförsörjningen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7261

Titel/Title  
Politisk inriktning av materieförsörjningen

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7261

## Sammanfattning

Försvarsberedningen skrev 2019 i sitt slutbetänkande att det bör utformas en materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret. Någon sådan strategi har inte formulerats explicit på politisk nivå tidigare. Däremot har det funnits gott om strategiska inriktningar i politiska dokument. FOI har inom ramen för SOFFA-beställningen från Försvarsdepartementet i uppdrag att stödja i detta arbete. Den här sammanställningen av politiska ställningstaganden i inriktningspropositioner från 1982 till och med 2015 rörande materieförsörjningen, är en del i detta stöd.

Sammanställningen visar att det skett flera större förändringar i den politiska inriktningen av materieförsörjningen. Tonvikten på industrins roll har exempelvis minskat successivt för att sedan helt utgå från inriktningspropositionerna. Fokus för inriktning av materiel har gått från det mer övergripande industriområdesvisa till att handla om enskilda materielobjekt och processer. Denna utveckling har skett samtidigt som det statliga ägandet i försvarsindustrin har avvecklats. I takt med att industrin har privatiserats har fokus på internationella samarbeten och på att bygga ömsesidiga beroenden, liksom behovet av export, accentuerats

Sverige befinner sig till följd av dessa inriktningar i ett läge där försvarsindustrin är privat, till stora delar utlandsägd och smalare än den var för 40 år sedan. Vi har samtidigt långtgående materielsamarbeten och ömsesidiga beroenden med andra länder. Försvarsindustrin beskrivs inte längre som det säkerhetspolitiska verktyg som tidigare bl.a. gav eftertryck till vår neutralitetsprincip.

Förändringarna under den studerade perioden har kopplingar till såväl de kraftiga besparingarna som genomfördes som synen på försvarets dimensionering och syfte. Sverige har rört sig från ett stabilitetsförsvaret till ett anpassningsförsvaret och fr.o.m. mitten av 2010-talet till ett just-in-time-försvaret. Förändringarna väcker också ett antal frågor kring var Sverige befinner sig nu och vilka vägval landet ska göra rörande materieförsörjningen framöver, särskilt i ljuset av de nya skrivningarna om materieförsörjning och försvarsindustri i Försvarsberedningens rapport Värnkraft från 2019.

Fortsatta studier kan vara värda att genomföra för att utveckla beskrivningen av de olika idéerna om försvaret som förekommit under den studerade perioden och för att se hur andra områden än materieförsörjningen påverkats.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materieförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund och syfte .....	5
1.2 Metod .....	5
1.2.1 Utgångspunkter och analys .....	5
1.2.2 Avgränsningar .....	6
<b>2 Beskrivning och analys .....</b>	<b>7</b>
2.1 Grundläggande tankar om försvaret – dimensionering och syfte .....	7
2.1.1 Anpassningsförsvaret .....	7
2.1.2 Stabilitetsförsvaret .....	7
2.1.3 Just-in-time-försvaret .....	8
2.1.4 Sammanställning .....	8
2.2 Områden i inriktningspropositionerna.....	9
2.2.1 Industrins roll.....	9
2.2.2 Materielinriktning.....	10
2.2.3 Forskning och utveckling .....	12
2.2.4 Internationella materielsamarbeten .....	13
2.2.5 Export.....	13
2.2.6 EU .....	14
2.2.7 Ekonomistyrning .....	14
<b>3 Sammanfattande slutsatser och diskussion .....</b>	<b>16</b>
3.1 Flera förändringar kan urskiljas .....	16
3.2 Möjliga breddnings- och fördjupningsfrågor .....	17
<b>Litteraturförteckning .....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga. Försvarspolitiska inriktningspropositioner i tabellform: 1982–2015.....</b>	<b>19</b>

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

Försvarsberedningen skrev 2019 i sitt slutbetänkande att det bör utformas en materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret<sup>1</sup>. Idag finns en materielförsörjningsstrategi på myndighetsnivå och materielförsörjningsprinciper som statsmakterna fattat beslut om. Strategin som efterfrågas kommer att vara på politisk nivå. Någon sådan strategi har inte formulerats explicit tidigare. Däremot har det funnits gott om strategiska inriktningar i politiska dokument, t.ex. historiska inriktningspropositioner.

FOI har inom ramen för SOFFA-beställningen från Försvarsdepartementet i uppdrag att stödja det kommande arbetet<sup>2</sup>. En del i det stödet har varit att gå igenom och sammanställa de politiska ställningstagandena rörande materielförsörjning, som omfattar materiel, forskning och utveckling samt industrifrågor, i tidigare inriktningspropositioner. Syftet med denna sammanställning är att ge en bild av hur Sveriges inställning ser ut idag, vilka inriktningar som fört oss hit och hur valda inriktningar har motiverats. Syftet är också att inspirera till diskussion om vägval och inriktning i en framtida materielförsörjning.

## 1.2 Metod

### 1.2.1 Utgångspunkter och analys

Genomgång och sammanställning har omfattat inriktningspropositioner för åren 1982 till 2015. Under denna period genomgick försvaret flera omfattande förändringar, bl.a. nedskärningar och ändrade uppgifter, vilket också påverkat inriktningen av materielförsörjningen.

Utifrån genomgången har ett antal områden som återkommer i alla eller de flesta av propositionerna kunnat identifieras. Dessa områden är: industrins roll, materielinriktning<sup>3</sup>, forskning och utveckling, internationella materielsamarbeten, export, EU och ekonomistyrning. Företeelser och trender beskrivs områdesvis och relateras om möjligt till händelseutvecklingar inom andra områden.

Även om materielförsörjningen kan analyseras isolerat, så blir analysen mer givande om den också relateras till synen på försvaret och omvärlden i sin helhet. Därför har jag också valt att översiktligt beskriva hur försvarets övergripande dimensionering och uppbyggnad (försvarskoncept) förändrats under perioden. Dessa förändringar används som en referens i beskrivningarna av andra företeelser. Underlag för dessa beskrivningar har till största delen hämtats från Petter Wulffs licentiatavhandling om Försvarets elasticitet i princip och praktik<sup>4</sup>.

Utifrån sammanställning och analys har jag skisserat på ett antal diskussionsfrågor som kan vara intressanta att lyfta upp i arbetet med en materielförsörjningsstrategi på politisk nivå.

En sammanställning med nyckelord/-formuleringar för respektive område samt anslagens utvecklingstendens från respektive inriktningsproposition redovisas i tabellform i bilagan. Av bilagan framgår också vilka nyckelord/-formuleringar som står i vilken proposition.

---

<sup>1</sup> Ds 2019:8. Försvarsberedningen. *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

<sup>2</sup> Försvarsdepartementet. *Inriktning av säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys för 2020*. F62019/00942/MFU. 2020.

<sup>3</sup> Övergripande inriktningar om vad som behöver produceras och anskaffas.

<sup>4</sup> Wulff, P. *Försvarets elasticitet i princip och praktik. Arméns teknikförnyelse under mellankrigstiden*, FOI-R—1921. 2006.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningen

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7261

Tidiga inriktningspropositioner i den granskade perioden bestod oftast av fler beslutstillfällen, då det förekom s.k. kontrollstationer ett par år in i inriktningsperioden. Därför kan det ibland hänvisas till flera propositioner i rapporten och bilagan.

### **1.2.2 Avgränsningar**

Sammanställningen utgörs enbart av information från materiel- och forskningsdelarna i inriktningspropositionerna, men det finns naturligtvis andra underlag som kan bidra till förståelsen. Sammanställningen kan därför inte ge en heltäckande bild av utvecklingen, vilket är viktigt att poängtera. Inriktningspropositionerna är samtidigt de viktigaste policydokumenten på försvarsområdet och borde väl fånga upp hur politiken utvecklats.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

## 2 Beskrivning och analys

### 2.1 Grundläggande tankar om försvaret – dimensionering och syfte

#### 2.1.1 Anpassningsförsvaret

På 1920-talet, i kölvattnet av första världskriget, introducerades idén om försvarselasticitet. Den innebär att man ska dimensionera försvaret mot kända hot och förhållanden (dvs. ett antagande om att försvaret kan bantas i fredstid), att krig föregås av en period med försämrade utrikespolitiska relationer (dvs. ett antagande om att det finns tid för upprustning) samt att försvaret ska stärkas när dessa förhållanden försämrats (dvs. ett antagande om att tillväxt är möjligt att åstadkomma).<sup>5</sup>

Under 1990-talet lanserades idén om anpassningsförsvaret, vilket byggde vidare på tankarna om det elastiska försvaret. Anpassningen har följande huvudprinciper: satsning på underrättelser, omvärldsbevakning och forskning, prövning av prototyper (demonstratorer), handlingsfrihet<sup>6</sup> vid nedrustning samt förberedd produktionsomställning och -expansion om hotet skulle öka<sup>7</sup>.

Förutsättningar för tillväxt innefattade bl.a. säkerställd tillgång till nyckelpersonal samt en inhemsk militärteknologisk och industriell bas. Detta skulle åstadkommas inom en för hotbilden anpassad ekonomisk ram<sup>8</sup>. En forskningsrapport (som initierades av regeringen och vars huvuddrag återfinns i försvarsbeslutet 1996) lyfte fram att neddragningar primärt borde ske så att man hellre behåller ett litet antal förband med god kvalitet än ett stort antal förband. Detta benämndes ”kärnmodellen”<sup>9</sup> och påverkade balansen i den operativa funktionen. Det fanns även ett alternativt neddragningsätt, ”återtagningsmodellen” som bevarade balansen, men det var kärnmodellen som fick genomslag i 1996 års försvarsbeslut<sup>10</sup>. I forskningsrapporten preciserades även begreppet anpassbarhet till att avse ”förmågan att genom att förändra strukturen kunna klara andra uppgifter och/eller omvärldsbetingelser än dem som strukturen primärt skapades för”<sup>11</sup>.

#### 2.1.2 Stabilitetsförsvaret

En annan idé var det stabila försvaret, här kallat stabilitetsförsvaret<sup>12</sup>. Utgångspunkten var att man skulle ha det försvar som det fanns resurser för, framför allt personella resurser i form av möjligt värnpliktsuttag. Storleken på försvaret skulle bibehållas oavsett hotbild. Skälet var att det skulle ta tid att bygga upp nya resurser i termer av utbildade värnpliktiga. Det fanns också argument för att utöka fredsorganisationen för att kunna nyttja personalresurserna bättre. I tillägg framfördes också att armén var en viktigare resurs än flottan. Idén om stabilitetsförsvaret fördes fram som kontrast till elasticitetstanken på 1920-talet och Wulff har inte återgett något senare resonemang som är anpassat till moderna förutsättningar. Materiel omnämns t.ex. inte specifikt i de historiska kontexterna och flyget var ju bara i sin linda när idén om stabilitetsförsvaret fördes fram. För att kunna användas i en materiell kontext har det därför krävts egna och lite utvidgade tolkningar. Bevarandet av en svensk befintlig industri kan t.ex. ses som en åtgärd som rimmar med stabilitetsförsvaret, eftersom det är en produktionsresurs som likt värnpliktsuttaget ger förutsättningar för förmågan för ett svenskt försvar i

<sup>5</sup> Wulff, P. *Försvarets elasticitet i princip och praktik. Arméns teknikförnyelse under mellankrigstiden*, FOI-R—1921. 2006

<sup>6</sup> I bemärkelsen inga långsiktigt bindande beslut om materiel eller organisation.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Eriksson, A. *Handlingsfrihet i försvaret*, FOA-rapport C 10330-1.5., 1990.

<sup>10</sup> Wulff, P. *Försvarets elasticitet i princip och praktik. Arméns teknikförnyelse under mellankrigstiden*, FOI-R—1921. 2006

<sup>11</sup> Eriksson, A. *Handlingsfrihet i försvaret*, FOA-rapport C 10330-1.5., 1990.

<sup>12</sup> Wulff nämner ”stabilt försvar” och ”permanensförsvar”

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

krig. Ett idealt stabilitetsförsvar är orörligt, men i ett läge där ekonomiska neddragningar sker borde stabilitetsidéen leda till en strävan efter att bibehålla industribredden, snarare än att omstrukturera industrin efter nya uppgifter, eftersom det möjliggör ett maximalt utnyttjande av resurser. Det är lättare att utvidga en verksamhet än att bygga upp en ny från grunden.

Som vi bl.a. kan se av sammanställningen i bilagan, har besparingarna i kombination med den förbättrade hotbilden tvingat försvaret till förändring. I inriktningspropositionerna från 1982–1996 är inriktningen att bibehålla så mycket som möjligt av industrin, även om de utpekade materielområdena blir färre och smalare, vilket är i linje med stabilitetsförsvaret. Men fr.o.m. 1996 års inriktningsproposition slår till slut anpassningstanken igenom, vilket visar sig genom att regeringen säger sig vilja satsa mer på forskning, demonstratorer och materiell handlingsfrihet. Samtidigt kan denna del av inriktningen även sägas vara i linje med stabilitetsförsvaret i och med att industrin fortsatt kunde få beställningar och viktig kunskap därmed behållas inom landet.

### 2.1.3 Just-in-time-försvaret

När insatser blir grunden för försvarets dimensionering ändras förutsättningarna återigen. Fokus förändras från att bibehålla förmåga till ett omfattande territoriellt försvar till att bygga förmåga till internationella insatser och att värna territoriell integritet. I och med denna ominriktning försvinner fokus på forskningen och den materiella handlingsfriheten, vilket var viktiga delar av anpassningsförsvaret.

Därmed inträder just-in-time-försvaret. Övergången påbörjas i 2004 års inriktningsproposition. Inriktningen är fortfarande att ha fler förband än vad som behövs för internationella insatser, men samtidigt vill man att dessa resurser också ska användas ”till en betydande del [...] för insatser. Försvarsmakten skall vara användbar och kunna lösa de uppgifter som krävs i det nuvarande omvärldsläget”<sup>13</sup>. I och med inriktningspropositionen 2009 utvecklas tanken om just in time-försvaret (det användbara försvaret), vilket innebär att allt som anskaffas/rekryteras ska kunna användas här och nu. ”Insatsorganisationen ska bestå av kompletta och användbara insatsförband. [...] Den förmåga som inte bedöms kunna förbandssättas ska avvecklas”<sup>14</sup>. I samband med detta blir sådant som t.ex. materiellnära forskning, värnplikt och materiel i förråd onödigt. Den s.k. fredsrationaliteten fick därmed fullt genomslag. Den senaste inriktningspropositionen som lades fram 2015 satte stopp för tidigare utveckling, men det framgår inte tydligt vilken syn på försvaret som ska komma istället.

### 2.1.4 Sammanställning

Övergångarna mellan idéerna är inte skarpa, vilket gör att vissa inriktningar existerar sida vid sida. Samtidigt är några av inriktningarna inte heller ömsesidigt uteslutande, vilket gör att de kan passa in under två eller t.o.m. samtliga idéer. Men de övergripande trenderna bidrar till förståelse av förändringarna i industrins roll, synen på materielförsörjning och internationellt materielsamarbete som kan observeras i inriktningspropositionerna. För att få en överblick har jag nedan sammanfattat de tre olika idéerna på försvaret i några punkter utifrån Wulffs redogörelse av stabilitets- och anpassningsförsvaret och mina egna utvecklingar av dessa och just-in-time-försvaret. Jag har också lagt till vilken huvudsaklig uppgift som försvaret dimensionerades mot.

---

<sup>13</sup> Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*

<sup>14</sup> Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar*.



Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

Invasion	Invasion	Insatser
Stabilitetsförsvaret 1982--	Anpassningsförsvaret 1996--	Just-in-time-försvaret 2004--
Produktionsresurserna avgör försvarets styrka (nationens förutsättningar styr)  Organisationen ska formas så att resurser kan utnyttjas fullt ut  Det tar tid att öka kvaliteten i försvaret  Omvärldsläget påverkar inte försvarets storlek	Styrkan och organisationen kan anpassas efter hotet/risken (Få förband med hög kvalitet)  Större behov av underrättelser, forskning och omvärldsspaning  Handlingsfrihet i val av materiel  Förutsättningar för tillväxt (industriell och personell bas)	Styrkan och organisationen kan anpassas till huvudsaklig uppgift (flexibilitet)  Försvaret ska kunna användas här och nu (användbart, tillgängligt)  Det som inte används kan avvecklas (fredsrationalitet)

Anm. Min tolkning utifrån beskrivningar i Wulffs avhandling och inriktningspropositionerna från 2004 och 2009 när det gäller just-in-time-försvaret.

*Frågor för vidare diskussion:* Vad är det för idé om försvaret Sverige har nu och vill ha i nästa inriktningsperiod? När nu den dimensionerande grunden åter verkar vara invasion, kan Sverige gå tillbaka till stabilitetsförsvaret som idé för materielförsörjningen? Om inte vad finns det för alternativa idéer?

## 2.2 Områden i inriktningspropositionerna

### 2.2.1 Industrins roll

Sveriges inhemska försvarsindustri byggdes till stora delar upp under andra världskriget, då en omfattande upprustning krävdes och det var svårt för ett neutralt land att importera försvarsmateriel. Att kunna tillverka egen försvarsmateriel sågs som en förutsättning för att kunna försvara sig<sup>15</sup>. Även närmare 40 år efter krigsslutet finns spår av denna inställning. I inriktningspropositionen från 1982 nämns att egen industri och förmågan att kunna bedriva forskning, utveckla samt producera egen materiel under krigstid ger en säkerhetspolitisk trovärdighet och att det har stor betydelse för neutralitet och territoriell integritet. Därtill nämns möjligheterna att anpassa materielen till en speciell svensk försvarsprofil.<sup>16</sup> Begreppet svensk försvarsprofil utvecklas i 1987 års proposition och beskrivs som möjligheter att anpassa materielen efter de specifika behov och förutsättningar som vårt värnpliktssystem, vår försvarsplanering och vår geografi skapar. Här nämns också egen försvarsprofil som en möjlighet att välja materiel som de två maktblocken under kalla kriget inte hade utvecklat sina stridsmedel och motmedel mot, vilket skulle ge en förmågemässig fördel.<sup>17</sup> Fram till och med 1992 års inriktningsproposition var industrins roll för försvarsförmågan accentuerad, vilket stämmer överens med tanken om stabilitetsförsvarets syn på produktionsresurserna som avgörande för försvarets styrka

I 1996 års inriktningsproposition förändras fokus och industrins nytta beskrivs genom formuleringar som att dess högteknologiska produkter ger säkerhetspolitiskt värde och att de ger möjlighet att få tillgång till utländsk teknologi<sup>18</sup>. Det internationella perspektivet med konsolidering och samarbeten ges i efterkommande inriktningspropositioner allt större utrymme och över tiden ändras ägarstrukturen även i de svenska företagen. Samtidigt avvecklade staten sitt ägande i försvarsindustrin under

<sup>15</sup> Hedin, O. *Försvarets förutsättningar*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO 2011:2, 2011.

<sup>16</sup> Proposition 1981/82:102. *Om säkerhets- och försvarspolitik och totalförsvarets fortsatta utveckling*.

<sup>17</sup> Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.

<sup>18</sup> Proposition 1995/96:12. *Totalförsvaret i förnyelse* och proposition 1996/74:4. *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materieförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

tidigt 2000-tal genom avyttrandet av Celsius, som bl.a. innefattade tidigare affärsverken Svenska varv (Kockums och Karlskronavarvet) och Förenade fabriksverken.<sup>19</sup> Denna avyttring av produktionsresurser är mer i linje med just-in-time-försvaret, än stabilitets- och anpassningsförsvaret. Samtidigt betyder ju inte frånvaron av statligt ägande i sig att produktionsresurserna försvinner från Sverige.

Fr.o.m. 2004 års inriktningsproposition nämns inte längre industrin som en del av försvarsförmågan och i efterkommande inriktningspropositioner kommenteras industrins roll i försvaret inte alls, även om industrifrågor berörs. Det har att göra med de ändrade uppgifterna som försvaret får under den här tiden och de neddragningar som görs. Med insatser som dimensionerande grund och just-in-time-försvaret blir försvarsindustrin inte längre intressant annat än som leverantörer av materiel. Det syns bl.a. på inriktningen att industrin får ta allt större ansvar för att finansiera egna utvecklingsprojekt och för systemintegration, underhåll och tillgänglighet. I början av 1990-talet var antalet sysselsatta inom försvarsindustrin ca 40 000 och omsättningen 15 mdkr<sup>20</sup>. Idag (2017) är det närmare 30 000 sysselsatta och omsättningen är ca 30 mdkr.<sup>21</sup> Andelen export har ökat från ca 40 procent omkring 1990<sup>22</sup> till ca 62 procent 2017<sup>23</sup>. Andelen inhemsk materiel i materielplanen ser dock ut att ha varit konstant på ca 70 procent mellan 1987 och 2016<sup>24</sup>.

*Frågor för vidare diskussion:* Hur ser Sverige på industrins roll idag? Levererar den, i alla fall i någon mån, förmåga i krigstid? Finns det behov av en industristrategi med grund i ett förmågeperspektiv? Om inte, vad ska då vara grunden?

## 2.2.2 Materielinriktning

### Generell inriktning

Med en syn på industrin som en del av försvarsförmågan, i överensstämmelse med stabilitetsförsvaret, var inriktningen av materielområdet snarare en inriktning av industrin. I de tidigare propositionerna, 1982–1992 och till del 1996, är den uttryckliga inriktningen att försvarets planering ska förhålla sig till och viss mån förbättra de industriella förutsättningarna. Det framgår inte specifikt vad som avses men troligen handlar det om upprätthållande av beläggning och kompetens. Syftet är att Sverige, genom bl.a. industrin, ska kunna tillhandahålla ett självständigt nyttjande och vidmakthållande av alla de system som försvaret har tillgång till. Vidmakthållandet framhålls som centralt, men i samband med etapp 2 på försvarsbeslutet 1996 sägs att man inte längre har råd att ha vidmakthållandekompetens på bredden<sup>25</sup>.

Fr.o.m. inriktningspropositionen 1996 och framåt snävas perspektivet av från industriområden till baskompetenser, via de snävare strategiska kompetenserna och därefter till smalare nischer och till sist enskilda materielobjekt. Vissa teknikområden lyfts alltså fram som särskilt viktiga. Det handlar dels om att ha tillgång till teknik som andra inte vill dela med sig av, dels om att vara intressant som samarbetspartner och därmed få tillgång till teknik och dels försörjning i krig. Ju närmare i tiden vi kommer idag, desto mer blir frågorna om tillgång till sekretessomgärdad teknik och samarbeten tongivande i inriktningspropositionerna.

Anpassningsförsvaret introduceras som idé fr.o.m. 1996. I materieförsörjningen ser den ut att få fäste i inriktningspropositionerna vid millennieskiftet, med inriktning mot flexibilitet, forskning och

<sup>19</sup> Karlsson, B. *Svensk försvarsindustri 1945-1992* och proposition 1999/00:29. *Statens ägande i Celsius AB*.

<sup>20</sup> Proposition 1991/92:102. *Totalförsvarets utveckling*.

<sup>21</sup> SOFF. Presentation, <https://soff.se/information/presentation/> (Hämtad 2020-02-11).

<sup>22</sup> Proposition 1991/1992:102, *Totalförsvarets utveckling*.

<sup>23</sup> SOFF. Presentation, <https://soff.se/information/presentation/> (Hämtad 2020-02-11). Exportandelen för SOFF-företagen förefaller kunna variera kraftigt mellan åren, för 2016 var motsvarande andel 68%.

<sup>24</sup> Källa: Proposition 1986/87:95 *Totalförsvarets fortsatta utveckling* och Försvarsdepartementet. *Åtterrapporering enligt bilaga 5 – delfaktorer FPI*. Dnr Fö2017/01776/ESL.

<sup>25</sup> Proposition 1996/97:4. *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

materiell handlingsfrihet. Interoperabilitet och modularitet (kända delar i det nätverksbaserade försvaret) nämns också. I 2001 års proposition ger regeringen inriktning för framtagandet av en materielförsörjningsstrategi baserat på anpassningsförsvarets krav.<sup>26</sup> Fr.o.m. 2004 års inriktningsproposition verkar handlingsfriheten snarare handla om ekonomi (i termer av att kunna avbryta om pengar inte finns) och att det som köps in till försvaret ska användas i insatsorganisationen. Därmed har övergången mot just-in-time-försvaret påbörjats.

Under hela den här perioden (2000–2015) trycktes det hårt på rationaliseringar, besparingar och hårdare kontroll, vilket kan förklara glidningen i innebörden av handlingsfrihet över tiden. Kortare ledtider, lägre omsättningstakt och materielförsörjningsprinciper för anskaffning dyker också upp i inriktningen. Utvecklingsinsatserna skulle koncentreras till färre områden. Pooling och sharing med andra länder nämns även som ett sätt att spara pengar.

Väsentliga säkerhetsintressen (VSI) som begrepp introducerades redan i 1996 års inriktningsproposition som en möjlighet att frångå konkurrensupphandling, men först i 2015 års inriktningsproposition pekar regeringen ut stridsflyg och undervatten som VSI. I samma veva nämner regeringen också möjligheten att frångå konkurrensupphandlingar för att vidmakthålla vissa strategiska förmågor med begränsat beroende av andra länder.

### Utpekade områden

Inriktningspropositionerna i början av den studerade perioden (1982 – 1992) hade genomgångar av industriområden. Där redogjorde statsrådet för bedömt läge för respektive industri. Behov av t.ex. samordning, konsolidering och mer utlandssamarbete nämns, liksom behov av (stöd)beställningar från staten. Det är en bred palett av områden och logiken för redovisning är inte helt tydlig. Möjligen har det att göra med ägarstrukturen eller att det inom dessa områden behövdes inriktning. Återkommande under denna period är i vart fall stridsfordon, flyg (ibland stridsflyg), ammunition, elektronik, övervattensfartyg och ubåtar (ibland varvsindustri). I övrigt nämns flera andra industrier också (se bilagan).

I och med 1996 års inriktningsproposition minskas antalet områden betydligt. De kallas där för baskompetenser och omfattar telekrig, signaturanpassning, undervatten, flygteknik (för vidmakthållande av JAS) och underhåll (av befintliga system). De motiveras utifrån att de var de försvarspolitiskt mest värdefulla teknologiområdena, där det är av yttersta vikt att det finns en inhemsk kompetens (i industrin, akademien eller myndigheter). Anpassningsförsvaret bygger ju på att det finns förutsättningar för tillväxt, vilket utpekandet av baskompetenser är ett uttryck för.

De strategiska kompetenserna, som introduceras i 2000 års inriktningsproposition, beskrivs som kompetens som Sverige för totalförsvarets behov måste ha tillgång till och av bl.a. sekretesskäl behöver ha kontroll över. 11 områden pekas ut (se bilagan). Undervatten, signaturanpassning, flygteknik och telekrig ingår. Det är fortfarande i linje med anpassningsförsvaret, men en eftergift till behovet av ytterligare besparingar.

I 2004 års inriktningsproposition talas istället om nischer, vilka behövs för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling och där svensk kompetens har förutsättningar att bli internationellt ledande eller konkurrenskraftig, och som kan bidra till att skapa internationella samarbeten. Myndigheterna bör även ha kompetens med tillräcklig bredd för att kunna anskaffa system på ett kostnadseffektivt sätt och att kunna använda dessa. Därtill pekar man på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska skäl att behålla viss inhemsk kompetens. De områden som pekas ut är bl.a. ledningssystem, flygfarkoster, stridsfordon och robusta telekomsystem (se bilagan för fler nischer). Det tyder på att det inte längre handlar om att behålla en industribas som grund för expansion, utan mer att man behåller det man måste ha (just-in-time-försvaret).

---

<sup>26</sup> Proposition 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Titel/Title  
Politisk inriktning av materieförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

I inriktningspropositionen från 2015 har områden, kompetenser och nischer till slut gett plats för VSI och enskilda materielobjekt. VSI har dock inte riktigt samma logik som tidigare utpekade områden, vilka handlade om att bibehålla svensk förmåga, utan grundas på upphandlingslagstiftningens möjligheter till undantag. Men VSI har än så länge inte fått någon entydig definition och det finns skrivningar i Försvarsberedningens rapport som tyder på att utpekade områden skulle kunna uppfattas som ett värnande av en svensk industriell förmåga i någon form.<sup>27</sup>

2015 är även första gången enskilda objekt nämns i inriktningspropositionen i den granskade perioden. Objekten är: Granatkastare, Brobandvagnar, Pansarvärnsförmåga, Soldatutrustning, Ammunition, Modifiering av korvett Gävle, Bevaknings- och bojåtar samt undervattenssensorer. Dessa system nämns vara sådant som ska anskaffas till följd av tillförseln av extra medel, de 10,2 mdkr.

Det nämns också objekt i samband med särskilda prioriteringar i den s.k. basplattan. Basplattan motiveras med att den är avgörande för krigsförbandens krigsduglighet. Därtill nämns objekt som behövs i den långsiktiga materieförsörjningen, med motivet att de behövs för den operativa balansen.

*Frågor för vidare diskussion:* Vad bör vara utgångspunkten för en beskrivning/prioritering av materieförsörjningen: ekonomi, förmåga, industri eller något annat? Är egen förmåga till vidmakthållande fortfarande en viktig grundpelare? Finns anledning att återuppväcka kompetensbegreppet (jmf baskompetenser, strategiska kompetenser) eller motsvarande för att beskriva prioriterade områden i komplement till VSI? Vad skulle kunna vara en alternativ nivå för regeringens och riksdagens prioritering annat än enskilda objekt?

### 2.2.3 Forskning och utveckling

Inriktningar rörande forskning och utveckling inom försvarsområdet har varit relativt få under den period som studerats. I 1987 års inriktningsproposition dyker en slags grund för forskningen upp (det kan förstås ha funnits tidigare också). Där står att forskningen ska "stödja utvecklingen genom att upptäcka, identifiera och analysera förändringar i omvärlden". Forskningen ska vidare vara av hög kvalitet.<sup>28</sup>

Det är först 1996 som det blir en lite mer koncis inriktning, i kölvattnet av besparingarna och den påbörjade övergången till anpassningsförsvaret. Forskningen och utvecklingen förutsätts i och med detta behöva riktas in mot de viktiga industriområdena för att stödja industrin, vilket kan sägas följa idéerna med såväl stabilitets- som anpassningsförsvaret. Det handlar också om att upprätthålla tillräcklig kunskap för att vara en kompetent beställare av utländska system. Betydelsen av ökad omvärldsbevakning och underrättelseinhämtning lyfts också upp, vilket är i linje med tankarna om anpassningsförsvaret.

Satsningarna på forskning och teknikutveckling, demonstratorer och simuleringar ökar i samband med 2000 och 2005 års inriktningspropositioner. Men om det i propositionerna vid millennieskiftet talas om stor bredd och mycket objektsobunden forskning går trenden mot spårbarhet gentemot Försvarmaktens behov och militär-civil samverkan i 2005 års inriktning. Justeringen i 2005 års inriktning är ett steg mot ökad användbarhet och just-in-time-försvaret.

I inriktningspropositionen från 2009 förstärks idéerna om användbarhet när inriktningen blir att forskningen ska vara ett medel för att uppnå insatsorganisationens behov samt att forskningen ska minska och att kunskap ska försöka erhållas genom internationella samarbeten eller i militär-civil samverkan. Det liknar strategin för att genomföra rationaliseringar av industrin. Det som behålls är det som är oundgängligt. Även i denna avsmalning av forskningen finns dock en tanke om att det

<sup>27</sup> Ds 2019:8. Försvarsberedningen. *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*. s. 266-267.

<sup>28</sup> Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningen

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7261

behövs en viss kompetensbas för vidareutveckling av befintlig materiel, vilket tyder på att delar av idéerna om anpassningsförsvaret (och även stabilitetsförsvaret) finns kvar.

I inriktningspropositionen från 2015 nämns inte särskilt mycket om forskningen. Regeringens bedömning är att investeringar i forskning och utveckling bidrar till Försvarmaktens långsiktiga för- mågeutveckling. En utredning aviseras.

*Frågor för vidare diskussion:* Är forskningen till för Försvarmakten eller totalförsvaret? Bör forskningen (FoT) koncentreras till samma områden som ska värnas utifrån materielförsörjningens perspektiv eller bör det finnas en större bredd? Bör forskningen vara garant för att Sverige ska kunna vara en kompetent beställare av utländska system eller ha teknisk förmåga att vidmakthålla befintliga system?

#### 2.2.4 Internationella materielsamarbeten

På 1980-talet hade redan svensk industrikonsolidering påbörjats och internationellt samarbete ökat i omfattning. Inriktningen att fortsatt öka de internationella materielsamarbetena finns i hela perioden. Det som skiljer är varför man vill att samarbetet ska öka.

I början av den studerade perioden (1982 – 1992) trycker regeringarna på besparingsskäl, tillgång till teknologisk kompetens, behovet av samverkan för att uppnå framgång i materielutveckling samt på att bevara inhemsk kompetens. En annan inriktning som dyker upp är att samarbetena bör vara med flera länder för att inte skapa oönskade beroenden. Dessa inriktningar stämmer väl med stabilitetsförsvaret, då inhemsk förmåga är det som bygger försvarets styrka.

Bredden i de internationella materielsamarbetena fortsätter att vara viktig (1996 – 2005), dels för att underlätta försörjningen, upprätthålla kompetens och få tillgång till teknologi, men också för att skapa ömsesidiga beroenden med länderna. LOI-samarbetet<sup>29</sup> och USA pekas särskilt ut som viktiga under den här perioden, vilket kan ses som att bredden ändå begränsas något. Breddsatsningen med detta syfte förefaller vara i linje både med stabilitets- och anpassningsförsvaret

I slutet av perioden (2005 – 2015) handlar inriktningen mer om kostnadsdelning, ett minskat deltagande i utvecklingsprojekt samt om att Försvarmaktens behov bör styra. Här har användbarhet i linje med just-in-time-försvaret fått genomslag.

*Frågor för vidare diskussion:* Vad är det mest tongivande skälet till dagens internationella materielsamarbeten: ekonomi, ömsesidiga beroenden, tillgång till utländsk teknologi, bevarande av egen kompetens eller något annat? Finns skäl att ändra tonvikt? Bör antalet samarbetsländer utökas med tanke på dagens ömsesidiga beroenden eller bör antalet länder begränsas ytterligare, för att t.ex. neka andra tillgång till vår teknik?

#### 2.2.5 Export

För exportverksamheten har någon tydlig trend inte kunnat urskiljas. Export förefaller alltid ha varit ett sätt att främja industrins beläggning, bibehålla kompetens inom landet och få kostnadsdelning. De olika regeringarna har också pekat på vikten att stötta exporten, inom ramen för exportlagstiftningen, särskilt när marknaden för försvarsmateriel varit vikande. I de tidigare inriktningspropositionerna i den studerade perioden, behandlades motköpsaffärer ganska utförligt, vilket möjligen tyder på att ämnet var nytt eller att det hade uppstått problem.

Två lite större avvikelser kan noteras i de annars så samstämmiga exportavsnitten. I inriktningspropositionen 2005 uttalas att stödet särskilt behöver öka för ej färdiga produkter (dvs. demonstratorer), vilket är i linje med idéerna om anpassningsförsvaret.

---

<sup>29</sup> LOI-samarbetet initierades 1998 och inkluderar Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland. LOI står för letter of intent och innebar en avsiktsförklaring att samarbeta för att underlätta en omstrukturering av europeisk försvarsindustri.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningen

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7261

När vi sedan kommer till inriktningspropositionen från 2015 tydliggörs att exporten bör bidra till Försvarmaktens operativa förmåga, genom att främja kostnadseffektiv materielförsörjning, vilket är i linje med just-in-time-försvaret.

*Frågor för vidare diskussion:* Bör exporten kopplas starkare till försvarets dimensionering och hotbild? Finns det anledning att prioritera exporten till utpekade områden eller VSI? Är exporten idag ett verktyg för regeringen att utöva inflytande över industrin?

## 2.2.6 EU

EU-frågorna har av naturliga skäl inte varit en del av inriktningspropositionerna förrän efter 1994, men synen på EU utifrån materielperspektivet har handlat om att skapa en kostnadseffektiv, stark och fungerande försvarsmaterielmarknad. WEAG (West European Armaments Group), LOI och möjligheterna till tredjelandssamarbete (USA) har förts fram som viktiga organisationer och inriktningar. EDA har nämnts som en viktig institution. Det finns t.o.m. en försiktig förhoppning om att en vidgad roll för EU inom försvarsmaterielområdet kan ge större möjligheter för Sverige att delta och skapa möjligheter till harmonisering.<sup>30</sup>

I inriktningspropositionen från 2015 framförs särskilt att EU-arbetet bör beakta marknadens särart och behovet att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen.

Spelplanen för EU-samarbetet har förändrats kraftigt sedan 2015, vilket gör att den historiska analysen inte riktigt ger samma input som för övriga områden. Det verkar inte heller som tidigare inriktning för EU-arbetet kan kopplas till den övergripande hotbilden och dimensioneringen av försvaret. Det är möjligt att detta kommer förändras framöver till följd av att försvarsfrågorna får ökad tonvikt inom EU i och med skapandet av det nya försvarsdirektoratet.

*Frågor för vidare diskussion:* Finns det anledning att ändra fokus från marknad till förmåga (eller åtminstone förmågebaserad marknadsutveckling) i EU-arbetet? Bör EU-arbetet ha en starkare koppling till inhemsk förmåga och hotbild eller ska dessa frågor hanteras i bilaterala sammanhang? Vilka konsekvenser kan tankarna om en europeisk strategisk autonomi komma att innebära? Hur ska EDF nyttjas som ett verktyg för att åstadkomma önskad utveckling inom materielförsörjningen?

## 2.2.7 Ekonomistyrning

När man ser på hur den ekonomiska styrningen utvecklats, framgår att den följer sin egen logik. Även när försvarsekonomin var tilltagande uppmanades berörda myndigheter till effektivitet. Konkurrensupphandling nämns såväl på 1980- som på 1990- och 2000-talet. När besparingarna läggs, nämns naturligtvis att kostnaderna måste reduceras. Lägre omsättningstakt, kortare serier och effektivare produktion är något som regeringen trycker på både under 1990- och 2000-talet.

När övrig inriktning svänger till följd av införandet av anpassnings- och just-in-time-försvaret, fokuserar styrningen på ökad spårbarhet, kontroll och processeffektivisering. Strategisk styrning av materielobjekt nämns redan i inriktningen 2005, vilket sedan delvis plockas upp igen 2015 till följd av förslagen i Investeringsplaneringsutredningen<sup>31</sup>. I 2005 års inriktningsproposition pekas det på att man bör röra sig från fokus på objekt och istället gå mot ”förhållanden av större försvarspolitisk betydelse”. Den tidigare objektsramsredovisningen avslutas ju t.ex. då. Om man kan se någon trend gällande styrningen inom materielförsörjningen är det att det går mot mer kontroll och styrning på allt mer detaljerad nivå ju längre tiden går.

Förändringen av styrningen sammanfaller mer med den förvaltningspolitiska utvecklingen och olika utredningar och reformer, särskilt de reformer som utgör New Public Management (NPM), än grunderna för försvarets dimensionering och idéerna om hur förmåga bör byggas. NPM förde med sig

<sup>30</sup> Proposition 1996/97:4. *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2.*

<sup>31</sup> SOU 2014:15. *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess.*

Titel/Title

Politisk inriktning av materielförsörjningen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7261

idéer om företagisering, marknadsisering och resultatstyrning, vilket har satt spår även inom försvarsområdet. Riksdagen har också varit drivande i att efterfråga allt mer information och inflytande över materielförsörjningen.

*Frågor för vidare diskussion:* Bör styrningen bättre följa utvecklingen för försvaret och kopplas till hotbild och dimensionering? Ska styrningen fokusera mer på att få ihop helheten?

Titel/Title  
Politisk inriktning av materieförsörjningenMemo nummer/Number  
FOI Memo 7261

## 3 Sammanfattande slutsatser och diskussion

### 3.1 Flera förändringar kan urskiljas

Syftet med denna genomgång har varit att ge en bild av hur Sveriges inriktning av materieförsörjningen ser ut idag, vilka inriktningar som lett hit och hur vald inriktning har motiverats.

Flera förändringar i inriktning inom de studerade områdena har kunnat urskiljas. I korthet kan man säga att det framför allt verkar vara behovet av besparingar som varit drivande för förändringarna under perioden 1982–2015, även om den förändrade hotbilden också bidragit till att de mer genomgripande besparingarna varit politiskt möjliga. Framför allt det sista steget till ett just-in-time-försvar med insatser som grund för dimensioneringen, hade troligen inte varit möjlig med ett sämre omvärldsläge. Några av förändringarna rörande styrning har tydlig koppling till den generella förvaltningspolitiska utvecklingen och införandet av NPM.

De lägre anslagsnivåerna krävde ett nytt sätt att se på försvaret och därmed materieförsörjningen, där inriktningen gått från att försöka bevara inhemsk industri på bredden (utifrån ett förmågeperspektiv) till att fokusera på vissa, allt smalare industriområden till att slutligen betona vissa materielobjekt och processen för anskaffning. Det innebär att politikens inriktning på materielområdet i allt högre utsträckning har kommit att röra detaljer i materieförsörjningen.

De ändrade inriktningarna innebär också en resa från ett stabilitetsförsvar till först anpassningsförsvar och till sist just-in-time-försvar. I den processen har den ökande internationaliseringen, privatiseringen, konsolideringen och fokuseringen av industrin varit viktiga faktorer. Det internationella materielsamarbetet har gått från en inriktning att undvika ensidiga beroenden (dvs. ha bredd) till att fokusera mer på vissa länder och medvetna ömsesidiga beroenden.

Av inriktningspropositionerna att döma befinner vi oss nu i ett läge där försvarsindustrin är privat, till stora delar är utlandsägd och smalare än den var för 40 år sedan. Den beskrivs inte längre som det säkerhetspolitiska verktyg som bl.a. gav eftertryck till vår neutralitetsprincip<sup>32</sup> och där vi har långtgående materielsamarbeten och ömsesidiga beroenden med andra länder. Försörjningstryggheten ska garanteras med kontrakt med denna privata och globala industri. Samtidigt håller vi kvar vid tanken om att vissa materielobjekt och -områden är särskilt viktiga av bl.a. sekretess- och integritetsskäl.

Inriktningsbeslutet från 2015 innebär en slags halvhalt. Besparingarna upphörde och Försvarsmaktens operativa förmåga i relation till ett invasionshot pekades ut som det absolut viktigaste. Men någon tydlig beskrivning av hur det nya försvaret skulle skapas fanns inte, samtidigt som inriktningar kopplade till just-in-time-försvaret fortfarande fanns kvar.

Den senaste Försvarsberedningen har pekat på att de förändrade kraven på det militära försvaret kommer att kräva ökad uthållighet och hög beredskap. Försvarsberedningen har även pekat på att det är angeläget att vidmakthålla, vidareutveckla och underhålla redan anskaffade system och att det finns behov av tillgång till (inhemsk, antar jag) teknisk kompetens på områden som har stor betydelse för försvarets operativa effekt.<sup>33</sup> Detta är en retorik som påminner om tidigare inriktningspropositioner och tankarna om ett stabilitetsförsvar.

*Frågor för vidare diskussion:* Kan försvaret gå tillbaka till en tidigare tankelogik (anpassning/stabilitet) eller måste en ny väg väljas? Hur ska beredningens inriktningar klaras av utifrån

<sup>32</sup> Man kan också tänka tvärtom, dvs. att neutralitetsprincipen bidrog till behovet att göra industrin till ett säkerhetspolitiskt verktyg.

<sup>33</sup> Ds 2019:8. Försvarsberedningen. *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025.*



Titel/Title  
Politisk inriktning av materielförsörjningen

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7261

dagens verklighet? Vilka förutsättningar måste regering och riksdag skapa för att materielförsörjningen ska fungera som en helhet? Vilka grundläggande värden/pelare måste finnas i en ny materielförsörjningsstrategi?

### 3.2 Möjliga breddnings- och fördjupningsfrågor

Resultaten och tillhörande diskussionsfrågor borde vara intressanta för det fortsatta arbetet med att utveckla en materielförsörjningsstrategi på politisk nivå och FOI kan stödja utredningen på många sätt. Ett möjligt område för utveckling är att ytterligare fördjupa och förbättra de beskrivningar av stabilitets- och just-in-time-försvaret som i den här rapporten inte har kunnat vara mer än översiktliga skisser. Idéerna om stabilitetsförsvaret togs fram på 1920-talet i en helt annan försvarspolitisk kontext. Dessa borde gå att uppdatera till dagens situation mer strukturerat och metodiskt, än vad som varit möjligt i det här arbetet. När det gäller just-in-time-försvaret finns det företagsekonomiska modeller som kan nyttjas för att beskriva ett försvar som är så fredsrationellt och uppgiftsoptimerat som möjligt.

En mer utvecklad beskrivning av de här typerna av försvar kan underlätta en diskussion om hur framtidens försvar ska se ut. Vissa skrivningar i Förvarsberedningens rapport rörande materielförsörjning och försvarsindustri andas stabilitetsförsvaret. Utöver exemplet i avsnitt 3.1 om tillgång till inhemsk kompetens, sägs exempelvis att ”den i Sverige verksamma försvarsindustrin [har] en central roll och är en viktig förutsättning för det militära försvaret”<sup>34</sup>. Detta påminner också om skrivningar som fanns under stabilitetsförsvaret, men frågan är om det är politikens avsikt att anamma ett tidigare förhållningssätt och om det fortfarande är möjligt att uppnå i dagens kontext.

Det kan också vara intressant att studera om personalförsörjningen har haft motsvarande utveckling när det gäller t.ex. politikernas fokus (från en mer strategisk till en mer detaljerad nivå) och hur de olika inriktningarna gällande idéerna för försvaret har slagit igenom.

---

<sup>34</sup> Ibid.

Titel/Title  
Politisk inriktning av materieförsörjningen

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7261

## Litteraturförteckning

Eriksson, A. *Handlingsfrihet i försvaret*. FOA-rapport C 10330-1.5. 1990.

Försvarsberedningen. *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*. Ds 2019:8.

Försvarsdepartementet. *Inriktning av säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys för 2020*. Fö2019/00942/MFU. 2020.

Försvarsdepartementet. *Återrapportering enligt bilaga 5 – delfaktorer FPI*. Dnr Fö2017/01776/ESL. 2018.

Hedin, O. *Försvarets förutsättningar*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. ESO 2011:2. 2011.

Karlsson, B. *Svensk försvarsindustri 1945-1992*. Försvaret och det kalla kriget. 2015.

Proposition 1981/92:102. *Om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling*.

Proposition 1983/84:112. *Om det militära försvarets fortsatta utveckling*.

Proposition 1986/87:95. *Totalförsvarets fortsatta utveckling*.

Proposition 1991/1992:102. *Totalförsvarets utveckling*.

Proposition 1995/96:12. *Totalförsvaret i förnyelse*.

Proposition 1996/97:4. *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*.

Proposition 1998/99:74. *Förändrad omvärld – omdanad försvar*.

Proposition 1999/2000:30. *Det nya försvaret*.

Proposition 1999/00:29. *Statens ägande i Celsius AB*.

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

Proposition 2004/05:5. *Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005-2007*.

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

Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning. Sveriges försvar 2016-2020*.

SOFF. Presentation, <https://soff.se/information/presentation/> (Hämtad 2020-02-11).

Wulff, P. *Försvarets elasticitet i princip och praktik. Arméns teknikförnyelse under mellankrigstiden*, FOI-R--1921--SE. 2006.

SOU 2014:15. *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*.

## Bilaga. Försvarspolitiska inriktningspropositioner i tabellform: 1982–2015

Inriktning	1981/82:102 och 1983/84:112	1986/87:95	1991/92:102	1995/96:12 och 1996/97:4	1998/99:74, 1999/00:30 och 2001/02:10	2004/05:05	2008/09:140	2014/15:109
Försvarskoncept	Stabilitet	Stabilitet	Stabilitet	Stabilitet → Anpassning	Anpassning	Anpassning → Just-in-time	Just-in-time	Just-in-time → ?
Dimensionerande grund	Invasion	Invasion	Invasion	Invasion	Invasion	Insats+territoriell integritet	Insats+territoriell integritet	Invasion
Anslag under perioden	Minskande	Ökande	Minskande	Minskande	Minskande	Minskande	Minskande	Ökande
Försvarsindustrin - sysselsatta - omsättning - exportandel - importandel (av planen)	Ca 40.000	30%	Ca 40.000 15 mdkr 40% (sjunkande.)					(siffror för 2017*) Ca 30.000 Ca 30 mdkr Ca 62% Ca 30%
Industrins roll	Ger säkerhetspolitisk trovärdighet. Stor betydelse för neutralitet och territoriell integritet. Svensk försvarsprofil. Krigsproduktion Samordningsbehov inom industrin.	En säkerhetspolitisk tillgång Svensk försvarsprofil till rimlig kostnad. Krigsproduktion Kapaciteten behöver anpassas	Bevarandet av industrin är en del i ett säkerhetspolitiskt motiv. Ingen onödig kompetens. Behov av omstrukturering. Finns samverkans-möjligheter	Förmågan att leverera högteknologiska produkter har stort försvars- och säkerhetspolitiskt värde. Möjlighet att nyttja redan anskaffad mtrl och få kompetens från utlandet är nyttan	Framträdande roll i internationella samverkansprojekt. Fortsatt omstrukturering internationellt och nationellt. Intressant partner I högre grad finansiera utvecklingsprojekt	Försvarsindustrins kompetens bör i högre grad nyttjas för systemintegration, underhåll och tillgänglighet (industrin får större ansvar)	-	-
Materielinriktning -generell	Vidmakthåll centralt Beakta industriella aspekter i planeringen	Självständigt vidmakthållande Så långt som möjligt bevara industrin Underlätta industrins planering	Självständigt utnyttja och vidmakthålla Kompetens inom valda områden (sekretess, försörjning i krig samt intressanta internationellt), Nödvändigt att prioritera materiel förnyelse Beakta försvarsindustrins möjligheter att verka	Kan inte bibehålla vidmakthållande-kompetens över hela bredden Säkerställ egen baskompetens inom de försvarspol. mest värdefulla teknikområdena (både systemhus och delkomponenter). Tydligt angivna förutsättningar i materielplaner och prioriteringar av områden. Acceptera lägre kvalitet i mtrl	Strategiska kompetenser. Säkerställd materieförsörjning Flexibilitet. Tillväxtplanering. Handlingsfrihet. Modularitet, Interoperabilitet. Vissa angelägna projekt i närtid (omprio) Ta fram en materieförsörjningsstrategi: -spårbarhet uppgift och mtrl/forskning -tidiga vägval	Insatsorganisationens behov Nationella nischer, enskilda objekt, Stegvisa anskaffningsbeslut, kortare serier, direktanskaffningar, internationella samarbeten, interoperab. Handlingsfrihet, Modularitet. Spårbarhet. Strategiska vägval. Medel för utveckling inom funktionsområden.	Tillgodose insatsorganisationens behov. Ekonomisk. rationalitet i anskaffningen. Materieförsörjningsprinciper Internationell samarbeten. Handlingsfrihet (ekonomiska bindningar, kortare ledtider) Lägre omsättningstakt. Anpassa kraven efter marknaden Samordna processen för	Medel för att stödja krigsförb. operativa förmåga. FM operativa behov styrande. Korta leveranstider. Materieförsörjningsprinciper. Enskilda objekt Frångå konkurrensupphandling då tekniken ger operativt förmågeövertag och för att vidmakthålla vissa strategiska förmågor med begränsat

Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen

Titel/Title

Politisk inriktning av materieförsörjningen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7261

Inriktningsprop. Innehåll	1981/82:102 och 1983/84:112	1986/87:95	1991/92:102	1995/96:12 och 1996/97:4	1998/99:74, 1999/00:30 och 2001/02:10	2004/05:05	2008/09:140	2014/15:109
				om inte inhemsk eller utländsk anskaffning är tillgänglig. Utgå från att forcerad produktion <u>inte</u> är möjlig. Materiell anpassningsförmåga bör vara generell	-tillgång till nödvändig kompetens -goda förutsättningar för internationellt samarbete	Nyutveckling för internationella insatser. Militär-civil samverkan	materiel- och logistikanskaffning Begränsa utvecklingsatsningar till färre antal områden	beroende av andra länder Stridsflyg och undervatten är VSI
Materielinriktning - Utpekade områden	<i>Omnämnd industri</i>  Flyg Ubåt Övervattensfartyg Ammunition Elektronik Stridsfordon	<i>Omnämnd industri</i>  Stridsfordon Varvsindustri Flyg (särskilt motorer) Ammunition Artilleri Pansarvärn Robotar Elektronik Motmedel	<i>Områden i omnämnd industri</i> Ledningssystem Sensorer, Telekom Telekrig, Stridsflyg Ostyrd ammunition Robotar Torpeder, Sjöminor, Ubåtssystem, Pjäser Stridsfordon	<i>Baskompetens</i>  Telekrig Signaturanpassning, Undervatten, Flygteknik Underhåll av bef. system	<i>Strategiska kompetenser</i> Ledningssystem, Informationskrig, Telekrig (inkl. sensorer och målsökare), Signaturanpassning, Undervatten, Vapentechnik, Ballistiskt skydd, Skydd mot NBC-stridsmedel, Människa-systeminteraktion Systemteknik för obemannade farkoster. Flygteknik	<i>Nischer</i>  Nätverksbas. ledningssystem, Flygfarkoster, stridsfordonssystem, körtäckviddiga bekämpningssystem, robusta telekomsystem, sensor- och datafusion, signatur-, skydds- och systemdesign	--	VSI Stridsflyg Undervatten  <i>Enskilda objekt</i>  Granatkastare Brobåndvagnar Pansarvärnförmåga, Soldatutrustning Ammunition Mod Kv Gävle Bevaknings- och bojåtar Undervattenssensorer
Forskning och utveckling		Stödja utveckling genom att upptäcka, identifiera och analysera förändringar i omvärlden Hög kvalitet!		Kan finnas behov av riktade FoU-insatser till viktiga områden Insatser för att bli kompetent beställare mot utländska leverantörer Fortsatt kvalitet inom ABC-forskning	Upprätthålla strategiska kompetenser Utveckla kompetens inom områden där Sverige har konkurrensfördelar, Ökad samordning/samverkan civilt-militärt, användare-	Ökad satsning på forskning, demonstrationer och simuleringar Nischer, spårbarhet, Militär-civil samverkan	Medel för att uppnå insatsorganisationens behov FM kostnader för FoU bör minska, Militär-civil kunskapsutbyte. Bilaterala utbyten Behov av viss	Bidrar till FM långsiktiga förmågeutveckling Säkerhetspolitisk analys utgör bas för prioritering av forskningsuppdrag

Titel/Title

Politisk inriktning av materieförsörjningen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7261

Inriktningsprop. Innehåll	1981/82:102 och 1983/84:112	1986/87:95	1991/92:102	1995/96:12 och 1996/97:4	1998/99:74, 1999/00:30 och 2001/02:10	2004/05:05	2008/09:140	2014/15:109
				Ökad omvärldsbevakning och under rättelseinhämtning. Samverkan inom nya hot och risker (bl.a. samhällets sårbarhet) Satsning på forskning och analys av internationella insatser Flygteknisk förmåga viktig. Förlängning av NFFP, resurser för vindtunnel	utförare och internationellt. Inriktning mot FM huvuduppgifter Flexibilitet (möta nya hot och risker i framtiden) Tillgodose FM behov. av förnyelse. Ökad satsning på forskning, demonstratorer o simuleringar Stor kompetensbredd, Ökad icke objektbunden FoU, Kompetenscentra och integrerade . projektteam, Beredningsgrupp för NBC-området (RK lead)		teknisk och vetenskaplig kompetensbas för vidareutveckling av befintlig materiel Ökad nordisk samordning	Gynnans av internationella samarbeten
Utpekade forskningsområden		ABC, Underrättelser, ledning, samband, kvalificerade vapen, styrd ammunition, telekrig, undervatten		ABC NFFP Nya hot	Icke objektbunden FoU inom resp. strat. område			
Internationella materielsamarbeten	Ökat internationellt samarbete värdefullt av besparingsskäl och för tillgång till teknologisk kompetens	Allt viktigare för framgångsrik utveckling. Inköp utifrån förväntas öka. Fördelning på flera länder önskvärd, kräver medvetna åtgärder	Beroende av internationell marknad för att bevara inhemska kompetens. Möjligheterna för industrin att samverka bör ges stor betydelse	Utveckling mot ökat samarbete betydelsefullt. Brett utlandsamarbete för att underlätta försörjning. Upprätthålla kompetens. Få tillgång till utländsk teknologi.	Samarbetet bör öka – ger långsiktig tillgång till mtrl med hög kvalitet till bra villkor. Mellanstattlig samverkan och ömsesidiga beroenden bör utvecklas ytterligare (säkerhet i	NORDAC, LOI+USA mest intressant för att skapa ömsesidiga beroenden och få tillgång till intern. teknisk kompetens och lägre anskaffningskos-	Samarbetet bör öka. Ska nyttjas om det leder till ökad operativ effekt, förbättrad interoperabilitet, kostnadsdelning eller kompetenstillgång. Minskning av deltagande i utveckling	FM operativa förmåga bör styra beslut om samarbeten Analyser och avvägningar av beroenden bör göras

Titel/Title

Politisk inriktning av materieförsörjningen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7261

Inriktningsprop. Innehåll	1981/82:102 och 1983/84:112	1986/87:95	1991/92:102	1995/96:12 och 1996/97:4	1998/99:74, 1999/00:30 och 2001/02:10	2004/05:05	2008/09:140	2014/15:109
				Ömsesidiga ber. kan öka möjlighet. till import i orostider. Försvarspolitiskt intressant. Lägre kostnad. Nordiskt samarbete en utgångspunkt för fördjupat samarbete med Europa och USA Aktivt stötta industrin Satsa på WEAG	materiel- och kompetensförsörjning Bidra till att upprätthålla inhemsk kompetens Ger kostnadsdelning WEAG och LOI viktiga Nato PFF viktigt för interoperabilitet i int. insatser	tnader Pooling och gemensamt ägande		
Export	Främjar kontinuerlig beläggning, viktig även ur försvarspolitisk synpunkt	Nödvändig för att bibehålla kompetens	Begränsad möjlighet att få ökad produktion och bättre kostnadstäckning	Bidrar till att säkerställa kompetens. Ger minskad belastning på försvarsanslagen Viktigt att aktivt stötta industrin	Vikande internationell marknad. Skapa bättre förutsättningar för export av viktigare system (t.ex. JAS) Översyn behövs. Viktigt att stötta industrin (översyn av stödet)	Säkerställa försörjning av materiel och kompetens. Ökat behov att stödja export av ej färdiga produkter (demonstratorer)	Medel för kostnadseffektiv materieförsörjning Ökad exportandel nödvändig	Medel för kostnadseffektiv materieförsörjning och bidrag till FM operativa förmåga. Stärker företagets möjlighet att bibehålla konkurrenskraftig teknologi och kompetens
EU	--		--	Förutsättningar för kostnadseffektiv anskaffning, WEAG viktigt för långsiktiga villkor för svensk industri Väsentliga säkerhetsintressen. En vidgad roll för EU kan ge större möjligheter för materielsamarbeten och harmonisering	Stärka den europeiska teknologiska och försvarsindustriella basen, LOI och WEAG viktiga Ökad samsyn på upphandlingslagstiftning	Förhoppningar på EDA, EU:s säkerhetsforskningsprogram	Utveckla och förbättra försvarsmarknaden (förbättra konkurrens, göra öppnare). EDA. Sätt inte upp hinder för USA	Arbetet bör beakta försvarsmaterielmarknadens sårart och behovet att tillgodose medlemsstaternas säkerhetsintressen

Titel/Title

Politisk inriktning av materieförsörjningen

Memo nummer/Number

FOI Memo 7261

Inriktningsprop. Innehåll	1981/82:102 och 1983/84:112	1986/87:95	1991/92:102	1995/96:12 och 1996/97:4	1998/99:74, 1999/00:30 och 2001/02:10	2004/05:05	2008/09:140	2014/15:109
Ekonomi och styrning	Har ej råd med hela bredden. Konkurrensupphandling där det är möjligt. Planeringen av materielinköp utgår från FM behov. Exportmöjligheter ska inte räknas in i kalkylen.	Myndigheterna bör ha god insyn och möjlighet att påverka företagen	Prioritering av materiell förnyelse. Lägre omsättningstakt., Få ner kostnader med kortare serier och effektivare produktion	Möjligheten till en självständig och heltäckande förmåga har avtagit. På icke utpekade områden ska upphandling ske i konkurrens. Sträva efter att reducera anskaffningskostnaderna. Omställning till dual-use. FM bör förbättra beställarkompetens	Utifrån gällande ekonomiska förutsättningar – flexibel, förnyad försörjning Handlingsfrihet. Objektsramar.	Besparingar på stödmyndigheterna + materieförsörjningen Strategiska vägval i tidigare faser, Fokus från enskilda materielobjekt till förhållanden av större försvarspolitisk betydelse (avskaffning av objektsramar). Spårbarhetsbeskrivning i underlagen	Oberoende kvalitetskontroller, Spårbar redovisning (till förbandens behov). Förbättrad redovisning till riksdagen genomförd	Organisatorisk omfördelning FM-FMV gällande logistik Ny process för planering av investeringar. Materieförsörjningsprinciper