



Peter Nordlund, Peter Bäckström, Mattias
Johansson

Effektiv materielförsörjning

Ett incitamentsperspektiv på
materielförsörjningen

Bild/Cover: Johannes Tolf/Försvarmakten

Titel	Effektiv materieförsörjning. Ett incitamentperspektiv på materieförsörjningen.
Title	Incentives and the procurement of defence equipment.
Rapportnr/Report no	FOI-R--4063--SE
Månad/Month	Februari/February
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	106 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Modellering och simulering
Projektnr/Project no	A14108
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden.

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Förord

Denna rapport är resultatet av ett samarbete med FOI:s systerorganisation i Norge, Forsvarets Forskningsinstitut (FFI).

Mina initiala kontakter med FFI:s försvarsekonomer uppstod år 2006 när jag som FOI:s representant deltog i en multinationell försvarsekonomisk NATO-studie. Sverige deltog i egenskap av partner till NATO och Norge ledde studien som därutöver också innehöll representanter från Kanada, Storbritannien, Nederländerna, Bulgarien och Italien.

Redan vid det tillfället upptäckte vi att det ömsesidigt fanns ett stort värde av ett utbyte med varandra i likartade frågeställningar. Under årens lopp fördjupades kontakterna genom frekventa möten och ett utbyte av forskningsresultat och rapporter. Vi började även tala om möjligheten till att få till ett närmare samarbete i form av ett gemensamt projekt. Ett antal kriterier skulle dock vara uppfyllda för att detta skulle kunna bli av. Det skulle vara ett projekt som skulle vara av intresse och relevans för våra respektive uppdragsgivare (i detta fall försvarsdepartementen i de båda länderna). Det skulle även passa in i såväl FOI:s som FFI:s forskningsplaner. Hösten år 2013 föll dessa bitar på plats och vi fick uppdragsgivarens beslut att från år 2014 starta ett gemensamt projekt på temat effektiv materielförsörjning.

Det är många personer på FFI som genom åren bidragit till de goda kontakter som nu resulterat i ett gemensamt projekt. Bland dem som förtjänar ett särskilt omnämnande finns Frank Brundtland Staeder, Per Kristian Johansen, Cecilie Sendstad, Steinar Gullichsen, Espen Berg-Knudsen, Dagfinn Furnes-Vatne, Arne Mjelva och Kjetil Hove. Sist men inte minst vill jag uppmärksamma den som tillsammans med mig fick till detta projekt, Sverre Kvalvik, och de som vi samarbetat med i projektet, Ane Ofstad-Presterud och Morten Øhrn.

De goda kontakter vi har etablerat med FFI har nu även spridit sig till andra delar av FOI, vilket öppnat för ett utvidgat samarbete över ”kölen”.

Den här rapporten bygger till del på intervjuer av personer som arbetat med materielförsörjningsfrågor i riksdagen och dess utskott, Regeringskansliet och olika försvarsmyndigheter. Vi vill rikta ett stort tack till dessa personer.

Peter Nordlund

Innehållsförteckning

	Förord	4
1	Sammanfattning	8
2	Bakgrund, syfte och rapportens disposition	14
2.1	Projektet och delprojektet KOSTER.....	14
2.2	Rapportens bakgrund och syfte	14
2.3	Rapportens disposition med läsanvisning	15
3	Metodbeskrivning	16
4	Teori och litteraturgenomgång	18
4.1	Vad är incitament?	18
4.2	Incitament i organisationer	19
4.2.1	Principal-agentmodeller	19
4.2.2	Organizational Behaviour.....	20
4.2.3	Supply Chain Management.....	21
4.2.4	Planning fallacy och Optimism bias	21
4.3	Problem i offentlig sektor och militär materielförsörjning	22
4.3.1	Offentlig sektor	22
4.3.2	Militär materielförsörjning.....	23
5	Aktörer och intressenter	29
5.1	Översiktsbeskrivning – ”den stora bilden”	29
5.2	Skillnader mellan svenska och norska aktörer	34
5.2.1	En extern, oberoende aktör för kvalitetssäkring	34
5.2.2	Ansvar för strategisk planering	34
5.2.3	Försvarsgrenarna i Norge är starka aktörer.....	35
5.2.4	Materielförsörjningen – samlad till en myndighet i Norge	36
5.2.5	Försvarsindustrin – mer betydande i Sverige	36
6	Beskrivning av materielförsörjningen till Försvarmakten	38
6.1	Utgångspunkter för beskrivningen	38
6.2	Behov: målbild och inriktning	40
6.2.1	Inledning.....	40
6.2.2	Centrala dokument, processer och beslut	41
6.2.3	Aktörer.....	42
6.3	Behov: värdering av nuläge	42
6.3.1	Inledning.....	42
6.3.2	Centrala dokument, processer och beslut	43
6.3.3	Aktörer.....	43

6.4	Kravställning.....	44
6.4.1	Inledning.....	44
6.4.2	Centrala dokument, processer och beslut	45
6.4.3	Materieförsörjningsstrategin (MFS).....	45
6.4.4	Regeringens principer för materieförsörjningen.....	46
6.4.5	Aktörer.....	47
6.5	Planering och avvägning.....	47
6.5.1	Inledning.....	47
6.5.2	Centrala dokument, processer och beslut	48
6.5.3	Aktörer.....	50
6.6	Materielproduktion.....	50
6.6.1	Inledning.....	50
6.6.2	Centrala dokument, processer och beslut	51
6.6.3	Aktörer.....	55
6.7	En ny modell för beställning av försvarslogistik	56
6.8	Förslag om en ny investeringsplanering för försvarsmateriel	57
6.9	Skillnader mellan svenska och norska investeringsprocesser	57
6.9.1	Processen Norge i korthet	57
6.9.2	Skillnader i ansvar för olika processer	64
7	Empiri – utredningar och intervjuer	65
7.1	Introduktion	65
7.2	Målbild och inriktning.....	65
7.2.1	Tidigare rapporter och utvärderingar	65
7.2.2	Intervjuer	66
7.3	Värdering av nuläge	67
7.3.1	Tidigare rapporter och utvärderingar	67
7.3.2	Intervjuer	67
7.4	Kravställning.....	67
7.4.1	Tidigare rapporter och utvärderingar	67
7.4.2	Intervjuer	67
7.5	Planering och avvägning.....	68
7.5.1	Tidigare rapporter och utvärderingar	68
7.5.2	Intervjuer	69
7.6	Materielproduktion.....	70
7.6.1	Tidigare rapporter och utvärderingar	70
7.6.2	Intervjuer	72
7.6.3	FMV och industrin	73
7.7	Övrigt.....	74
7.7.1	Tidigare rapporter och utvärderingar	74

7.7.2	Intervjuer	75
8	FFI:s studier	77
8.1	Resultat från mentometerundersökningen.....	77
8.2	Resultat från den kvantitativa studien	80
8.3	FFI:s slutsatser av undersökningarna.....	80
9	Incitament – diskussion och slutsatser	81
9.1	Inledning.....	81
9.2	Diskussion och slutsatser	81
9.2.1	Styrning, mål och uppföljning.....	81
9.2.2	Aktörsperspektivet	86
9.2.3	Ansvaret för den strategiska planeringen	91
9.2.4	Beslutsunderlag och planering	93
9.2.5	Övrigt.....	95
10	Rekommendationer	97
11	Fortsatt arbete	99
12	Referenser	100
12.1	Vetenskapliga artiklar.....	100
12.2	Rapporter	100
12.3	Böcker	101
12.4	Offentligt tryck	102
12.5	Försvarsmakten och FMV	103
12.6	Intervjuer	103
12.7	Övrigt.....	104

1 Sammanfattning

Projektet och dess syfte

Denna rapport är resultatet av ett samarbete med FOI:s systerorganisation i Norge, Forsvarets Forskningsinstitut (FFI). Uppdragsgivarna bakom samarbetet är försvarsdepartementen i de båda länderna.

Syftet med denna rapport är att ge en beskrivning av den svenska materielförsörjningens processer och aktörer. Denna beskrivning ska, tillsammans med en jämförelse med den norska materielförsörjningen, utgöra grunden för en diskussion kring utmaningar och möjligheter för den svenska materielförsörjningen. Diskussionen sker utifrån ett incitamentsperspektiv med utgångspunkt i den teoretiska referensram som ges i rapporten.

Metod

Vi har närmast oss frågeställningen som ligger till grund för denna rapport genom dels en deskriptiv (beskrivande) ansats och dels en explorativ (utforskande) ansats.

Syftet med den deskriptiva ansatsen har varit att beskriva materielförsörjningen som sådan och de gränssytor mellan de aktörer som är inblandade i materielförsörjningen, och som vi valt att fokusera på.

Den explorativa ansatsen syftar till att inhämta ny kunskap, nya perspektiv och ökad förståelse för det valda problemområdet som kan ligga till grund för diskussion och förslag till vidare studier.

Sammanlagt har tretton intervjuer genomförts under perioden maj till november 2014. Intervjupersonerna är verksamma inom Försvarsmakten, FMV och Regeringskansliet samt två tidigare medarbetare inom Försvarsmakten respektive Sveriges riksdag.

Utöver intervjuer har ett antal skriftliga källor använts. Dels har svenska rapporter och granskningar på försvarsmaterielområdet som givits ut på senare år samt resultat från norska studier använts som ett komplement till intervjuer i den utforskande ansatsen. I den deskriptiva ansatsen har myndighetsintern dokumentation använts i stor utsträckning i syfte att beskriva materielförsörjningen som sådan.

Incitament

Incitament i vardagliga termer innebär någonting som motiverar en individ att agera på ett eller annat sätt. Akademiska studier såväl som utredande rapporter har redan tidigare studerat incitament inom ramen för andra länders materielförsörjningsprocesser. Dessa studier tar ofta sin utgångspunkt i hur incitament och informationsassymmetrier påverkar materielförsörjningsprocessen och fokuserar på incitament utifrån ett antal teoretiska perspektiv.

Det första perspektivet fokuserar i huvudsak på situationer där en part (en agent) åtar sig ett uppdrag eller sköter en verksamhet för en annans (en principals) räkning. Skilda preferenser och informationsassymmetrier skapar ett behov för principalen att söka påverka agentens beteende.

Det andra perspektivet utgår från organisationsbeteendelitteratur, och fokuserar i större utsträckning än det första perspektivet även på icke-monetära incitament.

Det tredje perspektivet utgår från Supply Chain Management-litteraturen och berör problem med att koordinera och förena ett flertal aktörer med skilda intressen mot ett gemensamt mål.

Slutligen nämner vi vissa resultat från litteratur kring begreppen *planning fallacy* (planeringsmässig villfarelse) *optimism bias* (optimistisk snedvridning). Dessa resultat behandlar faktorer som kan leda till att aktörer systematiskt undervärderar risk och prognostiserade kostnader vid exempelvis planering.

Precis som att offentlig sektor i stort uppvisar vissa särdrag som påverkar förutsättningarna för incitament, så finns det särdrag och problem som relaterar mer specifikt till militär materielförsörjning. Ett flertal sådana särdrag och problem har identifierats av såväl akademiska studier som utvärderande rapporter. Dessa rör exempelvis svårigheten att såväl mäta som kontrollera militära organisationers resultat i fredstid och de marknadsmässiga förutsättningar som gäller för produktionen av försvarsmateriel.

Aktörer och intressenter

Materielförsörjningen påverkas av olika aktörer och intressenter. Vi har i huvudsak studerat riksdagen, regeringen och Regeringskansliet (med fokus på Förvarsdepartementet), Förvarsmakten, Förvarets materielverk och i viss mån försvarsindustrin. Dessa aktörer kan ses som en beställar-leverantörskedja med många led.

Vi konstaterar att även om planerings- och beslutsprocesser i Sverige och Norge i stort innehåller samma generiska steg och faser, så skiljer sig organiseringen av aktörer och roller för aktörerna sig åt på ett antal punkter. De viktigaste av dessa är:

- Alla större statliga investeringsprojekt i Norge, däribland investeringarna i försvarsmateriel, måste genomgå en extern kvalitetsäkning av en oberoende extern part. En av orsakerna till detta är en önskan om att förbättra beslutsunderlagens kvalitet och metod och precision i tids- och kostnadsuppskattningarna.

Motsvarande externa granskning av oberoende part saknas i Sverige.

- Det norska försvarsdepartementet är sedan år 2003 ansvarigt för den strategiska, långsiktiga planeringen av det norska försvaret, däribland materielförsörjningen. Resurser för de strategiska funktionerna och långsiktspolaneringen överfördes från Forsvarsstaben till Förvarsdepartementet. År 2003 integrerades Överbefälhavaren och dennes strategiska funktioner i Förvarsdepartementet.

I Sverige ansvarar Förvarsmakten och dess högkvarter för den långsiktiga planeringen.

- I Norge är försvarsgrenarna starka och har både egna försvarsgrensstaber och egna driftsanslag för att finansiera försvarsgrenens verksamhet.

I Sverige har vi en ”gemensam” försvarsmakt där försvarsgrenarna har en mindre framträdande roll och plats i den formella organisationen. De förfogar inte heller över anslagen utan dessa är oftast ramanslag på försvarsmaktsnivå.

Förvarsgrenarnas ställning i Norge är stark och de utövar ett stort inflytande på materielförsörjningen.

- Materielförsörjningen är i Norge samlad till en myndighet, den norska förvarsmakten. Motsvarigheten till Förvarets materielverk (FMV) är i Norge Förvarets logistikorganisation (FLO). FLO ingår dock i den norska förvarsmakten och är inte som FMV en självständig civil myndighet.
- Den svenska försvarsindustrin, eller snarare den i Sverige verksamma försvarsindustrin, är betydligt större än den norska. Där Sverige är ett litet land som är en av världens största exportörer av försvarsmateriel, är Norge ett litet land som är en av världens större importörer av försvarsmateriel.

Beskrivning av materieförsörjningen

Materieförsörjningsprocessen till det svenska försvaret är en komplicerad process, som dessutom är under ständig förändring. Det gör processen svår att beskriva, samtidigt som en beskrivning snabbt tappar sin aktualitet. Regeringen beslutade år 2012 om en reformerad försvarslogistik. Syftet med reformen är att FMV ska få ett mer sammanhållande ansvar för försvarslogistiken. Reformen är under införande och påverkar den bild av materieförsörjningen som ges i rapporten.

Beskrivningen av materieförsörjningen som presenteras i denna rapport utgår från ett generellt ramverk där inriktningen av materieförsörjningen till det svenska försvaret förenklat kan sägas bero på den skillnad som kan observeras mellan vad Försvarmakten ska kunna göra imorgon och vad Försvarmakten kan göra idag. Materieförsörjningen binds dock av de resursmässiga restriktioner som planeringen har att förhålla sig till och möjligheterna att omsätta materielplaneringen till materielproduktion.

Rapportens beskrivning av materieförsörjningen är indelad i fem delavsnitt som alla syftar till att översiktligt beskriva en aspekt av materieförsörjningen utifrån den generella bild som målats upp ovan. Fokus ligger på aktörer, processer, beslut och dokument som är centrala för respektive aspekt av materieförsörjningen.

Denna beskrivning av den svenska materieförsörjningen jämförs sedan med den norska materieförsörjningen. Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15, s. 51) konstaterade i sitt betänkande att det inom försvarsområdet i Sverige "*inte finns en fastställd process för hur materieförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen*". I Norge finns, i en högre grad än i Sverige, en sådan sammanhållen och dokumenterad process.

Empiri – utredningar och intervjuer

Empirin består delvis av sekundära källor i form av tidigare rapporter och utvärderingar som berör incitament inom materieförsörjningsprocessen, såväl som de intervjuer som har genomförts inom ramen för detta projekt. Den del av empirin som redovisas i detta avsnitt härrör till studiens utforskande ansats, där vi belyser det valda problemområdet allsidigt för att det sedan ska kunna ligga till grund för diskussion och förslag till vidare studier.

Redovisningen av empirin utgår från den beskrivning av materieförsörjningsprocessen som presenteras i rapporten. För vart och ett av de fem delområden som vi har identifierat inom materieförsörjningsprocessen återger vi först resultat från tidigare rapporter och utvärderingar, och därefter teman som kommit upp i våra intervjuer.

FFI:s undersökningar

Våra projektkollegor på FFI i Norge har genomfört en enkätliknande undersökning med hjälp av mentometerutrustning på en urvalsgrupp av norska respondenter verksamma i Försvarsdepartementet, Försvarsstaben, försvarsgrensstaberna och FLO. Man har även genomfört en kvantitativ studie av ekonomiska uppgifter från ett stort antal materielprojekt. Studierna indikerar förekomsten av optimism i tids- och uppskattningar samt starka lojaliteter med den egna försvarsgrenen.

Studierna indikerar också skilda prioriteringar bland olika aktörer där Försvarsdepartementet lägger större vikt vid kostnad och tid och försvarsgrenarna större vikt till prestanda och effekt.

Trots att det norska försvarsdepartementet är mer involverat upplevs deras medverkan av främst försvarsgrenarna och FLO som både oklar och av tveksamt värde.

Försvarsgrenarna anses vara de mest inflytelserika vid valet av konceptuell lösning för anskaffning av försvarsmateriel. Försvarsindustrin anses ha mycket begränsat inflytande. Svaren skulle även kunna tyda på att en självständig myndighet, som FMV, får ett större inflytande än om verksamheten, som i FLO:s fall, är en integrerad del av Försvarsmakten.

Analys och slutsatser

En central observation är att det kan vara svårt att kvantifiera eller överhuvudtaget mäta måluppfyllnad inom försvarsområdet, särskilt i fredstid. Detta kan exempelvis bero på begränsad insyn i en verksamhet omgärdad av sekretess, men kan även bero på att verksamheten i fredstid ofta syftar till att förbereda för en skarp verksamhet som sällan, eller aldrig, behöver bli verklighet. Därmed har principalen (beställaren) en svårighet att observera resultatet av agentens (utförarens) arbete som syftar till att förbereda sig för detta. Detta kan tänkas lägga grunden för en informationsmässig utmaning mellan principal och agent.

Kombinationen av en svårighet att observera resultatet av agentens verksamhet och en vag formulering av mål för verksamheten från principalens sida, kan tänkas skapa ett utrymme för att agentens egna preferenser blir styrande för verksamheten. Dessutom är försvarsområdet ofta omgärdat med informationsmässiga begränsningar i form av sekretess och med tekniskt avancerade materielsystem som inbördes samverkar på olika sätt. Detta innebär att en ansenlig mängd ansvar för beslutsfattande måste delegeras till lägre nivåer där den tekniska expertisen finns.

En betraktelse är att det är svårt att använda incitament i formen av belönings- eller bestraffningssystem inom försvarssektorn, och överhuvudtaget inom den statliga sektorn, för att säkerställa att aktörer, organisationer och individer, handlar och agerar på ett ändamålsenligt sätt. Incitamentsfrågorna får ofta en undanskymd roll i verksamhetsstyrningen medan formella verktyg såsom mål, instruktioner, regleringsbrev och anslagstilldelning intar en mer central roll i styrningen. Det kan därför vara svårt att veta vilka incitament som enskilda individer möter inom verksamheter där möjligheten att styra med monetära belöningar eller bestraffningar är små.

I en decentraliserad resultatstyrning med självständighet för myndigheterna blir därför statsmakternas uppföljning viktig och kan fungera som incitamentsmotor. Detta kompliceras dock av de särskilda utmaningar som föreligger inom försvarssektorn, där möjligheterna att observera resultatet i de situationer försvaret är avsett för är mycket begränsade. En alltför strikt tillämpning av kravet på objektiv mätbarhet kan leda till suboptimering av mindre viktiga delar av verksamheten, i synnerhet när det är svårt att hitta mätbara mål. Ett sådant krav riskerar även att skapa incitament som leder fel genom att enbart fokusera på det som är lätt att ”objektivt” mäta eller genom att enbart fokusera på synliga beteenden. Det finns därför skäl att inom försvarsområdet överväga att istället definiera *mätbart* som *värderingsbart*. En central del är dock att principalen varit tydlig i formuleringen av sina preferenser för verksamheten.

Försörjningen av försvarsmateriel innebär ofta långa kedjor av beställar-leverantörsrelationer. Varje led i kedjan innebär en överföring av information mellan aktörerna och motsvarande tolkning av beställarens intentioner, krav och önskemål. Detta medför risker för förvanskning genom kedjan och kan liknas vid en ”viskningslek” där budskapet som kommer ut i slutet i många fall avviker väsentligt från det ursprungligen skickade budskapet.

Det norska försvarsdepartementet är betydligt mer aktivt engagerade i materiel-försörjningen än det svenska. Om Investeringsplaneringsutredningens (SOU 2014:15) förslag genomförs kommer även det svenska försvarsdepartementet bli mer involverade i den långsiktiga materielplaneringen. Skillnaderna mellan Norge och Sverige skulle då minska.

Ett starkare engagemang från Förvarsdepartementet med analys av och ställningstagande till Förvarsmaktens strategiska planering skulle kunna minska riskerna för missförstånd och feltolkningar av ambition mellan regeringen och Förvarsmakten. Därför skulle analys av och ställningstagande till Förvarsmaktens Strategiska Inriktning (FM SI) och Förvarsmaktens utvecklingsplan (FM UP/FM VP) kunna vara värdefulla för en ändamålsenlig styrning.

En extern kvalitetssäkring, likt den som finns i Norge, skulle kunna ge incitament till att öka kvaliteten på beslutsunderlagen. Erfarenhet från uppföljning av tidigare genomförda projekt kan vara ett annat sätt att undvika optimistiska antaganden. Risken för att kvalitetssäkringen leder till att beslutsprocessen drar ut på tiden, och på så sätt påverkar ledtiderna i materielförsörjningen negativt måste dock beaktas.

Förvarsindustrin är en mer betydande aktör i Sverige än i Norge och upplevs också utöva ett större inflytande. Inflytandet kan utövas genom kontakter med exempelvis FMV, Förvarsmakten och regerings- och riksdagsföreträdare.

En faktor att beakta är att marknads- och konkurrenssituationen för försvarsmateriel ofta utmärks av begränsad konkurrens. Överlag finns det sämre förutsättningar för kostnadseffektivitet i en konkurrensbegränsad miljö där pris- och kostnadstrycket från alternativa leverantörer är lågt. I sådana fall då det inte existerar något konkurrensstryck måste priset ofta sättas genom förhandling. Detta gör att förutsättningarna och förhandlingspositionen blir viktig för prissättningen, däribland de incitament för lyckade förhandlingsresultat som finns hos de olika parterna. Staten måste i frånvaro av marknadskrafter skapa drivkrafter för industrin att bete sig bra och bestraffa beteenden som inte anses vara önskvärda, exempelvis genom kontraktutformning och möjligheter till insyn.

Förvarsmaktens incitament till att förbruka årets anslagsmedel i kombination med risk för att projekt försenas kan leda till incitament att planera in mer än vad budgeten egentligen tillåter. Detta skulle delvis kunna hanteras genom ökade möjligheter till anslagkrediter och anslagssparande.

En del av de intervjuade har påtalat att ledtiderna inom besluts- och anskaffningsprocesserna är långa vilket leder till att det tar tid för materielen att komma till operativ användning. Med kortare ledtider genom alla processer och skeden, från att ett behov uppstår till att en operativ effekt kan levereras i Förvarsmaktens krigsförband, så minskar risker samtidigt som kostnader hålls nere.

Förvarsmaterielinvesteringar lånefinansieras inte av Förvarsmakten direkt, utan skrivs av mot anslag. Förvarsmakten kan tänkas ha små incitament att ta hänsyn till de ränteeffekter på statens finansiering som skilda betalningsprofiler för olika anskaffningsalternativ över tid skapar. Att inte beakta kalkylränta påverkar systematiskt rangordningen mellan anskaffningsalternativ som ger upphov till skilda betalningsströmmar över tid. Det finns således goda skäl till att göra känslighetsanalyser av det ekonomiska beslutsunderlaget med syfte att testa effekten av alternativens betalningsprofiler på investeringsbeslutet.

Rekommendationer

Förvarsdepartementet bör verka för en förbättrad uppföljning och utvärdering. Detta kan även ses som ett sätt att sörja för att aktörerna har rätt incitament för sin verksamhet, det vill säga att utförarens incitament återspeglar beställarens intentioner och preferenser. En förbättrad uppföljning/utvärdering kan göras genom att Förvarsdepartementet förstärks med egna analys- och uppföljningsresurser eller genom anlitan av oberoende analytiker/utvärderare.

Ett tydligare ställningstagande till Förvarsmaktens strategiska planeringsdokument såsom FM SI och FM UP/FM VP skulle bidra till att säkerställa att regeringens intentioner har tolkats på rätt sätt och att en politisk avstämning av ambitionerna i planerna görs. Detta för att säkerställa att ambitionerna är kompatibla med den

politiska betalningsviljan för Försvarsmaktens verksamhet. Det måste dock beaktas att både FM SI och FM UP/FM VP är myndighetsinterna planeringsdokument för Försvarsmakten.

En *second opinion* i den relativt slutna försvarssektorn där enskilda aktörer har stort inflytande bör i högre utsträckning användas för granskning och kvalitetssäkring av beslutsunderlag.

Försvarsdepartementet bör verka för att de *ekonomiska beslutsunderlagen* för försörjningen av försvarsmateriel utvecklas. I denna utveckling ligger att hantera och värdera optimistiska kostnadsuppskattningar (optimism bias) samt att regelmässigt kräva kalkyler av livscykelkostnader. Det kan också finnas skäl att komplettera beslutsunderlagen med samhällsekonomiska eller statsfinansiella kalkyler där alternativkostnader och effekter på statens finansieringskostnader såsom räntekostnader beaktas.

Försvarsdepartementet bör verka för en ökad finansiell flexibilitet genom *utökade möjligheter till anslagskrediter och anslagssparande*. Detta har också föreslagits av Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15).

Processerna för regeringskansliets *handläggning av framställningar om bemyndigande bör tydliggöras*. Detta för att öka transparensen i planeringen, men även för att om möjligt minska ledtiderna i materielförsörjningen.

2 Bakgrund, syfte och rapportens disposition

2.1 Projektet och delprojektet KOSTER

Denna rapport är framtagen inom forskningsprogrammet *Forskning för Regeringens behov* (FORBE) och inom projektet *Försvarsekonomiska studier*. Uppdragsgivare för rapporten är Forsvarsdepartementet.

Denna rapport är ett resultat av projektets studieverksamhet och det delprojekt som vi benämnt *KOSTER*, som är ett samarbetsprojekt med Forsvarets Forskningsinstitut i Norge.

KOSTER står för *KOSTnadsEffektivitet och Rationalitet* och har setts som ett passande namn för ett arbete över den svensk/norska gränsen, särskilt då ögruppen med samma namn ligger i gränstrakterna mellan de bägge länderna.

Projektet löper fr.o.m. år 2014 med ett år i taget inom en tänkt treårsplanering över perioden 2014-16.

Den tänkta planeringen innebär att studieverksamheten för år 2014 fokuserar på aktörerna inom materielförsörjningen och deras incitament samt berednings- och beslutsprocesserna inom materielförsörjningen. År 2015 studeras förutsättningarna för anskaffning genom köp av försvarsmateriel ”från hyllan”. Härutöver görs jämförande studier av materielförsörjningen till försvaret i andra länder och jämförelser med materielförsörjningen inom andra samhällssektorer. År 2016 görs en analys och värdering av begreppet effektiv materielförsörjning och hur en sådan kan uppnås utifrån resultaten från studierna som genomförts under åren 2014-15.

Projektet bedrivs i nära samarbete med FFI varvid vi försöker tillvarata respektive myndighets komparativa fördelar. Arbetet år 2014 kommer att resultera i skriftliga rapporter som bygger på det gemensamma arbetet.

2.2 Rapportens bakgrund och syfte

En fungerande materielförsörjningen är en grundförutsättning i skapandet av en militär förmåga. Materiel ska utvecklas, anskaffas och vidmakthållas i syfte att bidra till krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter. Försvarsmateriel har ofta långa livslängder, ibland upp mot 40 år. Det innebär att anskaffningsbeslut får konsekvenser för förmåga och kostnader under en mycket lång tidshorisont.

Kostnaderna och utgifterna för materielförsörjningen står för en ansevärd andel av de totala kostnaderna och utgifterna för Forsvarsmakten. Materielanskaffningen utgör årligen omkring 8-9 miljarder kronor (mdkr). Vidmakthållandet av materielen 6-7 mdkr per år. Underhållskostnaderna inom förbandsverksamheten för ytterligare ca 2 mdkr årligen. Pengarna till forskning och teknikutveckling är också till stor del materielrelaterade och uppgår till 0,6-0,7 mdkr. Totalt blir detta 17-19 mdkr vilket nästan utgör halva anslaget till Forsvarsmakten (Forsvarsmakten, 2014d).

Frågor som rör materielförsörjningen och organisationen av denna har under det senaste knappa decenniet blivit föremål för ett antal offentliga utredningar: Forsvarsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96), Genomförandegruppen (2008), Stödutredningen (2009), Forsvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36) och nu senast Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15), för att nämna några. Vid sidan av dessa utredningar har även Riksrevisionen, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket studerat materielförsörjningen i granskningsrapporter och utredningar. Utredningarna har inte alltid varit samstämmiga. Detta beror delvis på skilda utgångspunkter för utredningarna.

Nu pågår en förändring inom försvarslogistiken där Försvarets materielverk (FMV) ges ett större ansvar för materielförsörjningen. Personalansvar övergår i samband med detta från Försvarsmakten till FMV. Mycket talar därför för fortsatt stort fokus på materielförsörjningsfrågorna och det har därför funnits intresse för att FOI tillsammans med FFI ska studera hur materielförsörjningen ytterligare kan utvecklas och effektiviseras.

En viktig och intressant aspekt är hur drivkrafter för de olika aktörer och intressenter som är inblandade i materielförsörjningen formas, och hur dessa drivkrafter kan tänkas påverka materielförsörjningen som sådan. De institutioner och spelregler som kringgärdar materielförsörjningen blir då en viktig utgångspunkt för att studera hur de incitament som kan tänkas påverka dessa drivkrafter ser ut. Sverige och Norge skiljer sig i detta avseende delvis åt och dessa skillnader utgör därmed en naturlig utgångspunkt för en diskussion.

Syftet med denna rapport är att ge en beskrivning av den svenska materielförsörjningens processer och aktörer. Denna beskrivning ska, tillsammans med en jämförelse med den norska materielförsörjningen, utgöra grunden för en diskussion kring utmaningar och möjligheter för den svenska materielförsörjningen. Diskussionen sker utifrån ett incitamentsperspektiv med utgångspunkt i den teoretiska referensram som ges i rapporten.

2.3 Rapportens disposition med läsanvisning

Rapportens övergripande struktur består av en kort metoddel följt av en deskriptiv del där resultat från olika källor till studien redovisas. Därefter följer en analys- och diskussionsdel där problematisering, analys, slutsatser och rekommendationer redovisas. I denna analys- och diskussionsdel vävs resultatet ihop till en samlad analys och bedömning.

Avslutningsvis återfinns ett kort kapitel om planerna för det fortsatta arbetet inom KOSTER-projektet.

Vi har sålunda valt att i rapportdispositionen hålla isär de beskrivande delarna från de värderande och normativa delarna. Rapporten kan på så sätt delas in i en ”input-del” och en ”output-del”.

Vår primära målgrupp är beslutsberedare och beslutsfattare på Försvarsdepartementet. Vi har dock även ett intresse av att rapporten kan ha en något bredare läsekrets, såsom personer på myndigheter som är sysselsatta med försvarsmaterielfrågor eller som kan komma i kontakt med materielförsörjningen genom gransknings- eller utredningsuppdrag. Även personer från andra delar av Regeringskansliet, såsom finans-, närings- och utrikesdepartementen, ingår i den bredare målgruppen. Det gör även riksdagsmän som på olika sätt kan komma i kontakt med materielförsörjningsfrågorna.

Det är även viktigt för oss som en del av ett svenskt/norskt samarbetsprojekt att motsvarande personer i det andra landet ska kunna ha en behållning av att läsa rapporten. Som ett genomgående tema i relevanta kapitel i rapporten kommer skillnader mellan Sverige och Norge vad gäller organisation, roller, processer, anskaffningssätt och försvarsindustri beskrivas och analyseras.

Detta kan innebära att vissa delar av rapporten, såsom presentationen av aktörerna i materielförsörjningen, kan framstå som elementära för de som i Sverige har materielförsörjningsfrågor som sin dagliga gärning.

3 Metodbeskrivning

Vi har närmast oss frågeställningen som ligger till grund för denna rapport genom dels en *deskriptiv* (beskrivande) ansats och dels en *explorativ* (utforskande) ansats.

Den deskriptiva ansatsen syftar till att beskriva materielförsörjningen som sådan och gränssytor mellan de aktörer som är inblandade i materielförsörjningen och som vi valt att fokusera på. Den explorativa ansatsen syftar till att inhämta ny kunskap, nya perspektiv och ökad förståelse för det valda problemområdet som kan ligga till grund för diskussion och förslag till vidare studier.

Sammanlagt har tretton intervjuer genomförts under perioden maj till november 2014. Intervjupersonerna är verksamma inom Försvarsmakten, FMV och Regeringskansliet samt två tidigare medarbetare inom Försvarsmakten respektive Sveriges riksdag. Urvalet har följt en ”snöbollsansats”, vilket innebär att vi kontaktat intervjupersoner som är relevanta för undersökningen och sedan använt dessa för att få kontakt med ytterligare intervjupersoner. Urvalet omfattar endast ett fåtal källor från varje enskilt perspektiv på materielförsörjningen. Detta har vi försökt hantera genom att identifiera och intervjua nyckelpersoner med djupa kunskaper inom sina respektive område.

Intervjuerna har utifrån de två ansatser som presenterats ovan haft två syften. Dels har intervjuerna syftat till att ge underlag till den bakgrundsbeskrivning av materielförsörjningen som presenteras i rapporten och har på så sätt kompletterat de skriftliga dokument som använts i beskrivningen. Dels har intervjuerna försökt belysa problemområdet genom att inhämta intervjupersonernas perspektiv på och åsikter kring problemområdet (primärdata). Intervjuerna har varit öppna och semistrukturerade. Utifrån en gemensam grundstruktur avseende en grundläggande beskrivning av processen samt grundläggande frågor om utmaningar har det lämnats relativt stort utrymme för intervjupersonerna att utifrån sina perspektiv utveckla svaren. Då intervjupersonerna överlag har skilda perspektiv på materielförsörjningen har frågor i viss mån anpassats till respektive persons utgångspunkt.

Utöver intervjuer har ett antal skriftliga källor använts. Dels har skriftlig dokumentation använts som huvudsaklig utgångspunkt vid arbetet med att ta fram bakgrundsbeskrivningen av den svenska materielförsörjningen. Dels har svenska rapporter och granskningar på försvarsmaterielområdet som publicerats på senare år samt resultat från norska studier använts som ett komplement till intervjuer i den explorativa ansatsen (sekundärdata).

Målsättningen med den kvalitativa bearbetningen som gjorts av primär och sekundärdata har varit att hitta mönster, teman och kategorier i materialet. Bearbetningen har huvudsakligen följt de processer som beskrivs av Miles and Huberman (1994); att bearbeta, beskriva och tolka datamaterialet. På detta sätt framträder mönster, teman och kategorier som ligger till grund för det resultat som redovisas i denna rapport.

Att kombinera resultat från olika datakällor och synvinklar genom så kallad triangulering kan göra att resultatets trovärdighet stärks (Yin, 2011). Triangulering kan inom ramen för denna rapport göras genom att olika datakällor, exempelvis intervjuer och skriftliga rapporter, kombineras. Även intervjupersoner med skilda perspektiv på en företeelse kan på samma sätt utgöra grund för en triangulering av ett resultat.

Det är viktigt att beakta att intervjuerna utgår från intervjupersonernas egna perspektiv och därmed fångar intervjupersonernas *uppfattningar* om faktiska omständigheter. Tillförlitligheten i resultaten kan påverkas av den omfattning i vilken datainsamlingen påverkas av tillfälliga och ovidkommande omständigheter. En sådan omständighet skulle exempelvis kunna vara att intervjuerna är präglade av uppfattningar som saknar förankring i faktiska omständigheter. Detta, i kombination med en begränsad urvalsstorlek och begränsningar i urvalets representativitet, gör att sådana subjektiva åsiktsyttringar kan få ett stort genomslag i tolkningen av resultatet. Resultatet som

kommer av den explorativa ansatsen utgör därför enbart underlag för en diskussion i denna rapport och används inte för att göra utsagor om faktiska omständigheter.

4 Teori och litteraturgenomgång

Syftet med denna rapport är delvis att studera det svenska respektive norska försvarets materielförsörjningsprocesser för att sedan diskutera vad som potentiellt kan tänkas driva oönskade kostnadsökningar, förseningar och/eller vägval i dessa processer.

Akademiska studier såväl som utredande rapporter har redan tidigare studerat sådana oönskade utfall inom ramen för andra länders materielförsörjningsprocesser. Dessa studier tar ofta sin utgångspunkt i hur incitament och informationsasymmetrier påverkar materielförsörjningsprocessen, vilket därför ter sig som en lämplig utgångspunkt även för föreliggande rapport.

Vi inleder med en kort allmän beskrivning om vad incitament är följt av en övergripande genomgång av teori runt incitament i organisationer. Därefter går vi djupare in på akademiska studier, såväl som rapporter av mer undersökande karaktär, som mer specifikt har adresserat offentlig sektor i allmänhet och militär materieförsörjning i synnerhet.

4.1 Vad är incitament?

Incitament i vardagliga termer innebär någonting som motiverar en individ att agera på ett eller annat sätt. Nationalencyklopedin definierar exempelvis incitament som en ”*omständighet som stimulerar till viss verksamhet*”. Ordalydelsen är snarlik i ekonomiska sammanhang, men med betoning på de ekonomiska aspekterna, vilket avspeglas i definitioner som identifierar incitament som ”*A benefit, reward or cost that motivates an economic action*”.¹ Utifrån en sådan bred definition är följaktligen incitament av väldigt stor betydelse för individers och organisationers agerande, något som också understryks av Prendergast (1999) som betraktar incitament som kärnan inom ekonomisk vetenskap.

Ekonomiska relationer där en aktör önskar påverka en annan aktörs handlingar genom olika belöningar eller bestraffningar finns överallt omkring oss. Anledningen är det faktum att aktörer, som t.ex. anställda och arbetsgivare, inte alltid har samma mål och intressen och därmed tenderar att dra åt olika håll i avsaknad av incitament som förenar deras strävan. Till grund för all verksamhetsstyrning ligger principen om att den som förser en annan part med resurser för att utföra en uppgift å sina vägnar, skall ha möjlighet till att utvärdera motpartens prestation (Smith, 1990). En sådan utvärdering görs för att säkerställa att uppgiften blir utförd i linje med resursägarens intentioner. Dessa intentioner kan bland annat handla om krav på kvalitet, tidsförbrukning och kostnad knutet till utförandet. För att säkerställa att kraven blir uppfyllda kan resursägaren utforma ett belöningssystem som gör att den utförande parten har samma intresse som resursägaren. Vi säger då att resursägaren måste ge den utförande parten incitament till att uppträda på det sätt resursägaren önskar. Ett incitamentssystem är alltså en inneboende del av verksamhetsstyrningen i organisationer, och det är väldigt viktigt att det utformas på ett ändamålsenligt sätt. En ansenlig mängd teoriutveckling har därför ägnats åt studera denna sorts ekonomiska relationer.

Nedanstående genomgång fokuserar på incitament utifrån ett fåtal teoretiska perspektiv. Det första perspektivet fokuserar i huvudsak olika kontraktsrelationer emellan en principal och en agent. Det andra perspektivet utgår från organisationsbeteendelitteratur, och fokuserar i större utsträckning än det första även icke-monetära incitament. Slutligen nämner vi vissa resultat från Supply Chain Management-litteratur som är relevanta för rapportens kontext. Störst fokus ligger emellertid på principal-agentmodeller då denna modell är vanligast förekommande i relation till studier och rapporter som behandlar oönskade kostnadsökningar i försvarsmaktens materielförsörjning.

¹ <http://www.whatiseconomics.org>

4.2 Incitament i organisationer

4.2.1 Principal-agentmodeller

Situationer där en part (en agent) åtar sig ett uppdrag eller sköter en verksamhet för en annans (en principal) räkning är vanligt förekommande. Principal-agentmodeller utgår från situationer där två specifika förutsättningar är uppfyllda. För det första, att principalen och agenten har olika mål och preferenser (eller, mer generellt, olika värderingar av resultatet). För det andra, att det finns informationsassymmetrier mellan principalen och agenten, och att dessa inte kan åtgärdas utan kostnad för principalen (Ergas & Thomson, 2011).

Skilda preferenser och informationsassymmetrier skapar ett behov för principalen att söka påverka agentens beteende. Principal-agentmodeller fokuserar i huvudsak på hur en principal kan använda yttre incitament, vanligen monetära sådana som bonus eller lön, för att påverka en agents beteende så att den handlar i linje med principalens intentioner. Att skapa sådana yttre incitament är emellertid ofta svårt. Utifrån principal-agentperspektivet skulle till exempel en försvårande omständighet kunna utgöras av det underliggande antagandet om att aktörer är, som Williamson (1985) uttryckt det, ”*self-interest seeking with guile*”, det vill säga, agerar opportunistiskt. Även om antagandet om opportunism är, som Milgrom och Roberts uttrycker det, en extrem karikatyr av mänskligt beteende så kan det vara klokt att använda opportunism som en utgångspunkt, ett ”worst-case-scenario”, när institutionella strukturer analyseras eller designas (Milgrom & Roberts, 1988 i Dixit, 2002).

Andra försvårande omständigheter utgörs av en tendens hos principaler att skapa incitament som endast utgår från synliga beteenden och/eller en tendens att söka etablera ”objektiva” kriterier i form av enkla kvantifierbara standarder som prestationer kan mätas och belönas mot (Kerr, 1975, i Gibbons, 1998). Då endast delar av en uppgift vanligen är synliga, och då många delar av en prestation vanligen är svåra att kvantifiera, riskerar ett sådant tillvägagångssätt snarare påverka agentens beteende i fel riktning.

För att i möjligaste mån hantera dessa och andra omständigheter är en grundläggande utgångspunkt, eller metodik, inom incitamentsekonomi att börja med att försöka beskriva de underliggande incitaments- och informationsbegränsningar som karakteriserar aktörsrelationer inom ett givet område (Rogerson, 1994, s. 12). En hjälp vid en sådan beskrivning kan vara de konceptuella typfall för informationsassymmetrier mellan de ingående parterna som principal-agentmodeller vanligen utgår från (Dixit, 2002).

Den första kategorin beskrivs ofta utifrån det engelska begreppet *moral hazard* (moralisk risk). Moral hazard kan beskrivas som faran för att, när ett kontrakt innebär en vinst givet vissa villkor, agenter ändrar sitt beteende i enlighet med dessa villkor på ett sätt som är ofördelaktigt för principalen. Moral hazard uppstår i situationer där agenten inte drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Detta kan i sin tur leda till ett överdrivet risktagande hos agenten, ett risktagande som påverkar principalens nytta negativt. Ett typexempel är en individ som tar ut en bilförsäkring, och som tack vare sin bilförsäkring blir mer oförsiktig i sitt handskande med sin bil – den är ju ändå försäkrad. Förutom att agentens handlingar påverkar principalens vinst (eller kostnader), är en viktig ytterligare förutsättning att principalen inte direkt kan observera agentens handlingar och därmed hålla denne entydigt ansvarig. Resultatet, eller delar av resultatet, kan observeras och/eller verifieras men det går inte att entydigt utifrån resultatet att härleda agentens handlingar eftersom det inte går att särskilja vad i resultatet som påverkats av agentens handlingar och vad som påverkats av andra, slumpmässiga faktorer. Återigen, om en bilägares bil faktiskt råkar ut för en skada så kan det många gånger vara svårt att entydigt reda ut ägarens ansvar för uppkomsten av skadan. Inom moral hazard-problematiken försöker principalen upprätta incitament som syftar till att uppmuntra agenten till att handla i linje med principalens intresse.

Den andra kategorin informationsasymmetri beskrivs ofta utifrån det engelska begreppet *adverse selection* (snedvridet urval). Detta kan beskrivas som tendensen till att kontrakt som erbjuds många är mest attraktiva för de som har mest att vinna på dem. Ett exempel är en sjukförsäkring utan tillhörande hälsoundersökning, där de med dålig hälsa är mest benägna att köpa försäkringen, samtidigt som det är dessa kunder försäkringsbolaget är minst angelägna att få. Skillnaden mot moral hazard är i denna situation att agenten på förhand har information som principalen inte har tillgång till vid tidpunkten för kontraktsövervägande med principalen. I en sådan situation kan agenten tjäna på att felrepresentera den information agenten har tillgång till på ett eller annat sätt. Ett typexempel är en arbetssökande som förbättra på möjligheterna till att få en sökt tjänst överdriver sina kvalifikationer i CV och intervju. Principalen vill bygga en mekanism som gör att agenten lyfter fram sanningen. Kontraktet måste erbjuda agenten en lämplig belöning, eller bestraffning, för att förmå agenten att sanningsenligt avslöja sin information till principalen.

Dixit (2002) särskiljer utöver moral hazard och adverse selection även en tredje kategori som benämns *costly verification* (kostsam kontroll). Denna kategori ligger nära moral hazard, men särskiljer sig på så sätt att agenten även är i position att kunna observera inte bara sitt eget agerande, utan även själva resultatet bättre än vad principalen kan. Principalen kan endast få information om resultatet genom ett kostsamt verifikationsupplägg, exempelvis genom en granskning. Agenten kan i denna situation tjäna på att felaktigt representera information kring resultatet till principalen. När principalen får agentens rapport kan principalen antingen acceptera den, eller ta rätt på sanningen genom en kostsam granskning av de faktiska omständigheterna. Skillnaden mellan situationer som kännetecknas av adverse selection respektive costly verification är att vid adverse selection har agenten informationsövertaget på förhand, innan kontraktet ingås, medan agenten vid costly verification får informationsövertaget efter det att kontraktet har ingåtts.

De tre kategorierna är inte ömsesidigt uteslutande utan kan samexistera. De består av olika sorters avvägningar och har olika optimala incitamentsupplägg kopplade till sig. Det vill säga, beroende på vilken sorts informationsasymmetri som föreligger, eller hur de kombineras, kan olika sorters kontrakt utformas för att ge agenten incitament att handla enligt principalens intresse.

4.2.2 Organizational Behaviour

Studier som bygger på principal-agentmodeller utgår främst från externa drivkrafter i form av monetära drivkrafter såsom bonus eller lön. Individer motiveras dock inte enbart av monetära incitament, en viktig källa till motivation är också saker som de mål och önskningar en individ har. Det vill säga, en individs inre drivkrafter.

Ett perspektiv som i högre utsträckning fokuserar på inre drivkrafter är den beteendevetenskapliga strömningen inom organisationsteori.² Inom denna litteratur betraktas inre motivationskällor som de källor som värdesätts för deras egen skull och verkar vara självförsörjande. Det inkluderar exempelvis identifikation med en organisations strategiska mål, delade syften, och uppfyllande av normer för dess egen skull. För att en principal ska kunna utnyttja denna inre motivation räcker det emellertid inte med att bara att stimulera någon form av inre motivation, det måste vara motivation som ligger i linje med organisationens mål. Detta är inte en lätt uppgift, då det inte alltid är lätt att ändra, och därmed styra, inre motivation. En stor fördel för en principal som lyckas skapa exempelvis en identifikation med organisationens mål är att detta kan bidra till att avhjälpa det så kallade multipla uppgiftsproblemet, som syftar på det faktum att kontrakt inte helt kan specificera alla relevanta aspekter av beteenden eller önskade resultat (Osterloh & Frey, 2000).

² i.e. Organizational behaviour-litteratur.

4.2.3 Supply Chain Management

Även Supply Chain Management-litteraturen behandlar problem som rör incitament, om än ofta implicit. Supply Chain Management (SCM) handlar till stor del om att koordinera och förena ett flertal aktörer med skilda intressen mot ett gemensamt mål. En stor del av denna litteratur behandlar följaktligen vikten av att utforma kontrakt och informationssystem aktörer emellan för att kunna styra dem mot ett gemensamt mål. Ett av de grundläggande problem för att nå ett gemensamt mål som har observerats av denna litteratur är synlighet genom leverantörskedjan. Aktörer agerar ibland suboptimalt, inte för att de främst är drivna av egenintresse, utan för att de inte har kunskap om hur deras handlande påverkar andra aktörer i kedjan. Ett vanligt förekommande råd inom SCM-litteraturen är följaktligen att skapa ökad synlighet, för att på så sätt skapa ökad kunskap och medvetenhet hos aktörer om hur deras beteenden påverkar leverantörskedjan som helhet (e.g. Slack et al., 2013, s. 429-430).

4.2.4 Planning fallacy och Optimism bias

Litteratur kring begreppet *planning fallacy* (planeringsmässig villfarelse) behandlar likt Supply Chain Management faktorer som kan leda till ett suboptimalt beteende hos aktörer, goda intentioner till trots. Begreppet *planning fallacy* introducerades av Kahneman och Tversky i artikeln *Intuitive Prediction, Biases and Corrective Procedures* (1977). Bakgrunden till artikeln är det författarna hävdar vara en mänsklig tendens till att i hög grad använda sig av intuition när beslut fattas. Utifrån detta synsätt handlar aktörer utefter vad de tror är riktigt, men baserar i hög grad sin värdering på intuition snarare än på rationell överläggning. Det är detta, menar författarna, som kan leda till systematiska felbedömningar.

Utgångspunkten för Kahneman och Tversky var att studera de faktorer som påverkar korrektheten i de värderingar som baseras på intuition, för att därigenom kunna förbättra dessa. De menar att människor har en tendens till att underskatta till exempel tiden det tar att utföra ett bygge eller dess kostnader därför att man i planeringen förbiser tidigare erfarenheter. Kahneman och Tversky menar att det de kallar *planning fallacy* kommer av en tendens till att fokusera på detaljerna i det specifika problem man står inför, snarare än att se till fördelningen av utfall i tidigare, liknande situationer. Exempelvis kan en tidsplan som upprättats för en nybyggnation innehålla ett antal outtalade antaganden, som att det inte ska bli några förseningar i leveranser av material, att arbetarna inte strejkar, att vädet inte ställer till problem och så vidare. Sannolikheten för att en enskild av dessa händelser, eller outtalade antaganden, ska inträffa kan vara liten var för sig, men sannolikheten för att någon av dem inträffar kan likväl vara stor. Den sammantagna värderingen som krävs för att värdera risk på det senare sättet ligger dock inte tillräckligt i linje med hur personer överlag resonerar intuitivt. Författarna menar därmed att uppskattningar och därmed beslut kan förbättras om man också ställer frågor av typen ”hur lång tid tar liknande projekt vanligtvis” istället för endast frågor av typen ”vilka faktorer kan påverka detta specifika projekt”.

Nära sammankopplat med begreppet *planning fallacy* finns begreppet *optimism bias* (optimistisk snedvridning). *Optimism bias* handlar om de systematiska felvärderingar som människor gör när de ska värdera risk, i synnerhet en systematisk underskattning av sannolikheten för att en negativ händelse ska inträffa. *Optimism bias* är väl studerat inom andra forskningsområden, såsom psykologi, men är också relevant inom föreliggande kontext. Raisbeck et al. (2010) använder begreppet för att beskriva en tendens till att underskatta kostnad och risk i anskaffningsprojekt, och menar att det till del beror på avsaknad av, eller bristande användning av, historiska data som underlag till beslut. Människors omedvetna tendens till att tänka optimistiskt är inte i sig ett problem, men problem uppstår i de beslut som tas på grundval av värderingar som inte är realistiska.

4.3 Problem i offentlig sektor och militär materielförsörjning

De incitaments- och informationsbegränsningar som finns i en given kontext kan, som beskrivits ovan, uppvisa vissa generella drag men de specifika uttryck som dessa begränsningar tar sig är ändå starkt präglade av den givna kontexten. Detta beror på, som bland annat Rogerson (1994) antyder när han påpekar på vikten av att studera den givna kontexten, att informationsflöden skiljer sig åt beroende på hur aktörer (agenter och principaler) är organiserade eller reglerade, och av de förutsättningar som ges av varje kontext. Detta varierar således beroende på om det till exempel är privat eller offentlig sektor som är i fokus, och beroende på vilken del av offentlig sektor som fokuseras. I det följande tar vi först upp några särdrag som i litteraturen har identifierats för offentlig sektor i allmänhet, varefter vi fokuserar på studier och utvärderingar som har studerat militär materielförsörjning mer specifikt.

4.3.1 Offentlig sektor

I litteraturen kring incitament finns det ett antal omständigheter som har anförts som specifika särdrag för offentlig sektor. Dixit (2002, s. 711) tar exempelvis upp ett antal sådana omständigheter som skapar speciella problem och förutsättningar i relation till incitament inom ramen för offentlig sektor. I synnerhet två av dessa omständigheter är relevanta för denna rapport.

Den första omständigheten avser det faktum att myndigheter ofta har multipla uppgifter att fylla. Detta innebär att det som är en till synes tydlig uppgift för en myndighet i realiteten kan innehålla ett flertal dimensioner, som ibland dessutom står i konflikt med varandra. Avvägningarna mellan dessa dimensioner är i sin tur inte alltid tydligt uttalade. Vidare kan målen för många av dessa dimensioner lämnas så vagt uttryckta att vare sig myndigheten eller dess politiska överordnade enkelt skulle kunna säga vad måluppfyllelse egentligen innebär, vare sig före eller efter ett utfall (Dixit, 2002, s. 713). De tveksamheter som detta innebär kan leda till felprioriteringar såväl som feltolkningar och därmed också till felsatsningar.

Den andra omständigheten rör observerbarheten eller verifierbarheten av handlingar och resultat. Incitamentsteori antar vanligen att handlingar inte går att verifiera till skillnad från handlingarnas resultat (se moral hazard-problematiken). I praktiken kan det dock många gånger vara tvärtom. Överordnade mål om folkhälsa eller säkerhet kan utgöra ett exempel på detta. Sådana överordnade mål är ofta vaga, såsom att man ska värna om hälsa, välfärd och allas lika tillgång till god vård – mål som kan vara svåra att utvärdera huruvida de har uppfyllts eller inte. Det är däremot betydligt lättare att verifiera att en ny lag om t.ex. varningstext på cigarettpaket har införts och därefter göra troligt att detta har lett till faktiska effekter på folkhälsan. Wilson (1989, i Dixit, 2002) kallar sådana organisationer processorganisationer, och menar att de använder standardprocesser som relaterar till observerbara handlingar istället för resultatbaserade incitament. Han kontrasterar dessa mot hantverksorganisationer där resultaten är observerbara, men inte handlingarna. Detta är för dessa senare som incitamentsteori främst är tillämpligt. Vissa organisationer kan vidare uppvisa endera karaktäristik i olika situationer. Försvaret är ett typexempel på en sådan myndighet, som är mer av en processorganisation i fredstid med stora svårigheter att verifiera huruvida militär förmåga faktiskt har uppnåtts eller inte, men mer av en hantverksorganisation i händelse av krig då denna förmåga sätts på reella prov (Dixit, 2002).

Ett tredje tema i litteraturen kring statligt beslutsfattande går tillbaka till Niskanen (1971) och rör en tendens hos byråkrater att vilja öka sin budget. Niskanen anförde ett argument om att rationella byråkrater alltid kommer att försöka öka eller maximera sin budget i syfte att öka omfattningen på den egna verksamheten. En bokstavlig tolkning av argumentet uppvisar vissa likheter med Williamsons (1985) antagande om att individer alltid agerar opportunistiskt, och kan följaktligen uppfattas som något

extremt. Strävan efter att maximera omfattningen på verksamheten behöver dock inte ha sitt ursprung i ren opportunistik. Rogerson (1994) menar att en rationell aktör inom en byråkrati kan tänkas agera utifrån målet att tillhandahålla så mycket som möjligt av den nyttighet som produceras i den egna offentliga verksamheten. På så sätt utgörs det budgetmaximerande beteendet framförallt av aktörens oförmåga att uppfatta den samhälleliga alternativkostnaden för tillhandahållandet av nyttigheten från den egna verksamheten.

Åter andra författare tonar emellertid, åtminstone inom ramen för offentlig sektor, ner vikten av optimism bias som det beskrivits ovan. De ser ett större förklaringsvärde i ekonomiskt egenintresse och politiska orsaker – det vill säga direkta incitament. I en studie av stora infrastrukturprojekt fann Flyvbjerg et al. (2002) att i nio av tio fall kunde anledningen till kostnadsöverskridelser förklaras med en initial underskattning av kostnader. De menar att optimism bias skulle kunna vara en förklaring till detta om det var så att värderingarna gjorts av personer med lite erfarenhet. Men då de gjorts av personer med långårig erfarenhet inom området ser de optimism bias som en mindre sannolik förklaring, eftersom människor kännetecknas av en förmåga att lära från sina fel varför det inte framstår som troligt att de långårig erfarenhet skulle upprepa sina misstag år efter år. Ifall en inneboende optimism var orsaken till kostnadsunderskattningarna, så borde man ha sett en tendens till mer korrekta estimat över tid – något de inte kunde urskilja i sina data. Denna slutsats kan ställas i relation till Khaneman och Tversky (1977) som menar att systematiska felvärderingar har sin grund just i oförmågan att lyfta blicken från det specifika problem man står inför och se till fördelningen av utfall i liknande situationer som förekommit tidigare.

Flyvbjerg et al. (2002) menar att den troligaste förklaringen till varför kostnader systematiskt underskattas står att finna i politiska orsaker, och då främst i termer av medveten vilseledning för att initiera projekt och för att skapa ekonomisk vinning. Andra tänkbara förklaringar står, enligt författarna, att finna i ekonomiska egenintressen eller i offentlighetens ekonomiska intressen. Det att ett projekt genomförs innebär en rad ekonomiska vinningar för enskilda individer, bland annat skapande av arbetstillfällen. De ansvariga för projekten har vidare få incitament till att hålla tillbaka riskfyllda projekt eftersom de väldigt sällan hålls ansvariga för dåliga resultat. Att undervärdera kostnaderna och övervärdera vinsterna blir därmed ett ekonomisk rationellt beteende för intressenterna. När det gäller offentlighetens ekonomiska intressen så diskuterar även Flyvbjerg et al. möjligheten för projektledare och andra intressenter att undervärdera kostnader på grundval av offentliga intressen. Detta eftersom för höga estimat kan leda till att utförare eller industri får för höga kostnadsramar att förhålla sig till, och därmed öppnar för en risk att slösa med offentliga medel. Även om undervärdering av kostnader i detta fall har ett nobelt syfte så kan det likväl inte rättfärdiga en medveten undervärdering av kostnader, enligt Flyvbjerg et al., eftersom det också kan leda till att projekt initieras som inte är samhällsekonomiskt lönsamma.

4.3.2 Militär materielförsörjning

Precis som offentlig sektor i stort uppvisar vissa särdrag som påverkar förutsättningarna för incitament, så finns det särdrag och problem som relaterar mer specifikt till militär materielförsörjning. Ett flertal sådana särdrag och problem har identifierats av såväl akademiska studier som utvärderande rapporter. Konsekvensen av dessa särdrag och problem är också i högsta grad reella i form av önskade kostnadsökningar.

I närtid visar rapporter och studier från USA, Storbritannien och Australien på kostnadsproblem i materielförsörjningen (e.g. USGAO, 2013; Ministry of Defence, 2013; Ergas & Thomson, 2011).³ En rapport från US Government Accountability

³ Sökning efter litteratur har skett på engelska, varför det också finns en snedvridning mot rapporter från just engelskspråkiga länder i vårt material.

Office visade exempelvis att 39 procent av materielprojekten under år 2012 hade uppskattade kostnader som ökat med 25 procent eller mer (USGAO, 2013). Rogerson (1994) visar vidare dessa problem med kostnadsökningar inte heller är ett nytt fenomen. De orsaker som har identifierats relaterar i huvudsak till antingen problem som finns inom ramen för den statliga organisationen, eller till problem i gränssnittet mellan stat och industri.

Incitament inom staten

Incitament inom ramen för den statliga organisationen utgör en viktig del i materieförsörjningsprocessen då många av de grundläggande beslut som påverkar den totala kostnaden och effektiviteten görs av statliga beslutsfattare. Exempelvis kan beslut rörande vilken typ av materiel som ska utvecklas ha en större påverkan på både militär effekt och kostnad, än beslut om vilka kontraktmetoder som ska användas när väl materielelet har valts (Leitzel, 1993). Det sätt på vilket staten organiserar sina procedurer för beslutsfattande, och hur detta påverkar själva besluten, blir därför särskilt viktigt att studera. Rogerson (1993, s. 2-3) skriver med anledning av detta att ”*the key to explaining some of the most puzzling inefficiencies lies in carefully analyzing how current budgeting and planning procedures create incentives for various bureaucrats to make decisions*”.

Principal-agent problem är vidare enligt Ergas & Thomson (2011) synnerligen relevanta i denna kontext, då det finns uppenbara risker för suboptimering som en följd av informationsasymmetrier och svårigheter att kontrollera och övervaka handlingar såväl som resultat.

Nedan följer en genomgång av de risker som har identifierats i litteraturen. Det bör dock hållas i minnet att skilda förvaltningsmodeller i olika länder i viss mån påverkar möjligheterna till att direkt överföra lärdomar och slutsatser från respektive lands materielanskaffningsprocesser.

Svårigheter att kontrollera resultat

Militär materieförsörjning syftar ytterst till att bidra till att bygga upp och vidmakthålla militär förmåga. Precis som Wilson noterar (1988, i Dixit, 2002) så är emellertid förmåga, och i synnerhet resultatet av prestationer som syftar till att leda till en ökad eller ny förmåga, väldigt svårt att såväl mäta som kontrollera i fredstid. I avsaknad av en effektiv övervakning av prestation så har försvarsorganisationer få incitament att sträva efter högre produktivitet i fredstid (Ergas & Thomson, 2011). Denna problematik förstärks vidare av bristen på insyn, dels publik sådan, men även begränsningar som gäller inom staten med hänvisning till sekretess och rikets säkerhet (Hambleton et al., 2013).

Kerr (1975) påvisar i relation till möjligheten att kontrollera resultat också problemet i ett överdrivet fokus på ”objektiva” kriterier och synligt beteende. Knyts incitament till sådana faktorer kan man förvänta sig att viktigare, men mer svårkontrollerade faktorer glöms bort. Detsamma gäller i de fall endast en eller ett fåtal av de faktorer som ger ett önskat utfall belönas. Exempelvis kan ett incitament som endast är knutet till antal dygn till sjöss för marinens fartyg inbjuda till att vara till sjöss i möjligaste mån, men inte nödvändigtvis till den träning och övning av hög kvalitet som är det egentliga syftet.

Incitament till att öka sin budget

Niskanens (1971) tes om statliga byråkraters önskan att maximera sin egen budget har också anförts i relation till militär materieförsörjning. Försvaret tenderar, liksom andra offentliga organisationer, att agera som om maximering av budget vore deras primära mål, eller tenderar åtminstone till att vilja öka materielanskaffningen, såvida inte begränsningar införs avseende vilka förmågor som verkligen behövs (Rogerson, 1994; Chang, 2014).

US Government Accountability Office visar till exempel i sin rapport om det amerikanska försvarets materielförsörjning att finansieringsdynamiken fungerar som så att en investering inte nödvändigtvis betraktas som en kostnad, utan kan ses som en intäkt. En myndighet kan motivera en större budget om den vinner gehör för fler program, och därmed finns det incitament för beteende i enlighet med detta (USGAO, 2013, s. 8). Detta är, som tidigare påpekats, inte nödvändigtvis en följd av egenintresse eftersom det inte behöver föreligga någon motsättning mellan agentens (försvarets) intresse av att tillhandahålla ett så bra försvar som möjligt och strävan efter att maximera omfattningen av den egna verksamheten.

Budgetens storlek blir utifrån agentens perspektiv synonymt med den nytta som levereras. Problemet uppstår då agenten inte tar alternativkostnaderna för den egna verksamheten i beaktande. Detta kan till exempel ta sig uttryck i att agenten försöker påverka tilldelningen av budgetmedel genom att välja ett alltför högt kvalitetsinnehåll i de investeringar som föreslås, om kvalitet och kvantitet inte går att substituera fullt ut (Rogerson, 1994). Denna sorts incitament är framförallt kopplade till brister i principalens trovärdighet i att hålla fast vid en given budgetnivå (mjuka budgetrestriktioner) och agentens informationsövertag gentemot principalen.

Överhettad programflora

I nära anslutning till ovanstående punkt ligger problemet om ”överhettad” anskaffning. Detta innebär att en försvarsmakt har fler program inplanerade än vad som ryms inom budget, något som rapporteras från såväl USA som Storbritannien (USGAO, 2013; Ministry of Defence, 2013). Detta kan naturligtvis relatera till önskan att öka sin budget som beskrevs i föregående punkt, men kan även bero av andra orsaker. Då en stor del av budget allokeras på årlig basis så finns det en uppmuntran att spendera budgeterade resurser varje år. Eftersom vissa program kan försenas, vilket skulle innebära att inte alla resurser skulle spenderas ett år, så finns det incitament till att beställa mer förmågor än man har råd med. Snarare finns det enligt Chang (2014) naturliga incitament för militära organisationer att övervärdera förmågor som kan anskaffas och undervärdera kostnader för deras anskaffning på programnivå. Detta kan resultera i en över tid inkrementell expansion av anskaffningsprogram. Det kan också innebära, ironiskt nog enligt Chang, att om för många program sköts effektivt så kan man få ont om resurser och bli tvingad att ställa in framgångsrika program.

Den problematik som finns mellan försvarsmakt och dess principal återfinns också inom försvaret via den konkurrens som finns mellan olika vapengrenar. Erfarenheter från Storbritannien ger att det finns ett starkt tryck på vapengrenarna att vara överoptimistiska i prognostiseringen av kostnader, i syfte att öka chanserna för godkännande. Detta är även något som leder till flera program än vad som ryms inom budget (Hambleton et al., 2013; Ministry of Defence, 2013, s. 12). Detta tryck skapas dels av att det i den årliga finansieringsprocessen har skapats konkurrens mellan de olika vapengrenarna om knappa resurser. Dels bidrar den naturliga ambitionen att försöka maximera den förmåga som kan fås ut av tillgängliga resurser, och en historisk motvilja mot att ta smärtsamma beslut om att balansera budget. Detta, i kombination med ett systematiskt underskattande av kostnader (och tid) för nya projekt (optimism bias), har historiskt lett till en överhettad materielprogramflora och årliga betänkanden om vad som bör senareläggas i Storbritannien. Dessa förseningar skapar i sig ofta stora kostnader.

Tidslapp i processen och otillräcklig information

Ett av de problem som US Government Accountability Office (USGAO) pekade på i sin rapport är att budgetprocessen tvingat fram finansieringsbeslut långt före programbeslut. Ett hypotetiskt exempel är ett planerat beslut rörande start av ett nytt program i augusti 2016. Finansiering för detta måste inkluderas i budgeten för 2016, och denna budget måste skickas till kongressen i februari 2015, det vill säga 18 månader innan man gör en översyn av själva programbeslutet. Budget för att stödja programmet måste därmed godkännas långt innan all informationen som behövs för att

understödda beslutet att genomföra programmet är tillgänglig. Det är, enligt USGAO, därför troligt att krav, teknologier och kostnadsestimat för det nya programmet är behäftade med större eller mindre osäkerheter vid tidpunkten för finansieringsgodkännande eller att det finns en oberättigad optimism om programmets risker och kostnader. USGAO (2013, s. 6) konstaterar även mer allmänt att många av de sätt att arbeta som har lett till otillfredsställande resultat har en gemensam nämnare i att de försöker gå framåt med programmen innan den kunskap som behövs för att fatta välinformerade beslut är tillräcklig.

Skilda intressen

Anskaffning av försvarsmateriel berör en rad aktörer som var för sig har skilda intressen ifråga om vad som behöver anskaffas. Staten kan inte ses som en enskild rationell aktör med väldefinierade preferenser, utan ett flertal aktörer, däribland valda tjänstemän, som sinsemellan har motstridiga mål (Rogerson, 1994). Vidare finns det en konkurrens mellan olika delar av en försvarsorganisation, inte minst försvarsgrenarna, vilket betyder att det finns en risk för att överordnade intressen och att faktiska incitament inte alltid överensstämmer. Detta gäller särskilt i tider av budgetnedskärningar (Ergas & Thomson, 2011; Ministry of Defence, 2013, s.12; Chang, 2014).

Ytterligare en bidragande faktor som kan komplicera processen är att de olika deltagarna i materieförsörjningsprocessen för in motstridiga krav på vapenprogrammen, vilket gör att utformningen av vapenprogrammen går utöver att enbart tillhandahålla den *nödvändiga* militära förmågan (USGAO, 2013). Det finns därmed uppenbara risker för suboptimering. En konsekvens av detta är att strukturen på försvarsorganisationen såväl som strukturen runt hela det statliga beslutsfattandet rörande materieförsörjningen är viktiga att beakta. Det är dessa strukturer som bestämmer utsträckningen och karaktäristiken av principal-agentrelationer mellan de statliga aktörerna (Ergas & Thomson, 2011; Rogerson, 1994).

Stor och komplex beslutsprocess

Rogerson (1994) lyfter i relation till ovanstående punkt också fram att även om det skulle finnas en enhetlig, rationell principal med väldefinierade preferenser så återstår ett problem i att beslutsprocessen runt materieförsörjningen är enorm och komplex. Detta innebär att en ansevärd mängd ansvar för beslutsfattande måste delegeras till lägre nivåer där den tekniska expertisen finns. Det sätt på vilket detta delegeras gör att enskilda aktörer kan bli mäktiga beslutsfattare, vilket föranleder ett behov av att kontrollera dessa så att inte deras intressen blir styrande. Då graden av måluppfyllnad också ofta är svår att mäta objektivt förstärks behovet av detaljerad kontroll från den som delegerar ansvaret. En konsekvens av detta är, enligt Rogerson (1994), att det många gånger är svårt att komma ifrån detaljstyrning från principalens sida.

Beteenden formas efter processen

Problem kan även uppstå ur att beteenden som formas efter vad som är gångbart. Det är, enligt Chang (2014) en naturlig process att organisationer i försök att korrigera för tidigare problem väljer vissa lösningar före andra. Eftersom en militär organisation vill maximera sannolikheten för att deras förfrågningar går igenom, så försöker man forma sina förfrågningar att passa för stunden favoriserad lösning. Om det exempelvis är populärt med fastpris-kontrakt så försöker man använda denna kontraktsform så mycket som möjligt för att snabba upp processen, även för program där denna typ av kontrakt inte är den bästa lösningen.

Gränssnitt i processen

Materieförsörjningsprocessen löper över ett flertal organisationer, och i övergången mellan varje organisationsyta så finns det ett gränssnitt. Här kan det uppstå problem dels beroende på var dessa gränssnitt ligger och dels beroende på hur gränssnitten hanteras. Chang (2014) noterar att problem kan uppstå ur hur kontrollen av

anskaffningsprocessen organiseras och exemplifieras med att det finns risk för suboptimering om en enhet som är ansvarig för att utvärdera anskaffningskostnader är separerad från en annan enhet som ska sköta kostnaderna för användning och vidmakthållande.

Även i Storbritannien har man funnit problem rörande hur gränssnitten hanteras, särskilt i fråga om gränssnittet mellan efterfrågare (Ministry of Defence) och leverantör (DE&S) (Ministry of Defence, 2013, s.13). Det har funnits en tendens att godkänna efterfrågade förändringar närhelst de uppstår i ett program, utan en förståelse för konsekvenserna av dessa förändringar. Om efterfrågaren bättre hade förstått implikationerna av förändringarna så kanske den hade valt att behålla den ursprungliga specifikationen. Detta är delvis en följd av att anställda inom DE&S upplever att det är svårt att ha en egen, oberoende ståndpunkt. Detta förvärras när det finns krav på att införa förändringar med kort varsel, vilket gör det svårt att ta fram korrekta kostnads- och tidsestimat.

Incitament mellan stat och industri

Likväl som det är svårt att förena intressen inom staten så finns det svårigheter att fullt ut förena de intressen som finns hos å ena sidan staten och å andra sidan industrin. Rogerson (1994) bygger vidare på en rad tidigare studier och menar att det finns ett regulatoriskt problem, eller incitamentsproblem, mellan stat och industri. Detta problem har flera utmärkande drag.

Begränsad konkurrens

I många anskaffningsprojekt av försvarsmateriel så finns det ingen, eller endast en högst begränsad, marknadynamik i produktionsledet. En rapport av det brittiska försvarsministeriet från 2013 visar exempelvis att *single sourcing* (aktivt enleverantörsväl) under de senaste fem åren i genomsnitt utgjort 45 procent av de totala kostnaderna för materielanskaffningen (Ministry of Defence, 2013, s. 7). Det finns flera orsaker till detta. När det gäller försvarsmateriel så är förekomsten av skalfördelar i produktion och utveckling ofta så stora att det i praktiken innebär att det för merparten av kontrakt endast kommer att finnas en leverantör (Rogerson, 1994). Det finns även andra anledningar. Vid upphandling av ett underhållskontrakt för exempelvis en jetmotor är det kanske endast tillverkaren som har designrättighet och erfarenhet nog att underhålla motorn. I andra fall, som vid tillverkningskontrakt för ytterligare en ubåt att addera till en redan existerande flotta, så kan det vara opraktiskt att antingen ha en annan typ av ubåt, eller att betala en annan tillverkare för att replikera samma design. Det vill säga, tidigare köp ger vissa inlåsnings effekter. I ytterligare andra fall så kan det av säkerhetspolitiska skäl finnas önskemål om att begränsa sig till en nationell leverantör som då i praktiken får ett nationellt monopol. Konsekvensen av detta är, enligt Ministry of Defence, att *single sourcing* sannolikt fortsatt kommer att utgöra en stor andel av all anskaffning.

Single sourcing innebär i sin tur att priset inte kan sättas i konkurrens utan måste förhandlas med en leverantör, och i avsaknad av alternativa leverantörer så är det osäkert om kostnadseffektivitet kan uppnås. Marknaden för försvarsmateriel kan ofta beskrivas som ett bilateralt monopol, där informationsasymmetrier och betydande osäkerheter är vanligt förekommande. Leverantörer kan prissätta utan rädsla för att underbjudas av konkurrenter, då de inte utsätts för normalt marknadstryck (Ministry of Defence, 2013, s. 24).

Fox (2011) menar att det finns en utbredd men felaktig tro att försvarsindustrin och stat-industrirelationen i materielanskaffning passar naturligt in i modellen för fritt företagande, och att många problem inom materielanskaffningen är rotade i denna felaktiga tro. Snarare är det ofta så att de incitament till kostnadskontroll och innovationer som marknaden är tänkt att tillhandahålla här måste skapas ”artificiellt”, exempelvis via kontraktutformning eller andra incitamentsstrukturer (Sandler & Hartley, 1995).

Transparens

I relation till punkten ovan så har man i Storbritannien, där man särskilt fokuserat på problemet med single sourcing, också noterat att bristen på transparens ytterligare kan försvåra problem som har sin grund i den begränsade marknadsdynamiken i produktionsledet. Det har därför föreslagits att staten ska kräva en obligatorisk och standardiserad kostnadsrapportering, ökad transparens från leverantörer samt nya obligatoriska Over Head-kostnadsrapporter från leverantörer. Förenklat handlar det om att i ökad utsträckning fokusera på incitament till effektivitet snarare än att som tidigare endast fokusera på vad som är en rimlig vinstnivå för producenterna (Ministry of Defence, 2013, s. 26).

Interna och externa osäkerheter

Ett tydligt, utmärkande drag för försörjningsprocessen för försvarsmateriel är att den genomsyras av betydande interna och externa osäkerheter (Rogerson, 1994). Interna osäkerheter rör exempelvis tekniska problem som kan uppkomma långt fram i produktionsstadiet, och som därmed orsakar osäkerhet runt kostnader och design. Vissa av dessa problem kan vara av sådan karaktär att de är svåra att förutsäga, åter andra kan vara en följd av dålig framförhållning. USGAO pekar till exempel på att bristande uppmärksamhet på produktionsaspekter i planerings- och designfasen, såväl som okunskap om materielltillverkning, medförde att många tillverkningsrisker fördes in i produktionsfasen där de senare gav upphov till stora problem (USGAO, 2013). Detta sätter också fokus på hur risker och osäkerheter fördelas mellan producent och beställare, framförallt genom utformningen av kontrakt och andra incitamentsstrukturer.

Extern osäkerhet rör efterfrågan på försvarsmateriel, då detta beror av yttre faktorer som exempelvis extern hotbild, möjligheter till substitution och budget. Detta skapar enligt Rogerson (1994) en ovilja från beställarens sida att låsa sig i långa kontrakt, då de externa omständigheterna kan komma att ändras i framtiden. Samtidigt är antalet köpare av produkten ofta mycket begränsat och utsträcker sig till en, eller möjligtvis flera stater. Detta skapar i sin tur en ovilja från producentens sida att dra på sig stora kostnader för utvecklingen av materiel som sedan inte kan säljas, om de externa omständigheterna ändras. Resultatet blir, enligt Rogerson, att staten finansierar en stor del av producenternas utvecklingskostnader för försvarsmateriel eller på andra sätt lämnar garantier till producenten om kostnadstäckning för investeringar i utveckling av materiel.

Ändringar

Delvis angränsande till ovanstående problem är det faktum att ändringar, särskilt sent i processen, tenderar att försena projekt såväl som ge upphov till ökade kostnader. Dessa ändringar kan, som ovan, vara en följd av dålig framförhållning. Det kan också bero på, som lyfts fram i det brittiska fallet, att den som efterfrågar en ändring, eller att en ny förmåga adderas till ett program, inte är medveten om de kostnader som detta kan innebära totalt sett (Hambleton et al., 2013; Ministry of Defence, 2013).

Kompetens

I såväl USA som Storbritannien lyfts det vidare fram att en grundorsak till de problem som materielförsörjning har dragits med de senaste årtiondena är bristen på affärsförmåga i den organisation som har ansvar för att analysera och förhandla med industrin. Inom DE&S i Storbritannien noteras att det krävs kvalificerad civil arbetskraft, något som blir allt svårare att rekrytera givet löneläget (Ministry of Defence, 2013, s. 14; Hambleton et al., 2013). Ytterligare ett problem i relation till detta, som lyfts av USGAO, är korta befattningsplaceringar för de som är programansvariga och begränsningar i utbildning och erfarenhet, vilket kan fostra ett kortsiktigt fokus och sätta dem i underläge gentemot deras industriella motparter.

5 Aktörer och intressenter

Vi har kunnat konstatera att man i litteraturen kring incitament i anskaffningsprocesser har fokus på aktörerna; det är ju aktörerna som är bärare av de olika incitamenten för sina respektive ageranden i de sammanhang man befinner sig i. I litteraturen kring principal-agent-förhållanden är beställar-leverantörsrollerna av särskilt intresse. Försvarsmaterieförsörjningen i Sverige utmärks av långa kedjor av beställar- och leverantörsrelationer.

I detta kapitel beskriver vi de aktörer och intressenter som påverkar eller berörs av försörjningen av försvarsmateriel. Initialt målar vi upp en översiktsbild ("den stora bilden") för att sedan avgränsa aktörsperspektivet till de aktörer vi valt att särskilt fokusera på i denna rapport.

Vi pekar också på de skillnader som finns mellan Sverige och Norge när det gäller aktörer och intressenter, och deras roller i materieförsörjningen.

5.1 Översiktsbeskrivning – "den stora bilden"

Aktörs- och intressentkartan på följande sida (*Figur 1*) ger en översiktlig bild av aktörerna/intressenterna och deras inbördes relationer.

De markerade aktörerna/intressenterna visar de aktörer som vi i denna rapport har valt att fokusera på, dvs. studiens avgränsning. Dessa aktörer kommer vi i de kommande kapitlen att beskriva mer detaljerat. I detta mer översiktliga avsnitt skissar vi dock den större bilden som följaktligen innehåller ytterligare aktörer och intressenter utöver dem vi valt att fokusera på.

Siffrorna i de svarta cirkelarna i *Figur 1* (nästa sida) utgör markeringar i skillnader mellan Sverige och Norge vad gäller aktörer och deras roller. Dessa skillnader beskrivs kortfattat i kommentarsrutan längst ned till höger och kommer att kommenteras mer detaljerat i kommande avsnitt.

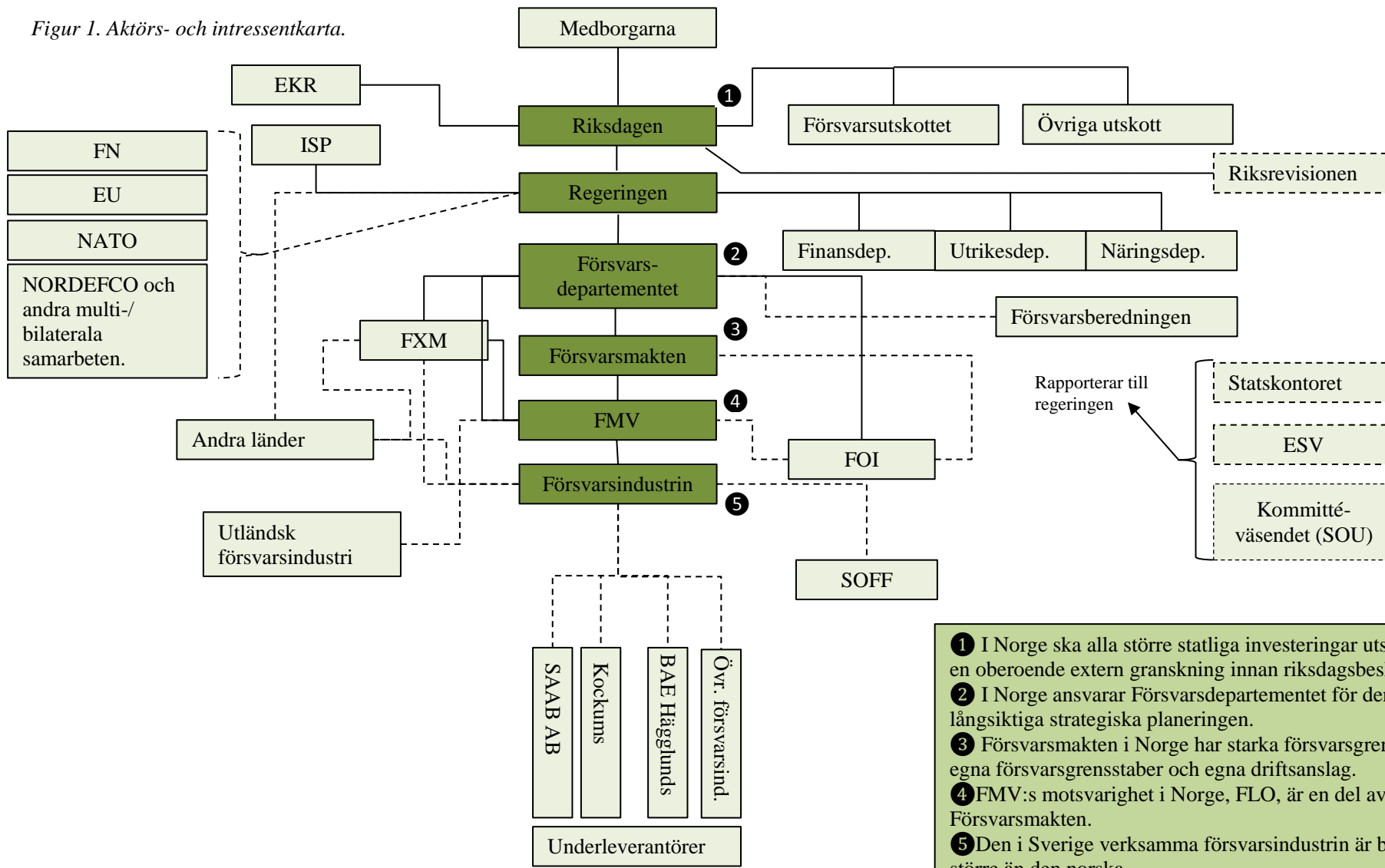
Den långa kedjan av principal-agent-relationer utgår i ett demokratiskt system från *medborgarna* som genom val utsett en riksdag som genom politiska ställningstaganden ska tillvarata medborgarnas intressen, så också medborgarnas försvars- och säkerhetspolitiska intressen. I dessa ingår materieförsörjningen till försvaret.

Riksdagen bestämmer förutsättningarna för materieförsörjningen till det svenska försvaret genom att besluta om de särskilda *försvarspolitiska inriktningspropositioner* som regeringen lägger fram för riksdagen. Riksdagen anger även de ekonomiska förutsättningarna som ska gälla för försvaret. Detta gör riksdagen genom att ta ställning till budgetpropositioner.

I budgetpropositionen tar riksdagen ställning till materielanslagets omfattning och ett förslag till inriktning av anslaget för de kommande åren. Riksdagen fattar normalt inte beslut om enskilda materielobjekt, men kan underställas att besluta om anskaffning av enskilda materielobjekt som regeringen har valt att lägga fram till riksdagen i budgetpropositionen. Inom riksdagen är det primärt *Försvarsutskottet* som bereder frågorna rörande försvarsmateriel, men även andra utskott är tidvis intressenter främst *utrikes- och näringsutskotten*.

Regeringen lägger i sina propositioner förslag till inriktning och finansiering av försvarsverksamheten, däribland materieförsörjningen. Regeringen styrning sker delvis på strategisk nivå och i inriktningspropositionen från 2009 (Prop. 2008/09:140) har regeringen definierat ett antal principer som ska gälla för materieförsörjningen till det svenska försvaret. Styrningen sker även på en lägre nivå, exempelvis anger regeringen i regleringsbrevet till Försvarsmakten att vissa materielanskaffningar ska underställas regeringens prövning innan anskaffning får ske. Statsförvaltningen har lydnadsplikt gentemot regeringen som kollektiv och ska verkställa regeringens politik.

Figur 1. Aktörs- och intressentkarta.



Svensk statsförvaltning utmärker sig dock i ett internationellt perspektiv (exempelvis gentemot Norge) genom de relativt självständiga och fristående myndigheterna. Myndigheternas självständighet handlar dock främst om de fall som rör myndighetsutövning mot enskild. Förbudet mot direktiv till myndigheter i enskilda ärenden är uttryck för vad som brukar kallas förbud mot ministerstyre (SOU 2011:81; SOU 2005:92).

Inom Regeringskansliet är det främst *Försvarsdepartementet* som bereder frågorna rörande Försvarsmakten och dess materieförsörjning. *Näringsdepartementet* är också en intressent med fokus på frågorna rörande teknikutveckling och sysselsättning. *Utrikesdepartementet* är likaså en intressent utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden och fredsfrämjande, internationella insatser. *Finansdepartementet* har stort inflytande genom att bereda förslagen till nivå på försvarsanslaget och materielanslagen i budgetpropositionen.

Försvarsberedningen är en parlamentariskt sammansatt grupp bestående av riksdagsrepresentanter, tjänstemän från Försvarsdepartementet och experter. Försvarsberedningen är regeringens verktyg för bred politisk förankring av den försvarspolitiska inriktningen. Arbetet i beredningen består av analyser av omvärldsläget samt förslag till åtgärder och beslut till följd av dessa analyser. Försvarsberedningens förslag är ett viktigt underlag för regeringens förslag om inriktning av försvars- och säkerhetspolitik. Förslagen påverkar också synen på materieförsörjningen.

Försvarsmakten ombesörjer huvuddelen av planeringen för det svenska försvaret på lång och kort sikt, däribland planeringen av försörjningen av försvarsmateriel.

Försvarsmaktens centrala ledning utgörs av Högkvarteret. Inom Högkvarteret finns bland annat ledningsstaben (LEDS), produktionsledningen (PROD), insatsledningen (INS) och den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST).

En viktig del i den strategiska planeringen är att inrikta Försvarsmaktens förmågeutveckling. Som en del i detta ansvarar LEDS för att leda arbetet med avvägning och prioritering av materieförsörjningen.

Produktionsledningen ansvarar för produktionen av Försvarsmaktens krigsförband. PROD ansvarar också för att samordna och leda arbetet med planering och genomförande av materieförsörjningen till Försvarsmakten. Inom ramen för detta har PROD huvudansvaret för anskaffning av materiel inom de ekonomiska ramar som anslag och bemyndiganden anger.

Försvarsmaktens behov av försvarsmateriel omsätts till beställningar till Försvarets materielverk.

Försvarets materielverk (FMV) är en civil, självständig myndighet som likt Försvarsmakten är placerad under Försvarsdepartementet. FMV har till uppgift att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten.

Försvarsmakten genomför i stort sett all anskaffning av försvarsmateriel genom FMV som genomför upphandlingar och sluter avtal med leverantörer från försvarsindustrin. Vid leverans av den beställda försvarsmaterielen debiterar FMV Försvarsmakten som betalar ur sina anslag för anskaffning respektive vidmakthållande. Vid anskaffning av försvarsmateriel fungerar FMV på detta sätt som ett mellanled mellan Försvarsmakten och den externa leverantören.

Det är viktigt att understryka att Försvarsmakten och FMV är skilda myndigheter med självständiga myndighetsledningar och myndighetsstrukturer. Samarbetet mellan myndigheterna är dock mycket omfattande och förhållandet dem emellan regleras i ett

samordningsavtal (Försvarmakten, Försvarets materielverk, 2013). Myndigheterna har också sedan 2007 en gemensam materieförsörjningsstrategi (Försvarmakten, 2007).

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) är en viktig partner till Försvarmakten och FMV när det gäller forskning om och teknikutveckling av försvarsmateriel.

FMV upphandlar försvarsmateriel både nationellt av *i Sverige verksam försvarsindustri* och internationellt av *utländsk försvarsindustri*.

Den "svenska" försvarsindustrin är ovanligt stor i förhållande till den svenska försvarmakten. Den militära produktionen sysselsätter omkring 20 000 personer oräknat underleverantörer (SOFF, 2014). Detta innebär att försvarsindustrin i årsarbetskrafter sysselsätter nästan lika många som Försvarmakten (Försvarmakten, 2014d). Försvarsindustrin upplevs politiskt som viktig både för teknikutveckling till nytta för Sverige men även utanför försvaret genom sin betydelse för sysselsättningen.

Försvarsindustrin består av företag med varierande storlek. Enligt Hagelin (2010) har koncentrationen av företag inom den i Sverige verksamma försvarsindustrin resulterat i fyra dominerande grupperingar av företag. Saab-gruppen (stridsflyg m.m.), BAE Systems Bofors (robotar m.m.), BAE Systems Hägglunds (stridsfordon m.m.) och Kockums (ubåtar, ytstridsfartyg m.m.). Efter Saab-gruppens förvärv av Kockums under 2014 har grupperingarna koncentrerats ytterligare.

Karaktäriserande för marknaden för försvarsmateriel kan därför sägas vara att marknadens utbudssida kan beskrivas utifrån en dominans av ett fåtal stora företag.

Hagelin (2010) menar att den svenska försvarsindustrins utveckling sedan kalla krigets slut kan karaktäriseras av tre överlappande faser. Sammanslagningar och förvärv resulterade i att verksamheter koncentrerades till färre företag. Ägarförhållanden har under de senaste 20 åren gått mot en tydlig internationalisering och privatisering. Slutligen har den industriella bredden gått från att omfatta ett stort antal områden till att fokusera på några specifika kompetensområden. Dessa specifika kompetensområden lyftes fram av Försvarsberedningen i en rapport från 2014 i och med att beredningen pekade ut bibehållandet av stridsflygsförmågan och ubåtsförmågan som ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige (Ds 2014:20).

I regeringens skrivelse om vapenexporten från 2012 (2012/13:114, s.11) beskrivs detta som att den tidigare önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar.

Detta har inneburit att den svenska marknaden kommit att reducerats avsevärt för den svenska försvarsindustrin och att export av försvarsmateriel och internationellt samarbete blivit allt viktigare.

En stor del av den i Sverige verksamma försvarsindustrin ingår i branschorganisationen SOFF, Säkerhets- och försvarsföretagen som bl.a. bedriver påverkansarbete av intresse för medlemsföretagen.

Underleverantörerna till försvarsindustrin är den avslutande länken i den långa beställar-leverantörskedjan. Även här sysselsätts många indirekt genom produktionen av försvarsmateriel. Siffror på runt 100 000 sysselsatta har nämnts av försvarsministrar och i andra källor (e.g. riksdagsmotion 2010/11:N267). Det lär dock inte vara fråga om årsarbetskrafter utan snarare mer hur många som arbetar i företag som tidvis är sysselsatta med leveranser till företagen inom försvarsindustrin.

Vid sidan av aktörerna som är inblandade i kedjan av beställare-leverantörer finns andra aktörer och intressenter som kan påverka den försörjningen av försvarsmateriel till det svenska försvaret.

Försvarsexportmyndigheten, FXM, har till uppgift att främja export av svensk försvarsmateriel och företräder den svenska regeringen vid kontakter med andra länder i syfte att bidra till exportaffärer för svensk försvarsindustri.

Exportkontrollrådet, EKR, är ett parlamentariskt råd med representation från alla riksdagspartier. Syftet med rådet är att få en bred politisk förankring för beslut om export av bl.a. försvarsmateriel till andra länder.

Inspektionen för strategiska produkter, ISP, är en myndighet för tillsyn av exporten av försvarsmateriel till andra länder. Myndigheten hanterar även riktade sanktioner och embargo samt Sveriges åtaganden i FN:s konvention mot kemiska vapen. ISP samråder vid behov med EKR i sin myndighetsutövning.

Det finns dessutom myndigheter som har gransknings- och utredningsuppdrag som täcker de statliga verksamheterna däribland försvaret. Dessa kan även komma att utreda/granska försvarsmaterieförsörjningen vilket de också gjort i närtid.

Riksrevisionen är riksdagens revisions- och granskningsorgan men gör också på eget initiativ granskningar av den statliga verksamheten som myndigheten anser är behövliga. Riksrevisionen har sedan försvarsbeslutet 2009 följt upp konsekvenserna av reformeringen av försvaret. De har även granskat arbetet inom den s.k. Genomförandegruppen som studerade möjliga besparingar inom materieförsörjningen.

Statskontoret lyder under regeringen och gör utredningar kring olika statliga verksamheter och följer upp fattade beslut inom olika delar av den statliga sektorn. Statskontoret har bl.a. följt upp de ekonomiska konsekvenserna av den pågående reformeringen inom försvarslogistiken.

Ekonomistyrningsverket, ESV, har fokus på den ekonomiska och finansiella styrningen av den statliga verksamheten och har nyligen studerat den finansiella styrningen av försvarsmaterielutgifterna samt priskompensationen för försvarsmateriel.

Regeringen kan också ta stöd av *kommittéväsendet* för att utreda olika delar av försvaret utifrån utredningsdirektiv av regeringen. Rapporter och betänkanden dokumenteras i serien Statens Offentliga Utredningar (SOU).

Andra påverkande aktörer/intressenter består av åtaganden som följer av svenskt medlemskap, partnerskap i internationella organisationer och deltagande i internationella samarbeten.

Förenade Nationerna, FN, har genom olika restriktioner och konventioner för användande av vapen en påverkan på utvecklingen, anskaffningen och användningen av försvarsmateriel. FN-ledda internationella insatser där Sverige deltar ska också försörjas med materiel som gärna får vara interoperabel med övriga deltagande nationers materiel.

Det senare gäller även *NATO*-ledda internationella insatser där i allmänhet interoperabilitet eftersträvas. NATO sätter också upp mål för medlemstaterna, som inte är direkt tillämpliga på Sverige som partner, när det gäller andelen av försvarsbudgeten som bör gå till materielanskaffning (minst 20 procent).

Samarbeten inom *EU* och till följd av gemensamma deklarerationer kan också påverka den svenska försvarsmaterieförsörjningen. EU-organet *EDA (European Defence Agency)* syftar bl.a. till ökat samarbete mellan medlemstaterna vad gäller utveckling av försvarsmateriel och för att åstadkomma en vital, konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri.

Det nordiska samarbetet inom *NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation)*, syftar till en nordisk samverkan bi- eller multilateralt bl.a. inom anskaffning av försvarsmateriel.

Härutöver finns andra bi- och multilaterala internationella samarbeten som kan påverka den svenska försörjningen av försvarsmateriel.

Den fortsatta beskrivningen avgränsas huvudsakligen till de centrala aktörerna – riksdagen, regeringen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk och försvarsindustrin.

5.2 Skillnader mellan svenska och norska aktörer

De skillnader som finns mellan Sverige och Norge vad gäller aktörer, rollfördelning, organisation och processer är en utgångspunkt för en analys av hur detta kan tänkas påverka incitament hos de olika aktörerna. I detta avsnitt redovisar vi de mest betydande skillnaderna vad gäller aktörer och rollfördelning dem emellan. I *Figur 1* ovan har vi markerat skillnaderna med numrerade cirklar och i en kommentarsruta med referens till de numrerade cirklarna.

Beskrivningen bygger till del på information och textinslag från våra norska projekt-kollegor på FFI.

5.2.1 En extern, oberoende aktör för kvalitetssäkring

Det finns en aktör i Norge som inte finns i Sverige – en oberoende kvalitetssäkrare.

År 2000 infördes i Norge ett krav på extern kvalitetssäkring av stora statliga projekt. I nuläget ska alla statliga projekt större än 750 miljoner norska kronor (NOK) genomgå en kvalitetssäkring av en oberoende, extern granskare. Beloppet 750 miljoner NOK motsvarar i officiella växelkurser (januari 2015) närmare 800 miljoner svenska kronor (SEK) och i köpkraftsjusterade termer närmare 900 miljoner SEK.

Kvalitetssäkringen innebar dels att en ny metod för budgetering/kalkylering infördes. Enligt metoden skulle förutom grundkalkylen som kallades P50 (50 procents sannolikhet för ett utfall under eller i nivå med kalkylen) också en osäkerhetspoäng läggas på som kallades P85 (85 procents sannolikhet för ett utfall under eller i nivå med kalkylen). Kvalitetssäkringen innebar också att beslutsunderlagets kvalitet granskas, dels med avseende på risk- och osäkerhetshantering, men också i termer av antal studerade alternativ, metod och rimlighet i antaganden m.m. Granskningen utförs av privata konsulter och först efter att kvalitetssäkringen är utförd kan projektet påbörjas.

Enligt forskningsresultat år 2013 från Norges Tekniska Naturvetenskapliga Universitet (NTNU) var den externa kvalitetssäkringen en stor framgång och hade lett till mer kvalitativa beslutsunderlag och att en större andel av projekten hållit sig inom sin budget (Samset & Volden, 2013). I en internationell jämförelse överskred en betydligt mindre andel av de projekten, omkring hälften, sin P50-budget och ca 80 procent sin P85-budget, än i andra länder. Internationella erfarenheter tydde på att ca 2/3 av de statliga projekten överskred sin P50-budget.

Norsk Rikskringkastning (NRK) har nyligen i en granskning kommit fram till andra resultat som pekar på att framgången inte varit lika stor utan att de norska kostnadsuppskattningarna inte nämnvärt förbättrats eller i internationell jämförelse var markant bättre. De hävdar dessutom att kvalitetssäkringen har blivit en födkrok för många privata konsulter och att den ofta föranleder förseningar i projekten (Bakke et al., 2014).

5.2.2 Ansvar för strategisk planering

Fram till år 2003 ansvarade den norska försvarsmakten för den strategiska, långsiktiga planeringen för det norska försvaret. I augusti 2003 förändrades organisationen och ansvaret för den strategiska planeringen övertogs av Försvarsdepartementet. Omorganisationen innebar att Överbefälhavaren och dennes strategiska funktioner integrerades i Försvarsdepartementet. Syftet var att samla ansvaret för de strategiska funktionerna och den strategiska planeringen och ledningen. De strategiska funktionerna omfattar överordnad planering såsom långsiktplanering, strukturutveckling och investeringsplanering.

Resurser för de strategiska funktionerna och denna planering överfördes från Forsvarsstaben till Försvarsdepartementet.

I Sverige ansvarar fortfarande Försvarmakten och dess högkvarter (HKV) för den långsiktiga planeringen. En analogi till den norska lösningen skulle innebära att delar av Ledningsstaben (LEDS) på Högkvarteret skulle övergå till Förvarsdepartementet. Förslag i den riktningen har exempelvis lämnats av Stödutredningen (2009).

En sådan ordning skulle vara ett undantag från den svenska förvaltningstraditionen med förhållandevis små departement och större, förhållandevis självständiga myndigheter. I Sverige består Förvarsdepartementet av omkring 170 anställda medan HKV har omkring 900 anställda.⁴

Erfarenheterna från Norge tyder fortfarande på att Förvarsdepartementet alltså är beroende av underlag från Forsvarstaben och inte minst försvarsgrenstaberna för sitt arbete och sin analys.

Förvarsdepartementet i Norge är projektägare för investeringsprojekten i planeringsfasen och har ett överordnat samordningsansvar i genomfandefasen av projekten. Departementet har inrättat sju programområden⁵ för att leda och styra projekten. Dessa programområden leds av en programledare i departementet och i programmen sitter representanter för de olika instanser som har intresse av de projekt som är organiserade under programmet.

Projektägaransvaret är fördelat mellan två av departementets avdelningar, FD III og FD IV. FD IV är departementets avdelning för försvarspolitik och långsiktplanering och är projektägare i planeringsfasen av investeringsprojekt. När ett projekt övergår i anskaffningsfasen, efter att ett genomförandeuppdrag är utdelat, flyttas projektägaransvaret till försvarsdepartementets avdelning III, som är avdelningen för ekonomi och styrning.

5.2.3 Försvarsgrenarna i Norge är starka aktörer

I Norge är försvarsgrenarna starka och de har dels egna försvarsgrensstaber men också egna driftsanslag.

I Sverige finns en gemensam försvarsmakt. "Försvarsgrenarna" återfinns exempelvis i form av stridskraftschefer med en, jämfört med Norge, mindre framträdande roll och plats i den formella organisationen. Stridskraftcheferna lyder under chefen för Produktionsledningen i Högkvarteret, som är direkt underställd Överbefälhavaren.

Förvarsanslagen i Sverige ges som ramanslag. Försvarmakten kan utifrån ramarna relativt självständigt fördela medel till olika verksamheter inom Försvarmakten.

Den norska förvarsanslagen är mer finmaskiga och är vad gäller driftsanslagen uppdelade på försvarsgrenarna. Försvarsgrenarna har dock en gemensam investeringsbudget för försvarsmateriel.

Försvarsgrenarna i Norge är en inflytelserik aktör inte minst vad gäller materieförsörjningen. Generalinspektörerna i Hären, Sjöförsvaret och Luftförsvaret har huvudansvaret för sina respektive försvarsgrenar, försvarsgrenstaberna och deras stabsorganisation. Försvarsgrenstaberna har, under Forsvarsdepartementet, det övergripande ansvaret för investeringsprojekten och har ansvar att koordinera projektet när det gäller effektmål, operativa konsekvenser av investeringen i och driftsättningen av försvarsmaterielen, medan det är Forsvarets logistikorganisation (FLO) som ansvarar för det faktiska genomförandet av anskaffningsprojekt.⁶

⁴ Information från Förvarsdepartementets respektive Försvarmaktens hemsidor. Hämtad 2014-11-28.

⁵ Programområdena: Landsystemer, Sjösystemer, Luftsystemer, Logistikkssystemer, Informationsinfrastruktur (INI), Spesialstyrke-/soldatsystemer, EBA (Eiendom, bygg og anlegg)

⁶ Norska försvarets hemsida. Prinsix-portalen. Tillgänglig: <http://prinsix.forsvaret.no/investeringskonsept/Sider/roller-og-ansvar.aspx>. Hämtad 2014-11-28

Projektet styrs genom utvalda projektsamordnare som leder projektet. Försvarsgrenstaberna är därmed huvudansvariga för att genomföra projektet inom tids- och kostnadsramar samt att styra och fördela arbetsuppgifter till FLO.

Som en konsekvens av försvarsgrenarnas styrka i Norge är Försvarsstabens roll nedtonad inom materielförsörjningen. Försvarsstaben utgör, tillsammans med Försvarsdepartementet, Överbefälhavarens stabsapparat. Medan de strategiska funktionerna ligger i Försvarsdepartementet skall Försvarsstaben främst svara för genomförande och uppföljning, även om stora delar av detta också sker i försvarsgrenstaberna. Försvarsstaben skall följa upp att projekt genomförs inom planerade och tilldelade tids- och kostnadsramar. Detta innebär att Försvarsstaben är inblandad i de flesta faser av processen som kvalitetssäkrare och samordnare av projektet.

5.2.4 Materielförsörjningen – samlad till en myndighet i Norge

FMV:s motsvarighet i Norge är Forsvarets logistikorganisation (FLO). FLO är en del av den norska försvarsmakten till skillnad från FMV som är en självständig myndighet vid sidan om Försvarsmakten.

I Norge sköts sålunda materielförsörjningen inom en s.k. enmyndighetslösning. En annan skillnad mellan FMV och FLO som möjligen är en följd av enmyndighetslösningen är att de anställda i FLO som sysslar med materielförsörjningen huvudsakligen är militärer och inte som i FMV civila tjänstemän.

Till följd av de starka försvarsgrenarna i Norge arbetar FLO till stor del försvarsgrensindelad.

Huvuduppgiften för FLO är att anskaffa försvarsmateriel genom olika investeringsprojekt och ansvara för vidmakthållande av materielen. FLO består av olika enheter med olika ansvar som i stort följer försvarsgrensstrukturen. I investeringsprocessen är det dessa enheter som stödjer försvarsgrenstaberna vid framtagande av beslutsunderlag och genomför anskaffningen av försvarsmaterielen. I varje projekt utser FLO en projektledare som ansvarar för planering, genomförande och uppföljning av sitt materielprojekt.

FLO har en investeringsstab som stödjer chefen för FLO i styrning av uppgifter inom materielanskaffningen. Staben består av fem avdelningar där projektplaneavdelningen, spelar en stor roll för resurstilldelning, nyttjande av externa konsulter, kvalitetssäkring och samordning.

5.2.5 Försvarsindustrin – mer betydande i Sverige

Den svenska eller snarare den i Sverige verksamma försvarsindustrin är betydligt större än sin norska motsvarighet. Den norska försvarsindustrin är dock inte obetydlig, utan omsatte år 2012 omkring 12 miljarder NOK i försvarsrelaterad produktion och sysselsatte 4500 årsarbetskrafter (FSI, 2015; Bråthen & Tvetbråten, 2013).

Genom sin storlek är den svenska försvarsindustrin viktig för sysselsättningen direkt och indirekt. Den svenska försvarsindustrin beskrivs ofta som viktig för teknikutvecklingen i Sverige, även i andra sektorer, genom sin aktiva forsknings- och utvecklingsverksamhet. Enligt branschorganisationen Teknik och Säkerhetsforum utgörs 18 procent av försvarsindustrins totala omsättning av satsningar på forskning och utveckling (FoU). Motsvarande siffra för hela näringslivet är 1,4 procent (Teknik och Säkerhetsforum, 2013).

Något som dock illustrerar skillnaderna väl är att Sverige är en av världens stora vapenexportörer (SIPRI, 2000-2013). Endast befolkningsstarka länder såsom USA, Ryssland, Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Kina har en större vapenexport,

vilket gör Sverige till världens största vapenexportör i relation till folkmängden.⁷ Den svenska vapenexporten var under perioden 2000-13 ca sex gånger större än vapenimporten.

Norge är en betydande vapenimportör och i relation till folkmängd överträffas norsk vapenimport endast av Israel, Singapore och Förenade Arabemiraten. Norge exporterar dock även en hel del försvarsmateriel men importen var under perioden 2000-13 drygt tre gånger större än exporten (SIPRI, 2000-2013).

⁷ Ramqvist, P. 2011. Svensk vapenexport slår rekord. *Dagens Nyheter*, 2011-12-07.

6 Beskrivning av materielförsörjningen till Försvarmakten

6.1 Utgångspunkter för beskrivningen

Detta avsnitt syftar till att beskriva materielförsörjningsprocessen till det svenska försvaret. Materielförsörjningsprocessen är en komplicerad process, som dessutom är under ständig förändring. Det gör processen svår att beskriva, samtidigt som en beskrivning snabbt tappar sin aktualitet. Detta gäller särskilt nu med det förändringsarbete som sker i och med omdaning av försvarslogistiken, samt för implementeringen av de förslag som lämnades av utredningen Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15). Den beskrivning som presenteras i detta avsnitt utgår därför till stora delar från hur det sett ut tidigare. De förändringar som genomförs och som kan komma att genomföras kommenteras i förhållande till denna beskrivning i senare avsnitt.

Den beskrivningen av materielförsörjningens processer och aktörer som presenteras i detta avsnitt utgår från ett allmänt ramverk om hur behov av materiel uppstår och sedan omsätts till produktion av materiel. Syftet med beskrivningen är således att utifrån detta ramverk översiktligt beskriva de aktörer, processer, dokument som är inblandade i materielförsörjningen till det svenska försvaret.

Beskrivningen utgår i första hand från skriftlig dokumentation från Försvarmakten och FMV, men också beskrivningar som har gjorts i tidigare studier av området.⁸ I vissa fall har beskrivningen kompletterats med uppgifter som har tillhandahållits av de personer som har intervjuats inom ramen för denna rapport. Det är viktigt att beakta att beskrivningen därmed vilar tungt på skriftlig dokumentation över tänkta tillvägagångssätt som inte nödvändigtvis alltid stämmer överrens med faktiska tillvägagångssätt.

Utgångspunkten för beskrivningen som presenteras i detta avsnitt utgörs av Försvarmaktens egen beskrivning av materielförsörjningen:

Omfattningen av materielförsörjning styrs således i lika hög grad av möjligheterna att analysera och uttrycka insatsorganisationens framtida behov som möjligheterna att analysera och beskriva den vid en viss tidpunkt befintliga reala förmågan.

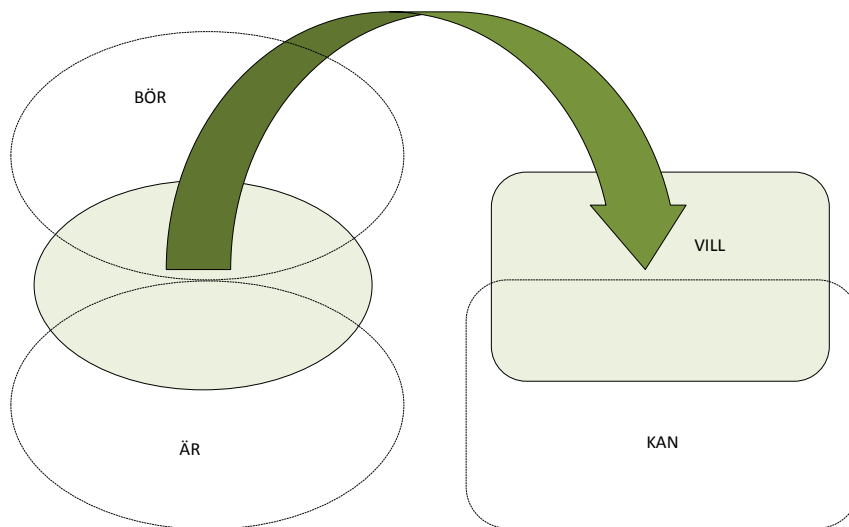
Utifrån detta synsätt kan inriktningen av materielförsörjningen förenklat sägas bero på den skillnad som kan observeras mellan vad Försvarmakten ska kunna göra imorgon och vad Försvarmakten kan göra idag. Differensen mellan dessa två lägen (imorgon, idag) utgör utgångspunkten för *utvecklingen* av Försvarmaktens förmåga att lösa sina uppgifter och är på så sätt även kopplat till materielplaneringen. Användningen av begreppet förmåga är till viss del problematiskt då det kan uppfattas som att innefatta både en absolut och en relativ dimension. Det sätt som begreppet används i denna beskrivning relaterar till *en förmåga att lösa en uppgift*.

Figur 2 ger en översiktlig bild av resonemanget som ligger till grund för beskrivningen av materielförsörjningsprocessen som presenteras i detta avsnitt.

⁸ De huvudsakliga referenser som använts i beskrivningen är Försvarmakten (2010a, 2010b, 2010c, 2012, 2013a, 2014a, 2014b), Försvarmakten & Försvarets materielverk (2013, 2014), SOU 2011:36 och SOU 2014:15.

⁹ Försvarmakten (2012, s. 7).

Figur 2. Principskiss över resonemang.

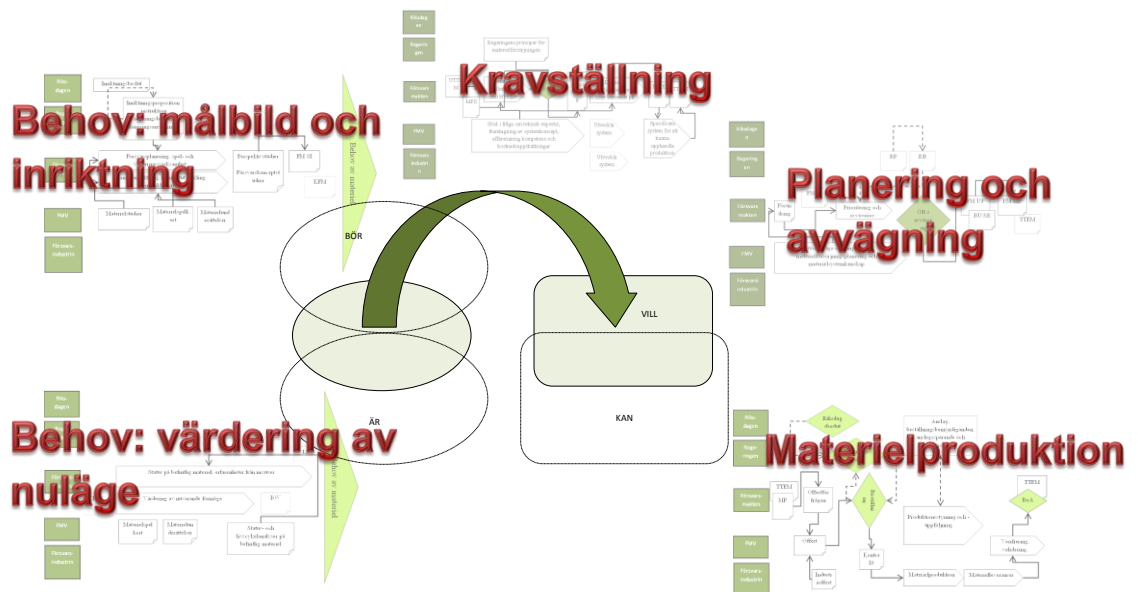


Inriktningen av materieförsörjningen baseras på delmängder av vad Försvarsmakten kan göra idag och vad Försvarsmakten kan tänkas göra imorgon. En del av de förmågor Försvarsmakten har idag kommer att vidmakthållas, medan andra förmågor kommer att avvecklas. På samma sätt kommer Försvarsmakten att utveckla en del av de tänkbara förmågor som man inte har idag, medan andra tänkbara förmågor väljs bort i inriktningen. Krav på vidmakthållande av befintlig förmåga och krav på utveckling av ny förmåga ger upphov till ett behov av materiel. Detta behov utgör utgångspunkten för materielplaneringen och utgörs av den ovala yta som är markerad i *Figur 2*. Denna yta utgör delmängder av cirkelarna markerade med *ÄR* och *BÖR*.

Materieförsörjningen binds av de resursmässiga restriktioner som planeringen har att förhålla sig till och möjligheterna att omsätta materielplaneringen till materielproduktion. Det räcker inte med att ha identifierat och krävställt ett behov, utan detta behov måste avvägas tillsammans med en mängd andra in i den ekonomiska ram som Försvarsmakten har att förhålla sig till. På samma sätt räcker det inte alltid med att äga de ekonomiska resurser som krävs för att kunna omsätta planeringen till produktion; marknadens produktionsmöjligheter, upphandlingskapacitet på FMV, internationella samarbeten, politiska hänsyn eller rent oförutsedda händelser är exempel på faktorer som kan påverka möjligheten att omsätta planeringen till produktion. I *Figur 2* visas resultatet av anpassningen av behov till resurs- och produktionsmässiga restriktioner som snittytan mellan rektanglarna markerade med *VILL* och *KAN*.

Beskrivningen av materieförsörjningen som presenteras i detta avsnitt utgår i huvudsak från detta synsätt. Avsnittet är indelat i fem delavsnitt som alla syftar till att översiktligt beskriva en aspekt av materieförsörjningen. *Figur 3* nedan visar hur de fem delavsnitten kopplas mot den principskiss som presenterats ovan. Dessa delområden följer inte en strikt kronologisk ordning, utan kan till vissa delar vara överlappande i tid. Inte heller inom ett enskilt delområde följer aktiviteter, beslut och dokument nödvändigtvis en strikt kronologisk ordning. Dessutom ger avsnittet som helhet en bild av materieförsörjningen som är gemensam för all sorts materiel; beskrivningen gör på så sätt inte skillnad på stridsfordon och gummistövlar.

Figur 3. Principskiss över resonemang med kopplade delområden.



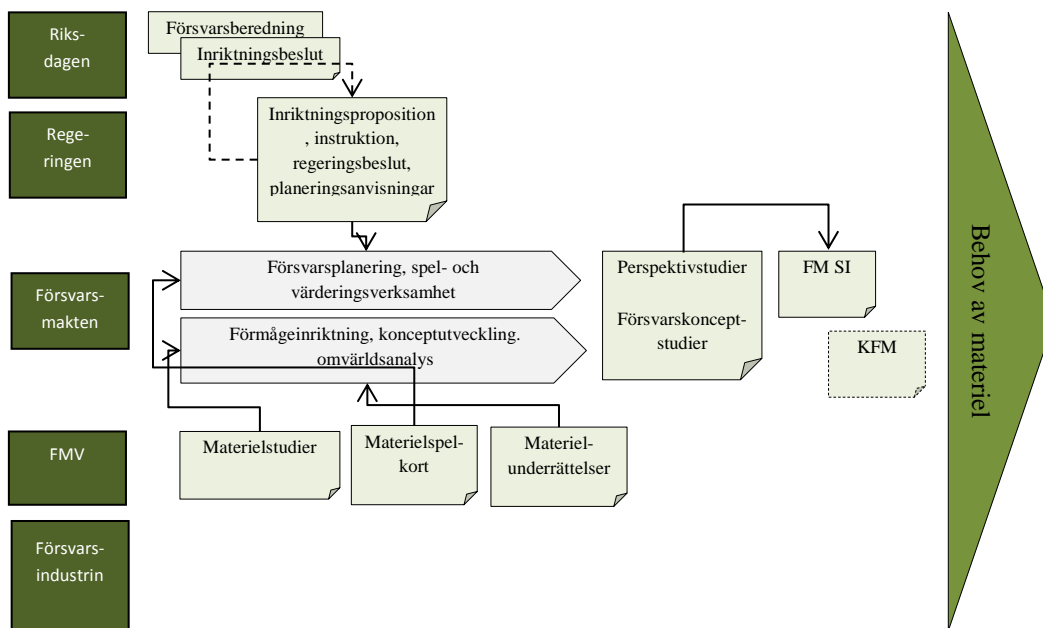
6.2 Behov: målbild och inriktning

6.2.1 Inledning

Inriktningen av materieförsörjningen till Försvarsmakten tar sin utgångspunkt i de uppgifter som Försvarsmakten ska kunna lösa idag och i framtiden. Behovet av materiel är därmed tätt förknippat med behovet av förmågor som Försvarsmakten har för att kunna lösa dessa uppgifter. Detta avsnitt ger en översikt över de aktörer och aktiviteter som relaterar till att beskriva målbilder för vad Försvarsmakten bör kunna klara av i framtiden och i förlängningen de krav som detta ställer på den materiel som behövs för att lösa dessa uppgifter.

Den långsiktiga inriktningen på förmågeutvecklingen bestäms av en mängd faktorer. Omvärldsutveckling och säkerhetspolitisk inriktning är viktiga ingångsvärden. Dessa ingångsvärden utgör utgångspunkten för det inriktningsarbete som handlar om att skapa en målbild över vilka krav detta ställer på den materiel som används. Detta görs exempelvis genom studieverksamhet och omvärldsanalys, men också som ett resultat av den försvarsplaneringen som görs i syfte att ta fram en aktuell försvarsplan för hur Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter i praktiken.

Figur 4. Översiktlig beskrivning av delområde.



6.2.2 Centrala dokument, processer och beslut

Försvärspolitiken läggs fast i fleråriga *försvärspolitiska inriktningsbeslut*. En viktig grund för ett inriktningsbeslutet är rapporter och betänkanden från en parlamentariskt förankrad *försvärsberedning*.

Försvärsverkens *perspektivplanering (PerP)* har som syfte att identifiera förändringar eller trender både i omvärlden och inom Försvärsverket som kan leda till förändringsbehov av Försvärsverkens strategiska inriktning eller Försvärsverkens utformning i ett längre perspektiv (10-20 år). Perspektivstudien är ”*därmed ett verktyg för att identifiera vägval och behov av strategiska beslut samt för att studera olika alternativa och tänkbara utvecklingar av framtiden vid sidan av beslutad försvärspolitisk inriktning och bortom gällande planer.*” (Försvärsverket, 2013b, s. 6)

Perspektivstudier görs på uppdrag av regeringen. När regeringen inte efterfrågar en perspektivstudie används *Försvärskonceptstudier* för att hålla samman gemensamma koncept, frågeställningar och studier på ”lägre” nivå, exempelvis materielstudier. Resultatet från dessa studier bör sedan arbetas in i det strategiska inriktningsarbetet för Försvärsverket och ge underlag till de avvägningar man där ställs inför.

Försvärsverkens strategiska inriktning (FM SI) är överbefälhavarens strategiska inriktningsdokument för Försvärsverket. I FM SI anges Försvärsverkens övergripande inriktning och långsiktiga mål för verksamhet, produkter och organisation utifrån uppgifter som ges av riksdag och regering. FM SI är inte avvägd mot Försvärsverkens ekonomiska anslag, men beaktar balansen mellan uppgifter och resurser. FM SI lägger på så sätt grunden för senare avvägningsbeslut. Viktiga ingångsvärden till FM SI är den spel och värderingsverksamhet som görs inom ramen för försvärs- och perspektivplaneringen. FM SI innehåller exempelvis operativa ramvillkor, vilka utgör en beskrivning av den miljö som insats ska kunna genomföras i, vad förbanden ska klara av och under vilka förhållanden.

Krigsförbandsmålsättningar (KFM) ska vara styrande för de enskilda krigsförbandens utveckling, utifrån den strategiska inriktning som ges av FM SI. Dessa målsättningar omfattar också de övergripande behoven som ska tillgodoses av den materiel som ska

ingå i krigsförbanden. Dessa målsättningar kallades tidigare TOEM (Taktisk, Organisatorisk och Ekonomisk Målsättning). I dagsläget tas KFM inte fram i sin helhet, målsättningen är dock att FM SI i framtiden ska innehålla KFM.

6.2.3 Aktörer

Riksdagen och regeringen lägger grunden för försvarspolitiken genom försvarsberedningar, försvarspolitiska inriktningsbeslut, krav på beredskapstider och planeringsanvisningar. Den politiska nivån kan på så sätt definiera de uppgifter som det svenska försvaret ska kunna lösa och de organisatoriska ramarna för den organisation som ska användas för att lösa uppgifterna. Myndigheterna styrs också genom förordningar med instruktion till myndigheten och årliga regleringsbrev.

Perspektivplaneringen och det strategiska inriktningsarbetet för försvaret görs internt i Försvarmakten. Ledningsstaben vid Högkvarteret ansvarar för genomförandet av perspektivplaneringen och framtagningen av FM SI. Ledningsstaben ska även leda och samordna arbetet med att ta fram krigsförbandsmålsättningar. De förändringar som lyfts fram i FM SI och som bedöms ha en avgörande betydelse har ÖB tillsammans med sin ledningsgrupp valt att särskilt uppmärksamma som strategiska förändringsmål.

FMV är inte direkt inblandade i perspektivplaneringen och det strategiska inriktningsarbetet, men lämnar underlag gällande tekniska system och materielunderrättelser inom ramen för det ledningsstöd som ges till Försvarmakten. Ett exempel på ett sådant underlag är de *materielspelkort* som FMV sammanställer och som ger en översiktlig bild över ett tekniskt system med avseende på teknisk specifikation, användning, ekonomi etc. Materielspelkortet beskriver ofta tekniska system som ligger långt fram i tiden och som i nuläget inte används av Försvarmakten. FMV har även en roll i de studier som genomförs och som ligger till grund för perspektivplaneringen.

6.3 Behov: värdering av nuläge

6.3.1 Inledning

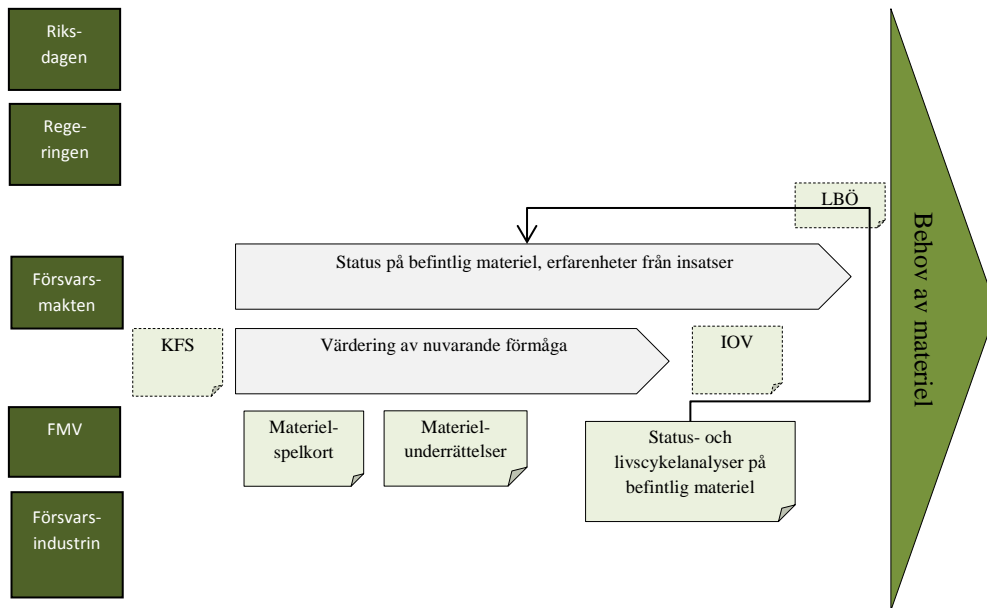
Materieförsörjningen till Försvarmakten styrs inte enbart av målbilder för framtiden. Materiella behov skapas även med utgångspunkt från den materiel som finns tillgänglig idag och som löser uppgifter här och nu. Sådana behov kan sägas ha sitt ursprung i att kunna vidmakthålla sådant som finns tillgänglig i dagsläget, genom att exempelvis omsätta materiel som är utsliten.

Att vidmakthålla, eller avveckla, materiel som skapar förmågor som Försvarmakten har i nuläget skapar en delmängd av de behov som behöver tas om hand i materielplaneringen, vid sidan av de behov som har sitt ursprung i att uppnå en framtida målbild. Värderingen av nuvarande förmåga ses i denna beskrivning som en del av en "statusanalys" som påverkar beslut om att vidmakthålla, eller avveckla, materiel.

Detta avsnitt ger en översikt över de aktörer och aktiviteter som relaterar till att värdera statusen på den materiel som används och i förlängningen de förmågor som användningen av materielen bidrar till att skapa här och nu.

Försvarsplanering, spel- och värderingsverksamhet, erfarenheter från insatser och status på befintlig materiel utgör viktiga utgångspunkter för hur nuläget kan beskrivas. Denna beskrivning av nuläget ligger sedan till grund för det strategiska inriktningsarbetet, likväl som för omhändertagande av kortsiktigt tvingande behov av åtgärder.

Figur 5. Översiktlig beskrivning av delområde.



6.3.2 Centrala dokument, processer och beslut

Försvarsmaktens samlade effekt och operativa förmåga redovisas i en *insatsorganisationsvärdering* (IOV). Denna ska kunna utgöra underlag för operativ planering och verksamhetsplanering. Värderingen redovisas även i Försvarsmaktens årsredovisning, dock med eftersläpning till den genomförda verksamhet som redovisas i årsredovisningen. IOV innehåller i sig inte en beskrivning av materiella behov, men kan tänkas ge en bild av hur den materiel som finns (eller inte finns) tillgänglig idag påverkar Försvarsmaktens samlade effekt och operativa förmåga här och nu.

Krigsförbandsspecifikationer (KFS) är ett dokument som beskriver de enskilda krigsförbandens innehåll, förmågor och uppgifter vid en given tidpunkt. KFS ger på så sätt en bild av hur förbanden ser ut och kan uppnå med den materiel som finns tillgänglig idag.

Systemlivscykelplaner (SLCP) beskriver ett materielsystems status och behov av åtgärder under respektive systems fortsatta livscykel till och med att materielen är avvecklad. Livscykelplanen kan omfatta kalkylerade kostnader för befintligt tekniskt system såväl som för nytt tekniskt system.

Den långsiktiga behovsöversikten (LBÖ) beskriver de samlade materiella investeringsbehov som Försvarsmakten har bortom en 10-årig planeringsperiod och som inte tagits om hand i den liggande, ekonomiskt avvägda, planeringen.¹⁰ LBÖ beskriver livscykelbehov för att vidmakthålla en beslutad organisation bortom 10-årsperspektivet. LBÖ beskriver behov för att förmåga och volym ska vidmakthållas utifrån tekniska system som idag är i drift. Syftet med LBÖ är att ge underlag för analyser och studier i ett längre perspektiv samt ge underlag för beslut. LBÖ kan på så sätt ge en bild av när i tiden beslut måste fattas, om materielen ska omsättas.

6.3.3 Aktörer

Chefen för ledningsstaben ska värdera Försvarsmaktens samlade effekt och operativa förmåga. Till grund för värderingarna ska läggas chefen för Högkvarterets,

¹⁰ LBÖ omfattar endast materielanskaffningar som belastar anslaget 1:3 med över 300 miljoner kronor.

produktionschefens och insatschefens värderingar av organisationsenheter och krigsförband. Till grund för detta ligger bland annat krigsförbandschefernas värderingar av krigsförbandet.

Produktionsledningen vid Högkvarteret är ansvarig för att utarbeta krigsförbands-specifikationer.

Analys av tillgångar och status på tekniska system görs både av Försvarmakten och FMV. FMV har ett tekniskt designansvar för den materiel som levererats till Försvarmakten och genomför en teknisk systemledning på uppdrag av Försvarmakten. Detta innebär, bland annat, att FMV följer upp det tekniska systemets prestation över livscykeln och identifierar behov av drifts- och underhållsåtgärder. Systemlivscykelplaner (SLCP) tas fram av FMV inom ramen för detta.

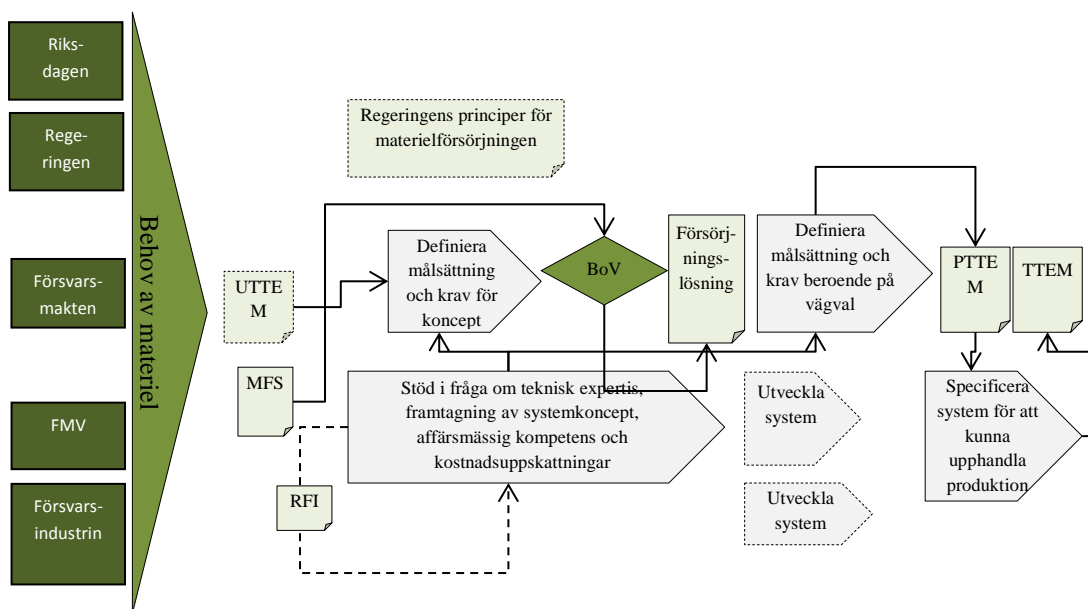
Försvarmakten har verksamhetsansvaret för den materiel som är överlämnad från FMV, och ska ansvara för att uppföljning och av det tekniska systemets prestation under livscykeln genomförs och rapporteras till FMV. Exempelvis genomför Försvarmaktens produktionsledning materielkontroller på förbanden i syfte att granska materielstatus och utvecklingsbehov. Produktionsledningen tar, med stöd av FMV, fram underlag till LBÖ.

6.4 Kravställning

6.4.1 Inledning

Ett identifierat förändrings- eller vidmakthållandebehov av Försvarmaktens förmågor måste översättas till behov av teknisk funktionalitet och teknisk prestanda. Detta avsnitt ger en översikt över de aktörer och aktiviteter som relaterar till kravställning på den materiel som ska levereras till Försvarmakten.¹¹

Figur 6. Översiktlig beskrivning av delområde.



¹¹ Detta är ett område som i hög grad påverkas av omdaning av försvarslogistiken. Det förändrade arbetssättet mellan Försvarmakten och FMV gör att kravställningen sker på en annan nivå, men även att dokument och begrepp kan ändra namn. Se avsnitt 6.7 i denna rapport.

6.4.2 Centrala dokument, processer och beslut

Försvarsmakten huvudsakliga kravställande dokument för tekniska produkter utgörs av *Teknisk, Taktisk och Ekonomisk Målsättning* (TTEM). Dokumentet innehåller Försvarsmaktens samlade kravbild på den materiel man vill att FMV ska leverera. I TTEM specificeras funktionalitet av prestanda, kvalitet och andra förmågor materielen behöver för att tillgodose förbandens behov. TTEM ska på så sätt kunna utgå från en förmågebehov som kan finnas dokumenterat i en förbandsmålsättning (KFM) eller krigsförbandsspecifikation (KFS).

FMV ska utifrån TTEM kunna specificera detaljerade krav som används för beställning mot industrin. Kravbilderna som ligger till grund för TTEM växer fram successivt i kravställningsprocessen och det speglar också omfattningen och detaljeringsgraden i TTEM, som går från utkast till TTEM (U TTEM), via preliminärt TTEM (P TTEM) till fastställt TTEM. TTEM är på så sätt ett "levande dokument". Vid sidan av dessa finns även förfaranden för att ta fram ett förenklat TTEM (F TTEM), för exempelvis beklädnadsmateriel eller då en direktanskaffning av enklare materiel kan vara aktuell.

Kravställningsarbetet i ett materielprojekts tidigare faser syftar till att skapa underlag till ett *beslut om vägval*. Underlaget ska dokumentera vad som ska göras, vad det kostar, vilken tid det kommer att ta samt hur värderingar mellan konceptuella lösningar har gjorts. Underlaget ska kunna möjliggöra en inplanering av produktionen i den långsiktiga materielplaneringen.

Förslaget till beslut om vägval ska omfatta:

- Redovisning av genomförd beredning med motiv till vald lösning
- Formulering av den uppgift som ska lösas
- Styrande ramvillkor
- De systemkrav som definierats
- Den systemlösning som definierats
- Den försörjningslösning som definierats
- Behov av ekonomiska medel

Beredningen av underlag till beslut om vägval utgår från en *iterativ kravanpassning* som syftar till att öka förutsättningarna för kostnadseffektivitet, leveranssäkerhet och handlingsfrihet samt skapa förutsättningar för konkurrens. Nödvändiga krav ska behållas samtidigt som kostnadsdrivande och begränsande krav i fråga om försörjningslösningar begränsas.

Försvarsmaktens och FMV:s gemensamma *materieförsörjningsstrategi* (MFS) och de *principer för materieförsörjningen* som regeringen formulerat i inriktningspropositionen från 2009 ska utgöra utgångspunkten för den iterativa kravanpassningen.

Beroende på vilket vägvalsbeslut som fattas utvecklas och detaljeras sedan kraven på den materiel som ska produceras eller utvecklas. Målsättningar och övergripande krav för valt systemkoncept dokumenteras i PTTEM som i sin tur ligger till grund för detaljerade krav som kan ligga till grund för beställning till industrin.

6.4.3 Materieförsörjningsstrategin (MFS)

Materieförsörjningsstrategin från 2007 är en gemensam strategi för Försvarsmakten och FMV, och ska inrikta och styra materieförsörjningen (Försvarsmakten, 2007). De övergripande målen med strategin är att:

- Insatsförsvarets uppgifter och behov ska vara styrande för Försvarsmaktens materieförsörjning
- Materieförsörjningen ska vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad leveranssäkerhet

Kärnan i materieförsörjningsstrategin är att materieförsörjningen ska styras av tydliggjorda och medvetna val mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet. Det är

väsentligt att spårbarheten till insatsförsvarets behov från de tekniska systemen kan ökas. Insatsförsvarets operativa behov på kort och medellång sikt ska prioriteras. Kompetensbärande beställningar ska redan nu kunna kopplas till insatsförsvarets behov.

Materieförsörjningsstrategins principer läggs samman i en materieförsörjningsmodell. Den grundläggande utgångspunkten är att Försvarsmaktens redan befintliga materiel eller redan existerande lösningar på marknaden i de allra flesta fall kan svara upp mot insatsförsvarets behov. Egenutveckling ska i det längsta undvikas. Om egenutveckling ändå sker är det särskilt viktigt att undvika svenska sär lösningar för att underlätta interoperabilitet och kostnadsdelningar med andra länder.

Internationell samverkan ska vara huvudalternativet vid all utveckling, anskaffning och vidmakthållande av materiel. Vidare ska export av materiel som redan anskaffats och används inom Försvarsmakten främjas där det är till nytta för insatsförsvarets behov. Vid internationella samarbeten ska det önskvärda i att Sverige framstår som en trovärdig samarbetspartner vägas mot begränsningar i handlingsfrihet.

Om kostnadseffektivitet kan uppnås kan civila leverantörer ges ett ökat genomförandeansvar genom fler och större åtaganden.

Försvarsmakten (2012) beskriver prioriteringsordningen för olika materieförsörjningsalternativ enligt nedan, i fallande preferensordning:

- a) Vidareutveckling av befintligt system
- b) Färdigutvecklad materiel och tjänster
- c) Modifierad materiel och tjänster från marknaden
- d) Nyutveckling i internationellt samarbete
- e) Nationell nyutveckling

6.4.4 Regeringens principer för materieförsörjningen

I regeringens inriktningsproposition *Ett användbart försvar* från 2009 (Prop. 2008/09:140) ger regeringen sin övergripande syn på inriktningen av materieförsörjningen.

Regeringen betonar vikten av anskaffning av beprövad materiel och att användbarhet bör prioriteras före högsta modernitet och spetsprestanda. Tekniska plattformar behöver användas längre tider än vad som tidigare planerats. Regeringen ger i propositionen uttryck för tre principer som grund för materieförsörjningen:

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

Materieförsörjningen ska enligt regeringen betraktas som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden och tillgodose statsmakternas krav på operativ förmåga. Materieförsörjningen bör utformas så att utvecklingen mot ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar kan realiserars.

Regeringen menar vidare att dessa principer även bidrar till en ökad handlingsfrihet genom att ledtider och ekonomiska bindingar i materieförsörjningen kan minskas. Värdering av kostnadseffektivitet bör utgå från ett helhetsperspektiv, bl.a. i termer av systemens hela livscykel.

Regeringen skriver att möjligheterna till internationellt samarbete, oavsett form av anskaffning, alltid bör prövas och omfattningen bör i så stort utsträckning som möjligt öka. En viktig förutsättning för att uppnå detta är att ge avkall på nationella särkrav.

Interoperabilitet och kostnadsdelning bör vara vägledande. Vidare bör överföring av verksamheter till näringslivet övervägas om resurseffektivitet bedöms kunna uppnås.

Regeringen menar att en bättre fungerande försvarsmaterielmarknad ökar möjligheterna till en kostnadseffektiv materielförsörjning. Regeringen stödjer därför initiativ som verkar för en mer öppen och konkurrensutsatt europeisk marknad. Anskaffning bör i första hand ske genom upphandling i konkurrens där svenska och utländska leverantörer kan delta på lika villkor. Exportstödjande verksamhet bör dock även fortsättningsvis användas som ett medel att främja en kostnadseffektiv materielförsörjning.

6.4.5 Aktörer

Ledningsstaben vid Högkvarteret utgör den huvudsakliga kravställaren på förband och materiel i tidiga faser. Beredningen till beslut om vägval och utarbetandet av materielmålsättningar görs av Produktionsledningen, men behovet av FMV:s kompetens och medverkan är stort. I utvecklings- och produktionskedena övergår ansvaret för det tekniska systemet till FMV.

Försvarsindustrin deltar exempelvis när det kommer till utveckling av materiel och prototypframtagning. FMV kan även begära in information om vilka produkter och tjänster som försvarsindustrin kan erbjuda med hjälp av en så kallad *Request for information* (RFI). RFI ger på så sätt FMV möjligheten att samla information om potentiella lösningar.

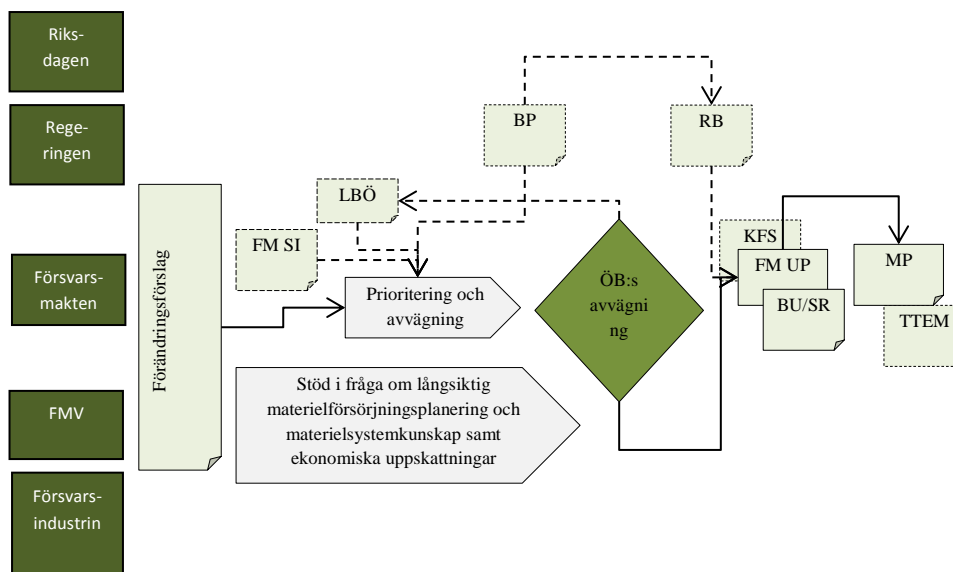
6.5 Planering och avvägning

6.5.1 Inledning

För att kunna omsätta observerade och kravställda förändringsbehoven till produktion måste dessa tas om hand i materielplaneringen. Försvarsmakten möter dock en resursmässig restriktion i form av myndighetens anslag, vilket gör att alla behov inte kan realiseras samtidigt, eller i vissa fall inte alls. Därför blir en avvägning och prioritering av förändringsbehoven nödvändig. Detta avsnitt ger en översikt över de aktörer och aktiviteter som relaterar till ekonomisk planering och avvägning i materielförsörjningen.

Försvarsmaktens årliga planering av kommande tioårsperiod kallas försvarsmaktsplanering, och innebär att Försvarsmakten planlägger verksamheten tio år framåt i tiden med målet att få en långsiktig balans mellan kraven på operativ förmåga och de resurser som står till förfogande. Det gäller även materielplaneringen, där de behov som identifierats inom ramen för Försvarsmaktens planeringsprocesser måste tas om hand i försvarsmaktsplaneringen för att så småningom kunna realiseras.

Figur 7. Översiktlig beskrivning av delområde.



6.5.2 Centrala dokument, processer och beslut

Försvarmaktsplaneringen

Försvarmaktsplaneringen syftar i första hand till att utarbeta *Försvarmaktens utvecklingsplan* (FM UP) och Försvarmaktens budgetunderlag med särskilda redovisningar (BU/SR).¹² FM UP är grund för planering av Försvarmaktens verksamhet i ett tioårsperspektiv. Planen revideras årligen mot bakgrund av den militärstrategiska inriktningen (FM SI) och regeringens planeringsanvisningar samt inflytelser bland annat från perspektivplanering, resultat av produktionen, erfarenhet från operativ verksamhet uttryckt bland annat i insatsorganisationsvärdering (IOV) och årsredovisning. Försvarmaktens budgetunderlag är en spegling av FM UP för de kommande tre åren. *Krigsförbandsspecifikationerna* (KFS) kan i sin tur ses som en konkretisering av FM UP ner på förbandsnivå.

Eftersom målet med planeringen är att uppnå en balans mellan kraven på operativ förmåga och tilldelade ekonomiska resurser blir en avvägning av behov och tillgänglig ekonomi av särskild vikt. Revideringen av planen hålls samman i en analys av planeringsförutsättningar (APF) där förändringsbehoven analyseras och prioriteras mot bakgrund den militärstrategiska inriktningen och givna ekonomiska ramar.

Denna avvägning sker slutgiltigt med *ÖB:s avvägningsbeslut* som är en del av det årliga arbetet med att ta fram FM UP. Den planerade verksamheten styrs i och med *ÖB:s uppdrag* (ÖB U), som är ett ettårigt beslut gentemot direkt underställda chefer i Försvarmakten.

Försvarmaktens materielplan (MP) är det centrala dokumentet i Försvarmaktens materielplanering och omsätter FM UP i materiella termer.¹³ Materielplanen innehåller en avvägd likviditetsbudget för Försvarmaktens beställningar hos FMV avseende anskaffnings- och vidmakthållandeärenden sett i ett 10-årsperspektiv. Materielplanen ska därmed vara balanserad utifrån de ekonomiska förutsättningar som gäller. Därför är inte materielplanen att betrakta som ett uttryck för Försvarmaktens samlade materiella

¹² Försvarmaktens utvecklingsplan (FM UP) kommer i framtiden att benämnas Försvarmaktens verksamhetsplan (FM VP). FM VP kan förenklat sägas omfatta även ÖB U, utöver FM UP. I det följande används dock namnet FM UP.

¹³ Försvarmaktens materielplan (MP) kommer i framtiden att ersättas med en försvarslogistikplan (FLP) som omfattar en större del av försvarslogistiken jämfört med MP. I det följande används dock namnet MP eller *materielplanen*.

behov, utan snarare som ett uttryck för de materiella behov som kan realiserats utifrån tillgängliga resurser. Materielplanen blir på så sätt resultatet av Försvarmaktens avvägningar och prioriteringar, medan *den långsiktiga behovsöversikten* (LBÖ) beskriver det totala materiella omsättningsbehovet bortom materielplanens horisont. Materielplanen är att betrakta som ett myndighetsinternt dokument för Försvarmakten, men en sammanfattad version ingår i Försvarmaktens budgetunderlag som lämnas till regeringen.

I materielplanen ska samtliga materielsystem beskrivas med en sådan detaljeringsgrad att beskrivningen så småningom kan ligga till grund för offerförfrågan gentemot FMV. Till en början kan detta göras som ramreservationer där man reserverar ett ekonomiskt utrymme under en bestämd tidsperiod för ett bestämt behov. Beroende på hur nära genomförandeåret ett enskilt uppdrag befinner sig ställs ökande krav på detaljplanering i de materielmålsättningsdokument (TTEM) som ligger som bilaga till materielplanen. Syftet med materielplanen är även att på så sätt fundera som ett dialogdokument mellan Försvarmakten och FMV.

På samma sätt som för FM UP revideras materielplanen årligen inom ramen för försvarmaktsplaneringen. Försvarmakten analyserar i avvägningsarbetet skillnaden mellan den sedan tidigare beslutade materielplaneringen och de eventuellt nya eller förändrade materieförsörjningsbehov som har framkommit. *Förändringsförslag* identifieras och dessa ligger till grund för förändringar av materielplanen. Identifierade förändringsförslag måste prioriteras och avvägas mot varandra och mot uppdrag som redan är inplanerade i tidigare materielplaner. FM SI utgör en viktig utgångspunkt för kriterierna i avvägningsarbetet.

Den statliga budgetprocessen

Utgångspunkten för finansieringen av Försvarmaktens verksamhet och därmed materieförsörjningen är riksdagens beslut i samband med regeringens förslag om statsbudget. Regeringen lämnar två förslag till riksdagen i samband med budgetprocessen. På våren lämnas den ekonomiska vårpropositionen och på hösten regeringens budgetproposition.

Den ekonomiska vårpropositionen innehåller regeringens förslag till inriktning för ekonomiska politiken och budgetpolitiken för de kommande åren. I samband med den ekonomiska vårpropositionen lämnas även ett separat förslag till en tilläggsbudget, den så kallade vårändringsbudgeten, som rymmer förslag till ändrade anslag för det innevarande året.

I regeringens budgetproposition lämnar regeringen förslag på konkreta utgiftsramar för kommande budgetår och hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden och underliggande anslag. Försvarmaktens huvudsakliga budgettram utgörs av fem anslag:

- *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap*
- *1:2 Försvarmaktens insatser internationellt*
- *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*
- *1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*
- *1:5 Forskning och teknikutveckling*

Materieförsörjningen berör främst anslagen 1:3 och 1:4, men delar av anslagen 1:1 och 1:5 berör även materieförsörjningen. Förutom de nämnda anslagen till Försvarmakten, anvisas FMV under anslaget *1:11 Internationella materielsamarbeten och industrifrågor* medel som bl.a. får användas till att finansiera myndighetens tillhandahållande av resurser inom materiel- och logistikförsörjningen för stöd till regeringen.

I budgetpropositionen redovisar även regeringen ett förslag till inriktning för materieförsörjningen (prognos för anslaget 1:3) för de närmaste fyra åren. Endast riksdagen kan besluta om att överföra medel mellan de olika anslagen.

Riksdagen fattar beslut om statsbudgeten i december. Regeringen verkställer därefter beslutet genom att besluta om regleringsbrev till Försvarsmakten och övriga myndigheter. Regleringsbrevet anger målen för Försvarsmaktens verksamhet och hur stora anslag myndigheten får använda under kommande budgetår. För anslaget 1:3 anges också en investeringsplan som visar beräknad omfattning på anslaget under de tre närmaste åren. Vidare anger regleringsbrevet omfattningen av beställningsbemyndiganden och den låneram och den räntekontokredit som Försvarsmakten har att förhålla sig till.

I regleringsbrevet framgår vilka krav om återrapportering och resultatinformation som regeringen ställer på Försvarsmakten, exempelvis en redovisning av pågående anskaffningsprojekt och eventuella avvikelser gällande tid och ekonomiskt utfall för dessa.

I regleringsbrevet anges att Försvarsmaktens budgetunderlag ska innehålla investeringsplaner för en 10-årsperiod för anslagen 1:3, 1:4 och 1:5. Planerna ska redovisas årsvis och innehålla ekonomiskt planerade volymer av beställd och planerad verksamhet. Planerna ska innehålla beskrivningar av samtlig verksamhet och materiel som ingår i planerna. Dessutom anger regleringsbrevet att Försvarsmakten ska framställa om regeringens medgivande för vissa typer av materielanskaffningar under anslag 1:3.

Som underlag till riksdagens och regeringens beslut om statsbudget och regleringsbrev har Försvarsmakten lämnat en årsredovisning och ett budgetunderlag. Försvarsmaktens budgetunderlag omfattar de tre kommande åren och innehåller, bland annat, myndighetens förslag till anslagsfördelning och de redovisningar som efterfrågats i regleringsbrevet.

6.5.3 Aktörer

Ledningsstaben vid Högkvarteret ansvarar för att leda arbetet med försvarsmaktsplaneringen och avvägningen av materieförsörjningen. Det slutgiltiga avvägningsbeslutet i försvarsmaktsplaneringen görs av ÖB i ett årligt avvägningsbeslut.

Produktionsledningen vid Högkvarteret stödjer Ledningsstaben genom att prioritera och ge underlag till avvägningsarbetet i försvarsmaktsplaneringen. Produktionsledningen är även ansvarig för att utarbeta materielplanen.

Inom ramen för materielplaneringsdialoger lämnar FMV berednings- och beslutsunderlag för planeringsarbetet och den långsiktiga materieförsörjningen till Försvarsmakten.

Riksdagen lägger grunden för Försvarsmaktens resursmässiga restriktion genom att besluta om regeringens budgetproposition. Regeringen fattar beslut om de närmaste ekonomiska förutsättningarna i regleringsbrevet. Regeringen deltar dock inte i det direkta arbetet med att avväga vilka av de materiella förändringsbehoven som ska tas om hand i Försvarsmaktens materielplanering.

6.6 Materielproduktion

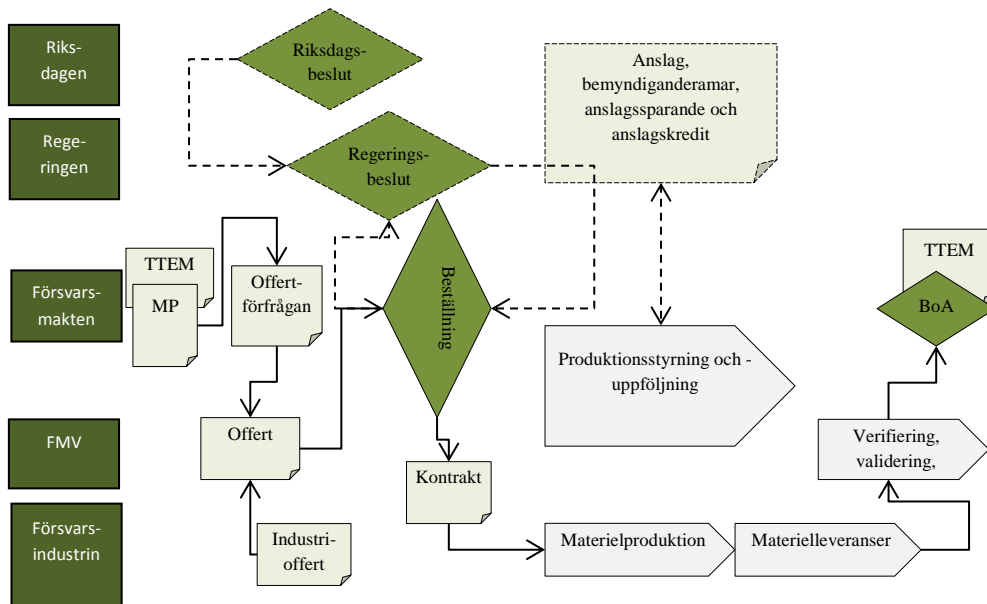
6.6.1 Inledning

Identifierade och ekonomiskt avvägda förändringsbehov som tagit om hand i materielplaneringen behöver så småningom omsättas till materielproduktion. Produktionskapacitet, oförutsedda händelser i produktionen, osäkerheter kring politiska beslut och marknadens möjligheter utgör här en restriktion på möjligheten att omsätta materielplanering till materielproduktion.

Detta avsnitt ger en översikt över de aktörer och aktiviteter som relaterar till omsättning av materielplanering till materielproduktion.

Materielproduktionen genomförs genom att Försvarmakten lägger beställningar till leverantörer. Den huvudsakliga leverantören av materiel till Försvarmakten är FMV som anskaffar materielen för Försvarmaktens räkning.

Figur 8. Översiktlig beskrivning av delområdet.



6.6.2 Centrala dokument, processer och beslut

Genomförandet

Försvarmaktens uppdrag till FMV formuleras som en *beställning*. Beställningen föregås av en *offertförfrågan* som besvaras av FMV i form av en *offert*. Försvarmaktens offertförfrågan innehåller:

- Mål och syfte
- Uppgift, leveranstider
- Villkor, handlingsregler
- Detaljspecificering för uppdrag som ska beställas eller initieras inom en två-årsperiod

Försvarmaktens offertförfrågan föregås av ett *koordineringsmöte* mellan Försvarmakten och FMV.

FMV:s offert till Försvarmakten föregås av *uppdragsgenomgångar*. FMV:s offert till Försvarmakten ska normalt bygga på industriofferter.

Utgångspunkten för Försvarmaktens beställning till FMV är materielplanen. Materielplanens två närmast liggande år utgör offertförfrågan respektive *preliminär offertförfrågan* från Försvarmakten gentemot FMV.

Genomförandeårets materielproduktion regleras i ett *materieluppdrag* (MU).¹⁴ MU är Försvarmaktens årliga genomförandeplan avseende uppdrag som ska initieras/beställas från FMV. MU omsätter på så sätt materielplanen i årlig produktion. MU motsvaras hos FMV av en *produktionsplan* (FMV PP) som redovisar FMV:s planering för produktionen.

¹⁴ MU ersätts av en med FMV gemensam produktionsplan som ett led i omdaning av försvarslogistiken.

Det är viktigt att understryka att Försvarmakten och FMV är skilda myndigheter med självständiga myndighetsledningar och myndighetsstrukturer. Samarbetet mellan myndigheterna är mycket omfattande och förhållandet dem emellan regleras i ett *samordningsavtal* (SAMO).

Vid materielanskaffning avslutas processen med att Försvarmakten fattar ett *beslut om användning* (BoA). Till grund för beslutet ligger underlag som bl.a. rör verksamhetssäkerhet och driftsförutsättningar för materielen.

Särskilt om regeringsbeslut och beställningsbemyndiganden

Regeringen anger i det årliga regleringsbrevet att Försvarmakten måste understå regeringens beslut om beställningar för viss materiel och verksamhet inom anslaget 1:3. I regleringsbrevet anges kriterier för vilka verksamheter och materielobjekt som kräver *regeringens medgivande* innan beställning får ske. Dessa kriterier omfattar den materiel och de verksamheter som:

- omfattar ekonomiska bindningar över 200 miljoner kronor,
- medför förändringar av större betydelse för insatsorganisationens utveckling,
- bedöms påverka regeringens framtida handlingsfrihet,
- bedöms påverka Sveriges relationer till andra nationer eller
- i övrigt är av särskild betydelse.

Framställningarna till regeringen ska enligt regleringsbrevet bland annat omfatta kostnadskalkyler, systembeskrivningar, följdinvesteringar och anskaffningens bidrag till krigsförbandens förmåga. Försvarmakten ska redovisa planerade regeringsärenden i samband med att budgetunderlaget lämnas till regeringen. Regeringen kan ibland välja att lyfta upp anskaffningsärenden till riksdagen.

De ekonomiska åtaganden som belastar kommande års anslag och som Försvarmakten och FMV gör för statens räkning vid materielanskaffningen måste först riksdagen och sedan regeringen fatta beslut om, genom ett så kallat *beställningsbemyndigande*. Beställningsbemyndiganden innebär att regeringen, och i förlängningen dess myndigheter, får göra ekonomiska åtaganden under budgetåret som medför ekonomiska bindningar över längre tid. Beställningsbemyndigandet är formulerat som den högsta ekonomiska bindning som får vara ingången vid årets slut. De bemyndiganden att beställa materiel som riksdagen ger regeringen delegeras sedan till Försvarmakten via regleringsbrevet.

För år 2015 godkände riksdagen en bemyndiganderam till regeringen på 66 miljarder kronor för anslaget 1:3. Bemyndigandet gäller beställningar under perioden 2016-2027. För anslaget 1:4 var bemyndigandet 19,5 miljarder kronor för perioden 2016-2024 (Försvarsutskottet, 2014/15:FöU1).

Produktionsstyrning

Produktionsledningen genomför varje månad *produktionsuppföljningsmöten* och redovisar resultatet av uppföljningen i en *materielproduktionsrapport*. Syftet med uppföljningen är att redovisa produktionsläget i förhållande till den planerade produktionen enligt materieluppdraget. Vid samma tillfälle redovisas FMV:s bedömning av produktionsresultatet och det ekonomiska utfallet. Uppföljningen syftar även till att redovisa förslag till *produktionsstyrning* och ge underlag för återrapportering till regeringen.

Produktionsstyrning kan vara beslut om att förändra redan planerad produktion, planera in nya behov under löpande genomförandeår eller att förändra en beställning som redan har lagts.

Inplanering av ny, inte tidigare planerad, produktion under genomförandeåret görs genom *särskilda offertförfrågningar* från Försvarmakten gentemot FMV. Detsamma gäller för förändringar av produktion i liggande planer. Särskild offertförfrågan används för att omhänderta nya eller förändrade behov som inom materielplaneringsprocessen beslutats för start inom en två-årsperiod från genomförandeåret.

FMV analyserar genomförbarhet och redovisar till Försvarmakten konsekvenserna på övrig produktion av att det nya uppdraget genomförs. De konsekvenser som redovisats omhändertas genom omplaneringsbeslut och innebär att Försvarmakten och FMV ändrar liggande planer. Omplanering av planerad produktion kan också göras som en konsekvens av andra händelser i den pågående produktionen som ändrar förutsättningarna att starta ny produktion som planerat.

Den myndighet som vill förändra ett uppdrag med avseende på uppgift, leveranstid eller ekonomi kan påkalla *omförhandling* av uppdraget. I samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV från år 2014 anges förseningar, förändringar av kvalitet eller kvantitet och kostnadsavvikelser som riktlinjer för när en omförhandling ska ske.¹⁵ Uppdrag kan även omförhandlas om endera parten inte uppfyller villkoren i beställningen. Omförhandlingen ska ske i samförstånd mellan parterna och resulterar i en ny offert som underlag för skriftlig beställning eller avbeställning.

I samband med omplanering av planerad verksamhet enligt materielplanen och vid omförhandling av beställd produktion kan det ekonomiska innehållet i ett uppdrag behöva ökas. Det görs genom ett *inplaneringsbeslut*. Inplaneringsbeslut kan också behövas i samband med särskild offertförfrågan.

Snabb materieförsörjning

Funktionella behov som uppstår under insats eller förberedelser till insats kan behöva hanteras utanför den ordinarie materielplaneringsprocessen. *Snabb materieförsörjning* (SMF) är en process för att tillgodose sådana behov. Processen kan användas då tidsförhållandena är sådana att ordinarie planeringsprocesser inte kan användas. Syftet är att med kort tid till förfogande ta fram försörjningslösningar.

Processen för snabb materieförsörjning ska ses som ett undantag från ordinarie processer och ska inte användas för förbandens behov för utveckling av nya förmågor. Upphandlingar inom ramen för SMF görs dock inom ordinarie upphandlingsrutiner.

Upphandling på försvarsmaterielområdet

De varor och tjänster som Försvarmakten anskaffar, antingen i egen regi eller via FMV, omfattas av de regelverk som gäller för offentlig upphandling. Anledningen till att myndigheter måste förhålla sig till särskilda regelverk när de köper produkter eller tjänster från externa leverantörer kan delvis ses utifrån ett ekonomiskt perspektiv; regelverken syftar till att motverka korruption, lokal favorisering och kortsiktiga beslut samtidigt som en övergripande ekonomisk effektivitet uppnås. Detta är dock inte huvudsyftet med regelverken, utan kan snarare ses som en konsekvens av regleringar

¹⁵ Dessa förhållanden kan komma att förändras med nya utgåvor av samordningsavtalet.

som primärt syftar till att främja rörligheten av varor och tjänster inom EU enligt de upphandlingsdirektiv som de svenska lagarna på området är baserade på (Berman et al., 2012).

De huvudsakliga regelverken som tillämpas när FMV upphandlar varor och tjänster för Försvarsmaktens räkning är Lagen om offentlig upphandling (LOU, SFS 2007:1091) och Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS, SFS 2011:1029).

LOU reglerar upphandlingar inom den så kallade klassiska sektorn. Lagen gäller för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. LOU bygger i huvudsak på ett EU-direktiv om offentlig upphandling som syftar till att främja rörligheten av varor och tjänster inom EU.

Vissa upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet är undantagna från LOU och omfattas istället av regelverket i LUFSS. Detta omfattar utrustning, byggentreprenader och tjänster som är särskilt anpassade och utformade för *militära syften* eller är av *känslig karaktär*, tillsammans med delar och komponenter som hör till dessa. Med känslig karaktär avses i LUFSS utrustning, byggentreprenader och tjänster som har ett säkerhetssyfte och som inbegriper, kräver eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

LUFSS bygger i huvudsak på ett särskilt EU-direktiv om upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet och är anpassat till de särskilda förutsättningar och behov som anses finnas vid upphandlingar på detta område (Pedersen, 2013).

Både LOU och LUFSS anger ett antal grundläggande principer som ska gälla för den offentliga upphandlingen. Dessa grundläggande principer är gemensamma för de båda regelverken. Av LUFSS framgår att upphandlande myndigheter eller enheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt och iaktta principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. De sistnämnda principerna handlar om att erkänna licenser, certifikat och intyg som är utfärdade av andra EU-medlemsländer och att krav och kvalifikationer måste stå i proportion till det som upphandlas (Pedersen, 2013).

I både LOU och LUFSS anges flera generella undantag från när en upphandlande myndighet är skyldig att genomföra en offentlig upphandling enligt regelverken. LUFSS innehåller dock ytterligare undantag från lagens tillämpningsområde jämfört med LOU. Det handlar bland annat om undantag för Sveriges väsentliga säkerhetsintressen, underrättelsetjänst och samarbeten mellan stater. LUFSS innehåller även särskilda bestämmelser som ger möjlighet för den upphandlande myndigheten att ställa krav på informationssäkerhet, försörjningstrygghet och underentreprenader.

Den upphandlande myndigheten kan välja mellan alternativa upphandlingsförfaranden när upphandlingen genomförs. Vilka förfaranden som är möjliga att välja avgörs av upphandlingens värde i förhållande till särskilda tröskelvärden, som är gemensamma för både LOU och LUFSS. Förenklat kan det sägas att bestämmelserna i LUFSS, jämfört med LOU, medger en större frihet för upphandlaren att använda sig av *förhandlade förfaranden*. Förhandlade förfaranden innebär att den upphandlande myndigheten, i normalfallet efter annonsering, bjuder in ett antal leverantörer att lämna anbud. Därefter får myndigheten förhandla med en eller flera av dessa om innehållet i de lämnade anbuden (Pedersen, 2013).

Fakturering och betalningsflöden

FMV har tillgång till ett konto hos Riksgäldskontoret för att kunna genomföra betalningar till försvarsindustrin. När kontot belastas påverkas Riksgäldskontorets nettoutlåning och statens budgetsaldo. Försvarsmaktens anslag påverkas dock först när FMV fakturerar Försvarsmakten, vilket kan ses som ett internt betalningsflöde som inte påverkar statens budgetsaldo. Det anslag FMV tilldelas finansierar endast en mycket liten del av den verksamhet som genomförs av myndigheten. FMV finansierar i

huvudsak sin verksamhet för materielproduktion till Försvarmakten genom full kostnadstäckning för de uppdrag myndigheten genomför.¹⁶

Försvarmakten och FMV fastställer milstolpar som ligger till grund för fakturering och därmed redovisning mot Försvarmaktens materielanslag. Enligt samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV från år 2014 (Försvarmakten, Försvarets materielverk, 2013) är en milstolpe en tydligt identifierbar tidpunkt eller händelse innebärande att Försvarmakten tillförts materiel eller tjänster. Utöver milstolparna mellan Försvarmakten och FMV finns även milstolpar mellan FMV och försvarsindustrin som reglerar faktureringen i det ledet.¹⁷

Materielens anskaffningsvärde ligger till grund för Försvarmaktens redovisning mot anslaget. På så sätt är Försvarmaktens redovisning mot anslag utgiftsmässig. Detta kan jämföras med att anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet normalt ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

I samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV från år 2014 framgår också att myndigheterna i undantagsfall kan anpassa tidpunkten för betalningen i syfte att åstadkomma en jämn redovisning mot Försvarmaktens anslag. Valet av tidpunkt för interna leveranser och faktureringar mellan Försvarmakten och FMV gör det på så sätt möjligt för myndigheterna att i vissa situationer styra när redovisning mot Försvarmaktens anslag ska ske. Utrymmet för detta förfarande minskar dock successivt i takt med införandet av affärssystemet PRIO.

Enligt bestämmelser i budgetlagen kan regeringen låta en myndighet spara outnyttjade anslagsmedel genom anslagssparande eller tillfälligt låta myndigheten överskrida ett anslag genom anslagskredit. Försvarmaktens materielanslag omfattas idag av en anslagskredit på tre procent. Möjligheterna till anslagssparande för Försvarmakten har varierat starkt mellan åren (ESV, 2014).

I materielplanen finns en planeringstekniskt motiverad förskjutnings- och överplanering som syftar till att hantera årliga förskjutningar som uppstår i verksamheten. Denna planering är kopplad till anslagsbelastningen. Planeringen syftar till att hantera följd effekter av friktioner inom och utom myndigheterna, exempelvis leveransförseningar från industrin, som erfarenhetsmässigt uppstår.

6.6.3 Aktörer

Produktionsledningen på Högkvarteret ansvarar för genomförandet av materielproduktionen och har beställarkompetensen inom Försvarmakten gentemot FMV. Produktionsledningen är även statens ägarföreträdare för den materiel som anskaffas till Försvarmakten.

FMV utgör den huvudsakliga leverantören av materiel till Försvarmakten och anskaffar materielen från försvarsindustrin, som i sin tur utgör den huvudsakliga producenten av materiel till Försvarmakten.

Regeringen anger i det årliga regleringsbrevet att Försvarmakten måste underställa regeringen beslut om beställningar för viss materiel och verksamhet inom anslaget 1:3. Regeringen kan ibland välja att lyfta upp anskaffningar till riksdagen att besluta om. Produktionsledningen i Högkvarteret reglerar i materieluppdraget vilka uppdrag under det kommande genomförandeåret som ska bli föremål för framställning till regeringen. Försvarmakten anger preliminärt kommande regleringsärenden i offertförfrågan till FMV.

Ärenden som kan bli aktuella för SMF förselekteras av Insatsledningen vid Högkvarteret. Beslut om att inleda en beredning inom SMF fattas gemensamt av chefen för

¹⁶ Beskrivningarna i detta avsnitt baseras i huvudsak på ESV 2013:57 och ESV 2014:39.

¹⁷ Begreppet milstolpe kommer i princip att utgå i kommande samordningsavtal mellan Försvarmakten och FMV.

Insatsledningen och chefen för Produktionsledningen vid Högkvarteret. Beredningen görs sedan gemensamt av Försvarmakten och FMV.

Produktionsledningen fattar inplaneringsbeslut för förändringar upp till 25 miljoner kronor. Uppdragsökning med 25 till 50 miljoner kronor ska anmälas till Ledningsstaben. Överskrider uppdragsökningen 50 miljoner kronor ska den fastställas av Ledningsstaben.

FMV ansvarar för kontroll av producentens verifiering av tekniska krav och genomför validering och leveranskontroll innan överlämning av anskaffad materiel till Försvarmakten sker. FMV är ägarföreträdare för materielen före leverans till Försvarmakten, som därefter övertar rollen som ägarföreträdare.

Produktionsledningen fattar beslut om användning av materielsystem som anskaffats till Försvarmakten. FMV lämnar det underlag som krävs för att levererade tekniska system ska kunna användas på ett säkert sätt av Försvarmakten. FMV är vidare tekniskt designansvarig inför Försvarmakten för den materiel som levererats.

6.7 En ny modell för beställning av försvarslogistik

Regeringen beslutade år 2012 om en reformerad försvarslogistik (Regeringen, 2012). Bakgrunden är bland annat Försvarsstrukturutredningens rapport från 2011 (SOU 2011:36) som gav förslag på effektiviseringar inom försvarets stödverksamhet.

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa reformen och beskriver reformen i sina delrapporter *Reformeringen av försvarslogistiken* (Statskontoret, 2014).

Försvarmakten kommer i och med reformen att beställa både materiel och logistik (försvarslogistik) av FMV. Syftet med reformen är att FMV ska få ett mer sammanhållande ansvar för försvarslogistiken och att detta ska ge förutsättningar för kostnadseffektiva lösningar. Dubbelkompetenser ska undvikas. Omställningsarbetet ska leda till myndigheterna genom rationaliseringar och effektiviseringar sänker sina kostnader. Reformen består i huvudsak av två steg.

Det första steget är en överföring av verksamheter inom logistik och underhåll från Försvarmakten till FMV. Överföringen handlar främst om bakre logistikverksamhet som i FMV organiseras i ett verksamhetsområde som beskrivande nog kallas förråd, service och verkstäder (FSV).

Det andra steget är en överföring av beställarkompetenser från Försvarmakten till FMV. Förändringen ska även innebära att Försvarmakten lägger mer övergripande beställningar till FMV. Den nya beställningsmodellens kärnvärden utgörs av beställningar på högre systemnivåer. Detta förutsätter en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar mellan myndigheterna, med Försvarmakten som nyttjare och FMV som leverantör av försvarslogistik.

Den nya modellen för försvarslogistikens lednings- och beställarfunktioner införs successivt. År 2015 övergår myndigheterna helt till att planera och genomföra beställningar i enlighet med den nya modellen. Försvarmakten kvarstår som mottagare av anslagen för anskaffning och vidmakthållande av materiel.

Den nya beställningsmodellen syftar till att förändra dialogen mellan Försvarmakten och FMV, vilket beskrivs i en slutrapport från myndigheternas gemensamma genomförandeprojekt (Försvarmakten, FMV, 2014). Dagens teknikdrivna dialog ska förändras till en funktionsdriven dialog. Centrala begrepp i den nya beställningsmodellen är funktionskedjor, funktionsobjekt och tekniskt system. Funktionskedja är kopplat till begreppet förmåga, exempelvis förmåga till ubåtsjakt eller minröjning till sjöss. Funktionsobjekt är ett system som självständigt kan genomföra en verksamhet och utgör en byggkloss vid byggande av förband och funktionskedjor. Exempel på funktionsobjekt är korvett typ Visby, som i sin tur byggs upp av ett antal tekniska system (robotsystem, understödsvapen, etc.).

Tekniska system bygger upp funktionsobjekt, som i sin tur bygger upp funktionskedjor.

Funktionsobjekt kommer att vara det begrepp som myndigheternas dialog utgår ifrån och den lägsta nivå som Försvarsmaktens beställningar till FMV sker på; Försvarsmaktens huvudansvar i modellen är att formulera sina beställningar till FMV utifrån krav på funktionskedjor och förbandsförmågor. Beställningarna från Försvarsmakten till FMV ska på så sätt bli färre och omhändertar alla delar av materielens livscykel.

Försvarsmakten ansvarar fortsatt för det samlade förmågeperspektivet, utvecklingen av förband, avvägningar mellan funktionsobjekt och är materielens ägarföreträdare.

6.8 Förslag om en ny investeringsplanering för försvarsmateriel

Regeringen beslutade under 2013 om en särskild utredning för att föreslå en förändrad process för hur regeringen ska styra investeringar i försvarsmateriel samt för hur riksdagen och regeringen ska kunna fatta investeringsbeslut på en strategisk nivå. Utredningen överlämnade under 2014 sitt betänkande (SOU 2014:15).

Bakgrunden till utredningen var ett antal brister som identifierats av regeringen. Den nuvarande ordningen för materielplaneringen saknar en möjlighet för regeringen att ta ställning till Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplanering; regeringen kommer in sent i planeringen och ställs inför beslut som i realiteten redan är fattade av Försvarsmakten och FMV. Detta medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå, men omfattande på detaljnivå.

Utredningen föreslår, bland annat, att riksdagen och regeringen en gång per valperiod ska ta ställning till en långsiktig plan (tolv år) för investeringar i försvarsmateriel. Försvarsmakten ska utifrån planeringsanvisningar ta fram förslag till den långsiktiga planen. I anvisningarna ska regeringen ange de förutsättningar och prioriteringar som ska gälla för planeringsperioden.

Utredningen föreslår även att en strukturerad och systematisk uppföljningsprocess bör införas mellan Regeringskansliet och de berörda myndigheterna.

Utredningen menar att förslagen skapar en mer långsiktig och strategisk styrning av investeringar i försvarsmateriel. En förändrad process ger regeringen möjligheten att tidigt göra prioriteringar rörande investeringarna och skapar en större öppenhet i redovisningen gentemot riksdagen. Förslagen skapar vidare en förbättrad samordning mellan materielplaneringsprocessen och budgetprocessen.

6.9 Skillnader mellan svenska och norska investeringsprocesser

6.9.1 Processen Norge i korthet

Det norska försvarets investeringsprocess infördes år 2004 som en konsekvens av de förändringar som genomfördes av ansvaret för den strategiska planeringen året innan där Försvarsdepartementet skulle ta ett utökat strategiskt ansvar. Det fanns önskemål om att förstärka helheten i styrningsprocesserna med fokus på investering i försvarsmateriel och hantering av investeringsprojekt. Avsikten var att skapa förutsättningar för att planering, budgetering och genomförande skulle göras mer förmågeorienterat och förbättra styrningen så att den skapade en helhet. Målet var att säkerställa mer helhetsavvägda förmågor inom ekonomiska ramar, mer kostnadseffektiv materielportfölj genom flexibilitet genom möjligheter till snabbare skift i materielportföljen när behoven förändras över tid. Tanken var även att få

underlag till en samlad bedömning med större inslag av försvarsövergripande värderingar.

Ett försvarsbeslut tas vart fjärde år efter en proposition där den långsiktiga inriktningen av försvaret presenteras. Utifrån detta beslut utarbetar det norska försvarsdepartementet en långsiktig perspektivplan och investeringsplaner för olika tidshorisonter: en kortsiktig på 4 år, en på medellångsiktig på 8 år och en långsiktig på 20 år. Dessa planer är vägledande för vilka investeringar som ska genomföras. Det tas dessutom fram en 2 årig plan för mindre och/eller enklare investeringsprojekt.

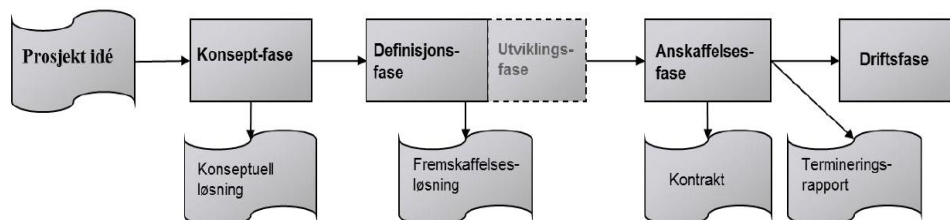
Investeringsprocessen bygger på att anskaffning av försvarsmateriel ska genomföras i projekt. Processen bygger på sju grundprinciper:

- Utgångspunkten ska vara försvarets framtida förmåga och insatsorganisation
- En nära koppling mellan långsiktplaneringen och investeringsverksamheten
- Integrerade arbetsprocesser genom hela processkedjan
- Fokus på tidiga faser och alternativa materielanskaffningsstrategier
- En ökad hänsyn i besluten till driftskonsekvenser och livscykelkostnader för materielen
- Ett program- och projektansvar hos ägarna av beslutsdokumenterna
- En reell styrning av helheten i projektportföljen

Detta innebär att det är den högsta politiska-militära ledningen i försvarssektorn som skall styra prioriteringarna av förmågor och insatsorganisationen.

Anskaffning av försvarsmateriel ska som nämnts bedrivas i projektform. Projekten delas in i två kategorier. Kategori 1 är projekt över 500 milj. NOK, medan kategori 2 är alla projekt under 500 milj. NOK. Kategori 1-projekt kräver mer dokumentation, kvalitetssäkring och en mer noggrann formell behandling. Alla projekt måste oavsett kategori gå igenom ett antal centrala faser som dessutom ska dokumenteras.

Figur 9. Norska huvudfaser i materieförsörjningen.



En mer detaljerad illustration återfinns i *Figur 10* nedan. Huvuddragen i processen beskrivs i den följande texten som till stor del bygger på en bearbetad översättning som vi fått av våra norska projektkollegor. I anslutning till beskrivningarna av de norska huvudfaserna kommenteras även motsvarigheten i den svenska materieförsörjningen med fokus på skillnader mellan länderna.

Projektidé-fasen (PI)

Första steget i investeringsprojekten är projektidén som ska uppkomma ur ett identifierat operativt behov, men också kan ha identifierats i långsiktplaneringen. Projektidén ska formaliseras genom målsättningar och ett projektidé-dokument (PI) ska utarbetas. Dokumenten ska bl.a. redovisa behovsanalysen och bakgrunden till projektidén. Ansvaret för att ta fram dessa dokument ligger hos försvarsgrensstaberna. Alla projektidéer ska genomgå behandling hos den aktuelle generalinspektören innan dokumenten sänds vidare till Försvarsdepartementet.

I departementet värderas alla projektidéer. I ett PI-rådsmöte görs en tvärfacklig en värdering av projektidéerna. I rådet sitter representanter för Förvarsdepartementets avdelning III/4 Investeringsstyrning, avdelning IV/1 Strategisk analys och långsiktplanering avdelning IV/3 Investeringsplanering samt Forsvarsstabens organisationsavdelning. Det är Förvarsdepartementet som har ansvaret för det slutliga beslutet av vilka projektidéer som går vidare i berednings- och beslutsprocessen.

Sverige

Inom ramen för den svenska materielförsörjningen kan, på samma sätt som i Norge, behov identifieras på en mängd olika sätt, exempelvis i perspektivplaneringen och den strategiska planeringen, men även i utifrån erfarenhetshantering och tvingande behov utifrån status på befintlig materiel.

Arbetet med att inrikta utvecklingen av Förvarsmaktens förmågor, och värdering och avvägning av materiella behov som följer därav, görs i Sverige av Förvarsmakten med stöd av FMV. Förvarsdepartementet kan påverka dessa processer genom den politiska inriktningen, men deltar inte, som i Norge, direkt i värderingsarbetet.

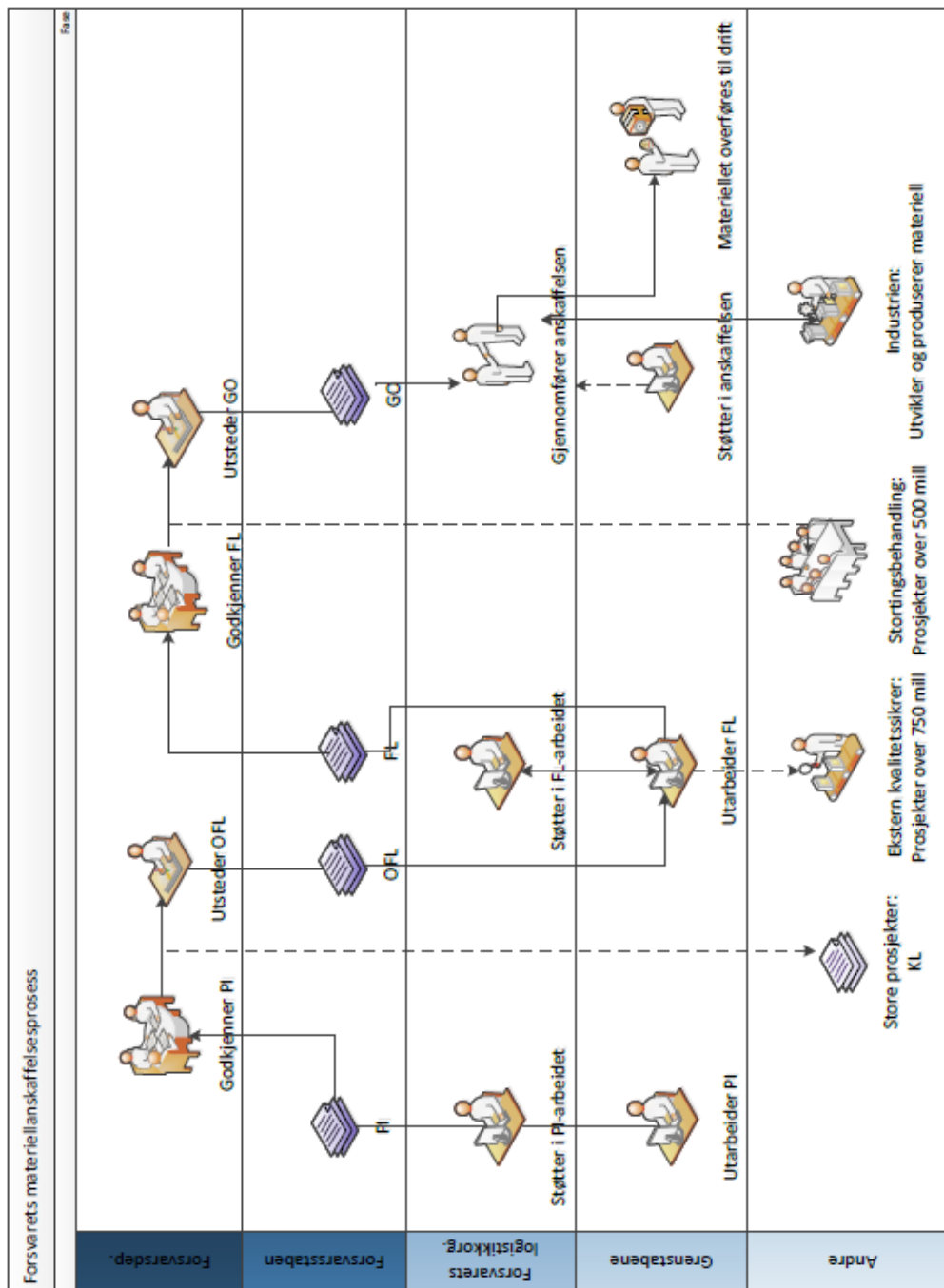
Förvarsmaktens strategiska inriktning läggs fast i Förvarsmaktens strategiska inriktning (FM SI), vilket fastställs av Förvarsmakten. Detta dokument lägger även grunden för krigsförbandsmålsättningar (KFM), som ska vara styrande för de enskilda krigsförbandens utveckling. Dessa målsättningar omfattar också de övergripande behoven som ska tillgodoses av den materiel som ska ingå i krigsförbanden. Dessa dokument bereds och fastställs av Förvarsmakten.

Förvarsmaktens materielplan är det centrala dokumentet i Förvarsmaktens materielplanering.¹⁸ Förvarsmakten analyserar i det årliga avvägningsarbetet skillnaden mellan den sedan tidigare beslutade materielplaneringen och de eventuellt nya eller förändrade materielförsörjningsbehov som har framkommit. Förändringsförslag identifieras och dessa ligger till grund för förändringar av materielplanen. Identifierade förändringsförslag måste prioriteras och avvägas mot varandra och mot uppdrag som redan är inplanerade i tidigare materielplaner. Förvarsdepartementet deltar i Sverige dock inte i det direkta arbetet med att avväga vilka av de materiella förändringsbehoven som ska tas om hand i Förvarsmaktens materielplanering.

Förvarsgrenarna i Sverige återfinns organisatorisk under det förvarsmakts-gemensamma Högkvarteret. Förvarsgrenarna har i Sverige inte några enskilda anslag, utan beredning och avvägning av behov kopplade till materiel görs gemensamt för hela Förvarsmakten och belastar myndighetens totala anslag för materielanskaffning.

¹⁸ Förvarsmaktens materielplan (MP) kommer i framtiden att ersättas med en förvarslogistikplan (FLP) som omfattar en större del av förvarslogistiken jämfört med MP. I det följande används dock namnet MP eller *materielplanen*.

Figur 10. Den norske anskaffningsprosessen i stort.



Koncept-fasen (KL)

Stora, eller speciellt avancerad materielanskaffning, som kategori 1-projekt, kräver en koncept-fas. Huvudsyftet med denna fas är att skapa ett dokumenterat och spårbart sammanhang från identifierat behov till val av ett koncept. Valet av koncept ska utifrån en helhetsvärdering vara lösning som bäst motsvarar behovet, givet ekonomiska ramar och andra styrningar från Forsvarsdepartementet. Den analys och värdering som leder fram till val av koncept ska formaliseras genom en *Konceptuell lösning* (KL). Det är Forsvarsdepartementet som ska leda detta arbete, eventuellt med stöd från den norska försvarsmakten, främst försvarsgrenarna och Försvaret Logistikorganisation (FLO) men också Forsvarets Forskningsinstitut (FFI) samt andra myndigheter.

En KL, är ett dokument, där olika alternativa koncept skisseras genom att beskriva olika överordnade lösningar som kan täcka det identifierade behovet. Dessa lösningar ska vara principiellt olika sätt att täcka behovet. Det ska finnas en alternativbredd och ska inte bara vara olika varianter av i grunden samma koncept. Identifiering av konceptalternativen blir därför en kreativ process som säkerställer att alla reella lösningsalternativ blir värderade. En KL för anskaffningsprojekt med bedömd kostnad över 750 milj. NOK ska även kvalitetssäkras av extern, oberoende organisation/person, vilket ofta blir privata konsultföretag. Denna kvalitetsäkring är obligatorisk för alla statliga investeringar, av denna beloppsstorlek, enligt direktiv från norska finansdepartementet.

Sverige

Enligt Forsvarsmakten (2013d, s. 16) är syftet med konceptskedet i den generella livscykelmodell som tillämpas att *"definiera användningssituationer och miljöfaktorer samt generera och utvärdera flera olika lösningar för att möta identifierade behov avseende påverkansområden, livscykelkedan och kostnader."*

Konceptutveckling och val av konceptuell lösning ligger i Sverige hos Forsvarsmakten med stöd av FMV och FOI. Utifrån den av Forsvarsmakten och FMV gemensamma materieförsörjningsstrategin gäller även i Sverige att *"en alternativgenerering skall regelmässigt genomföras och en avvägning ske mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet. Dessutom skall ärendets påverkan på kringliggande och överordnade system klarläggas i ett helhetsperspektiv utifrån faktorerna kostnad, effekt och handlingsfrihet. Vid avvägningen mellan alternativen skall de särskiljande produktions- och vidmakthållandekostnaderna redovisas."* (Forsvarsmakten, 2013d, s. 4).

Krav på en obligatorisk extern kvalitetssäkring av anskaffningsprojekt finns inte i Sverige.

Definitions-fasen (OFL, UFL, FL)

Om och när en projekttid (PI) och för större projekt en konceptuell lösning (KL) blir godkänd, upprättas ett projekt och man övergår till definitions-fasen av processen. I denna fas ska det utarbetas en plan för genomförandet av aktiviteter i projektet och det ska genomföras en systemstudie för att välja systemlösning utifrån de definierade kraven. Detta arbete ska formaliseras och dokumenteras i en anskaffningslösning, *Fremkaffelsesløsning* (FL). Så snart en projekttid är godkänd sänder därför Forsvarsdepartementet ut ett uppdrag om att utarbeta en anskaffningslösning (OFL, *Oppdrag om FremkaffelsesLøsning*).

Departementet delegerar oftast ansvaret att utarbeta lösningen för materielanskaffningen till försvarsgrensstaberna och FLO och eventuellt får andra organisationer/enheter uppdrag om att stödja den ansvariga försvarsgrensstaben. FL-dokumentet är det centrala styrningsdokumentet för den kommande anskaffningen och ska säkerställa att det görs ändamålsenliga värderingar av behovet. Det ska göras en värdering av behovet med hänsyn till hotbild, de operativa kraven och ny teknologi i relation till försvarets ekonomiska resurser, det materiella arvet och andra pågående

projekt. Det ska också skisseras olika alternativ som kan täcka de behov som har identifierats. Om inget annat är uttryckt i OFL ska det skisseras minst två alternativ utöver noll-alternativet, varav ett av alternativen ska ligga inom den förväntade kostnaden som planeringsmässigt har avsatts till projektet i OFL.

En FL ska innehålla en behovsanalys, ett kravdokument, en vidmakthållandestudie, en LCC-/livscykelkostnadsanalys och en osäkerhetsanalys. FL-dokumentet skal utmynna i en rekommendation för ett av de skisserade alternativen.

Efter utarbetande av dokumentet sänds en preliminär, *usignert FL* (UFL) för synpunkter inom försvarsgrensstaben, till den för försvarsgrenen stödjande divisionen inom FLO och Forsvarsstaben. Därefter ska den föreläggas FLO:s chefsråd som fungerar som en kvalitetssäkrare och ska sörja för att den valda lösningen förankras inom den norska försvarsmakten. Dokumentet sänds därefter till Försvarsdepartementet som ska kvalitetssäkra detta och slutligen godkänna FL och dess föreslagna lösning för anskaffning.

Sverige

Efter att ett koncept har fastställts i konceptskedet tar utvecklingsskedet vid enligt den livscykelmodell som tillämpas av Försvarsmakten. Utvecklingsskedet *”genomförs för att kravställa och utforma ett tekniskt system. Syftet med skedet är att säkerställa att systemets utformning uppfyller behoven avseende påverkansområden, livscykelskeden och kostnader samt är möjligt att producera.”* (Försvarsmakten, 2013d, s. 16).

Det huvudsakligen kravdokumentet i den svenska materielförsörjningsprocessen utgörs av TTEM. TTEM kommer i ett antal versioner, från utkast till TTEM till fastställt TTEM. Vanligtvis utarbetas TTEM med en förbandsmålsättning eller förbandsspecifikation som grund.

Materiellmålsättningar utarbetas av Försvarsmakten med stöd av FMV och/eller FOI/FORTV i enlighet med materielförsörjningsstrategin. En iterativ kravanpassning av lösningar ska ske utifrån den av Försvarsmakten och FMV gemensamma materielförsörjningsstrategin. Syftet med den iterativa kravanpassningen är att bredda basen av möjliga försörjningslösningar samtidigt som kostnadsdrivande lösningar undviks och nödvändiga krav behålls. Detta utgör ett underlag till ett beslut om vägval för materielanskaffningen där även LCC-analyser och analys av genomförbarhet ska ingå.

Försvarsdepartementet deltar normalt inte i utarbetandet av TTEM i Sverige. TTEM fastställs av Försvarsmakten och utarbetas med stöd av andra försvarsmyndigheter, främst FMV. Ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV kommer att påverkas av omdaning av försvarslogistiken.

Definitions-fasen för kategori 1-projekt

När det gäller projekt över 500 milj. NOK ska beslutsdokumentationen behandlas i Stortinget. Stortinget ska alltså godkänna det föreslagna alternativet för vidare utredning i projektet. Om projektet är större än 750 milj. NOK ska som nämnts projektet, i likhet med alla statliga projekt, också genomgå en extern, oberoende kvalitetssäkring. Bakgrunden till detta var negativa erfarenheter av kostnadsöverdrag, förseningar och bristande måluppfyllelse i nyttoeffekt hos många offentliga investeringar. Finansdepartementet har därför ingått ramavtal med ett antal konsultorganisationer för genomförandet av kvalitetssäkringen. Kvalitetssäkringen innebär en grundlig genomgång av beslutsunderlaget för anskaffningarna, i försvarets fall FL-dokumenterna.

Sverige

Inom ramen för den svenska materielförsörjningen finns inga krav på att en extern kvalitetssäkring av underlagen ska genomföras innan ett anskaffningsbeslut fattas.

Riksdagen tar normalt sett inte ställning till enskilda anskaffningsprojekt i tidiga stadier, dock förekommer det att regeringen väljer att lägga fram ett anskaffningsärende till riksdagen innan anskaffningsbeslut fattas. Detta kan komma att påverkas med implementeringen av Investeringsplaneringsutredningens (SOU 2014:15) förslag.

Anskaffnings-fasen (GO)

Om och när en FL med sitt förslag till anskaffning godkänts i departementet delar departementet ut ett genomförandeuppdrag, *gjennomføringsoppdrag (GO)*. GO går till FLO, som är ansvarig för genomförandet av anskaffningen å Överbefälhavarens vägnar. När FLO mottar en GO kvalificeras projektet genom att uppdraget analyseras för att en planering av projektets genomförande kan ske. I samband med detta värderas också om det finns tillräckliga resurser och kompetenser för att genomföra uppdraget. Om projektet kvalificeras påbörjar FLO anskaffningen.

Baserat på direktiv som lämnats i genomförandeuppdraget ska olika anskaffningssätt värderas: normal anskaffning, hyra, leasing, offentligt-privat partnerskap eller multinationellt samarbete. FLO gör normalt en offentlig anbudsfrågan och värderar inkomna anbud. Därefter påbörjas kontraktsförhandlingar med en eller flera av anbudsgivarna.

Projektet, tillsammans med aktuell försvarsgrensstab, börjar utbilda personal för att möjliggöra att materielen kan tas i bruk när den levereras. Reglementen, procedurer, vidmakthållandeprocesser, operativa koncept och taktik utarbetas av försvarsgrensstaberna i samarbete med FLO.

Om materielen klarar alla tester och verifikationer så överförs den till drift. Projektet avslutas formellt genom att FLO skriver en termineringsrapport, som så sänds till Forsvarsstaben, som inarbetar försvarsgrensstabens kommentarer till projektet, innan den skickas vidare till Försvarsdepartementet. Departementet står för den formella avslutningen av projektet.

Sverige

Anskaffningen i Sverige genomförs genom att Försvarsmakten lägger beställningar till FMV, som i sin tur genomför anskaffningen på marknaden. FMV har dessförinnan lämnat en offert till Försvarsmakten. FMV är en civil myndighet som är fristående från Försvarsmakten.

Ekonomisk avvägning av anskaffningsprojekt görs av Försvarsmakten innan beställningen till FMV, genom att projektet förs in i en ekonomiskt avvägd materielplan tillsammans med en ekonomisk bedömning av projektet. När projektet närmar sig initiering, exempelvis genom att FMV upphandlar produktion eller utveckling på marknaden, kan det ekonomiska utrymmet för projektet dock komma att förändras i den offert som lämnas till Försvarsmakten.

För vissa anskaffningsprojekt gäller att själva anskaffningen måste godkännas av regeringen innan anskaffningen kan påbörjas. Vissa av dessa anskaffningsprojekt kan regeringen välja att lägga fram till riksdagen för beslut. Detta kan komma att påverkas av Investeringsplaneringsutredningens (SOU 2014:15) förslag.

Anskaffningen avslutas formellt genom att Försvarsmakten fattar ett beslut om användning av materielen.

Förändringsarbetet inom försvarslogistiken kommer i framtiden att innebära att Försvarsmakten lägger mer övergripande beställningar till FMV. Den nya beställningsmodellens kärnvärden utgörs av beställningar på högre systemnivåer.

6.9.2 Skillnader i ansvar för olika processer

Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15, s. 51) konstaterade i sitt betänkande att det inom försvarsområdet i Sverige *"inte finns en fastställd process för hur materieförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen"*. I Norge finns, i en högre grad än i Sverige, en sådan sammanhållen och dokumenterad process.

De största skillnaderna mellan Norge och Sverige i processerna är det norska försvarsdepartementet har en mer aktiv och styrande roll i flera delar av processen än det svenska och den externa kvalitetssäkring av beslutsunderlaget för större projekt.

Den försvarsmaktsövergripande Forsvarsstaben (i Sverige närmast att likna med Ledningsstaben i Försvarsmaktens högkvarter) spelar en relativt perifer roll medan försvarsgrenarna (närmast att likna med Produktionsstaben i Högkvarteret) tillsammans med FLO (att likna med ett FMV integrerat i en enmyndighetslösning genom att det i Norge ingår i Försvarsmakten) gör det mesta av arbetet.

Skillnader mellan aktörerna i Norge och Sverige har beskrivits i tidigare avsnitt.

I matrisen nedan framgår de mest väsentliga stegen i materielprocessen och ansvaret för dessa steg.

Tabell 1. Ansvar för steg i materielprocessen i Norge och Sverige.

Processteg	Riks- dagen	Rege- ringen	Försvars- makten	FMV	Indu- strin
Fastställer långsiktplan (>10 år)		NO	SE		
Fastställer Försvarsmaktens 10-årsplanering (motsv.)		NO	SE		
Bereder och fastställer Försvarsmaktens 10-åriga materielplan (motsv.)		NO	SE		
Fastställer beställningsbemyndiganden	NO, SE				
Tar fram budgetunderlag (skarpt 1 år – "prognos" 3 år)			NO (FST) SE (HKV)		
Föreslår nivå och fördelning av försvarsanslaget (Budgetprop., motsv.)		NO, SE			
Beslutar om nivå och fördelning av försvarsanslag	NO, SE				
Beslutar om anskaffning (Belopp i miljoner NOK resp. SEK)	NO>500 ^α SE> *	NO<500* SE>200*	NO≈0 SE<200*		
Genomför anskaffning			NO (FLO)	SE	
Utvecklar/producerar beställd materiel					NO SE

α Extern kvalitetssäkring över 750 miljoner NOK.

• Statsrådsbeslut över 75 miljoner NOK, i övrigt departementsbeslut.

* Regleringsbrevet för 2014 nämner även andra kriterier för när ett anskaffningsprojekt kräver regeringens medgivande. Regeringen avgör om anskaffningsprojekt skall lyftas till riksdagen. Detta kan komma att påverkas av Investeringsplaneringsutredningens (SOU 2014:15) förslag.

7 Empiri – utredningar och intervjuer

7.1 Introduktion

I detta kapitel presenteras den empiri som har inhämtats kring incitament inom materielförsörjningsprocessen. Empirin består delvis av sekundära källor i form av tidigare rapporter och utvärderingar som berör incitament inom materielförsörjningsprocessen, såväl som de intervjuer som har genomförts inom ramen för detta projekt (se metodbeskrivning).

Redovisningen av empirin utgår från den beskrivning av materielförsörjningsprocessen som presenterades i föregående kapitel. För vart och ett av de fem delområden som vi har identifierat inom materielförsörjningsprocessen återger vi först tidigare rapporter och utvärderingar, och därefter teman som kommit upp i våra intervjuer.

Empirin täcker de fem delområdena olika väl. Detta beror delvis på att olika områden inte följer en strikt kronologisk ordning utan överlappar varandra, varför vissa teman har kopplingar till flera delområden. I dessa fall har vi valt att kategorisera teman till det område där de har störst relevans. Vad gäller den empiri som utgörs av tidigare rapporter och utvärderingar så fokuserar den i huvudsak på gränssnitt som involverar regering och/eller riksdag. I flera delområden är dessa gränssnitt dock mindre framträdande varför dessa inte täcks i någon större omfattning av tidigare rapporter och utvärderingar.

7.2 Målbild och inriktning

7.2.1 Tidigare rapporter och utvärderingar

I rapporter och utvärderingar som har gjorts med avseende på försvarets materielförsörjning så har utvecklingsbehov noterats i relation till de övergripande mål som ska vara styrande för materielförsörjningsprocessen, såväl som i spårbarheten i hur dessa mål bryts ned till konkreta behov. Riksrevisionen konstaterar exempelvis att *”regeringens styrning av Försvarmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Det innebär att det är osäkert vad målen för Försvarmakten är.”* (Riksrevisionen, 2014:8, s. 10). Det finns, enligt Riksrevisionen, inte något som tydligt utger sig för att vara mål vare sig i instruktionen, inriktningsbeslutet, eller regleringsbrevet. Regeringen har inte heller definierat vad som avses med vissa centrala begrepp som exempelvis operativ förmåga.

Även om det saknas tydliga och mätbara mål för Försvarmakten finns det enligt Riksrevisionen sammantaget likväl en mängd mål/åtgärdskrav/uppdrag på Försvarmakten.¹⁹ Regeringen prioriterar dock inte mellan dessa utan allt framstår som lika viktigt. Det är därmed inte tydligt vad som krävs av Försvarmakten, vilka situationer och vilken hotbild som är relevant för myndigheten att planera och utforma organisationen mot (Riksrevisionen, 2014:8, s. 57, 60-61, 64). Detta för enligt Riksrevisionen med sig konsekvenser som kan påverka effektiviteten i materielförsörjningen. En konsekvens är att det lämnas stort tolkningsutrymme i styrningen, och att Försvarmakten därmed får stort handlingsutrymme att inrikta verksamheten på egen hand (Riksrevisionen, 2014:8, s. 65). Detta innebär problem i den mån det finns olika åsikter mellan Regeringskansliet och Försvarmakten om hur målen ska tolkas, något som också förefaller vara fallet enligt Riksrevisionen.

¹⁹ Riksrevisionen konstaterar exempelvis att regeringen styr Försvarmakten detaljerat på en lägre nivå, i sakfrågor. Det sker en mycket omfattande informationsinhämtning genom uppdrag och återrapporteringskrav (Riksrevisionen, 2014:8, s. 72).

En annan konsekvens är att otydlig eller vag styrning på en strategisk nivå ökar behovet av informella avstämningar för att förtydliga den formella styrningen. En sådan informell styrning verkar också föreligga enligt Riksrevisionen. Detta kan dels medföra att insyn, uppföljning och ansvarsutkrävande kan försvåras. I förlängningen kan det medföra att transparensen till riksdagen minskar och dels att det kan bli otydligt vad regeringen vet och inte vet, samt vem som bär ansvaret (Riksrevisionen, 2014:8, s. 83). Sammantaget riskerar en otydlig styrning vad gäller målsättning och inriktning att medföra att det blir liten effekt för pengarna, då brist på prioriteringar och på differentiering kan få en kostnadsdrivande effekt (Riksrevisionen, 2014:8, s. 72).

Spårbarheten i materielförsörjningen påverkas även av andra faktorer utöver den minskade transparens som en informell styrning kan leda till. Såväl Riksrevisionen som Investeringsplaneringsutredningen noterar att det finns utvecklingsbehov inom Försvarsmakten vad gäller spårbarhet mellan övergripande förmågekrav och mer specifika krav på förbanden (Riksrevisionen, 2014:8, s. 10; SOU2014:15, s. 39)²⁰. Riksrevisionen konstaterar bland annat att det finns osäkerheter i spårbarheten mellan Försvarsmaktens uppgifter och myndighetens behov av materiel som gör att det är svårt för en utomstående att bedöma huruvida myndigheten prioriterar verksamheten på bästa sätt utifrån förmågekraven. En risk med detta är, enligt Riksrevisionen, att det *”skulle kunna finnas drivkrafter för Försvarsmakten att förstärka sitt behov, särskilt om myndigheten ser en risk för nedskärningar utifrån de beskrivna behoven”* (Riksrevisionen, 2014:8, s. 37). Även Statskontoret noterar att det finns behov av utvecklingen vad gäller spårbarhet och då i avseende att tydliggöra avvägningen mellan operativa krav och kostnadseffektivitet (Statskontoret, 2013:14, s. 87).

7.2.2 Intervjuer

Våra intervjuer ligger överlag i linje med den bild som ges i rapporter och utvärderingar rörande utvecklingsbehov av övergripande mål samt spårbarhet i nedbrytningen av dessa. En intervjuperson liknar otydligheten på övergripande nivå vid ett spel om att inte vilja sitta med Svarte Petter på hand. Samma intervjuperson upplever att Försvarsmakten inte alltid vill ha tydliga mål, och upplever detsamma hos såväl Försvarsdepartementet som Finansdepartementet.

Flera intervjupersoner upplever också utifrån sina respektive perspektiv att det finns vissa brister i spårbarheten i materielförsörjningskedjan. I synnerhet påpekas att frånvaron av Krigsförbandsmålsättningar (KFM) utgör ett hack i kedjan av dokumenterad spårbarhet. Dessa ska fungera som en målsättning för förbandens utveckling, men tas i dagsläget inte fram på grund av resursbrist. I frånvaro av KFM utgår man istället från Krigsförbandsspecifikationer (KFS), studier och från enskilda medarbetares uppfattningar om förbandsmålsättningar. Till skillnad från KFM utgår dock KFS från vad som är möjligt att uppnå *idag* med existerande förband.

En intervjuperson pekar på risken att en frånvaro av spårbarhet mellan Försvarsmaktens uppgifter och förmågor riskerar att leda till att materiel blir styrande för Försvarsmaktens uppgifter, istället för tvärtom. Ytterligare en intervjuperson påpekar att det är viktigt att det finns en koppling mellan materiel och förband även på lång sikt, utan en sådan koppling riskerar man att beställa materiel som när den levereras inte längre har ett förband att placeras mot.

Ytterligare en aspekt som lyfts av en intervjuperson är att frånvaro av eller otydlighet i mål kan göra det svårt att se vad som ska uppnås senare, i kravställningen på den materiel som ska anskaffas. Ett par intervjupersoner upplever vidare vissa brister i spårbarhet vad gäller t.ex. uppkomsten av nya behov och kravglidningar längre fram i materielförsörjningsprocessen.

²⁰ Även i denna fråga har liknande kritik framkommit vid tidigare tillfällen – se Proposition 2001/02:10 och Ds 2014:20.

7.3 Värdering av nuläge

7.3.1 Tidigare rapporter och utvärderingar

Fastställande och värdering av nuläge har berörts i tidigare rapporter och utvärderingar i relation till uppföljning mer generellt. Riksrevisionen konstaterar att Försvarsmakten är en myndighet som delvis präglas av svårsmåttat resultat. Eftersom delar av verksamheten står i beredskap och inte genomför insatser måste bedömningen av verksamhetens resultat utgå från förmågan att genomföra insatser, snarare än ett verksamhetsutfall i form av genomförda insatser. Uppföljningen försvåras ytterligare av att försvaret är en komplex verksamhet och att området omgärdas av sekretess (Riksrevisionen, 2014:8, s. 58).

Riksrevisionen såväl som Ekonomistyrningsverket (2008) anser att det råder obalans mellan planering och uppföljning i Försvarsmakten. Betydligt mer tid läggs ner på att planera än på att följa upp och analysera, och att det saknas en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess (Riksrevisionen 2014:8, s. 111). Otydligheter i, eller i vissa fall avsaknad av uttalade mål bidrar till att försvåra uppföljning (Riksrevisionen, 2014:8, s. 106, 107-108, 115). Riksrevisionen noterar även förbättringspotential på lägre nivåer i form av exempelvis den kontroll Försvarsmakten har över tillgänglig materiel (Riksrevisionen, 2013:22, s. 75), såväl som i systematisk analys och uppföljning av slitage på materiel i samband med insatser (Riksrevisionen, 2013:22, s. 70, 75).

7.3.2 Intervjuer

Inom ramen för de intervjuer som genomförts uppkommer inte detta område spontant som ett tema mer än ett par fall, och då i relation till föregående område. Två intervjupersoner med liknande perspektiv på materielförsörjningsprocessen upplever att avsaknad av, eller otydlighet i mål kan bidra till svårigheter i uppföljning likväl som vidare planering för förmågor som är beroende av materiel med specificerade livstidsslut. Uppföljning mer generellt framkom dock som ett tema i fler intervjuer, men då framförallt i relation till den uppföljning som sker mot regering och riksdag, något vi återkommer till nedan.

7.4 Kravställning

7.4.1 Tidigare rapporter och utvärderingar

Axelson et al. (2011) utvärder tillämpningen av den mellan FMV och Försvarsmakten gemensamma materielförsörjningsstrategin (MFS) som antogs år 2007. Den övergripande slutsatsen från utvärderingen är att tillämpningen av strategin varit begränsad.

7.4.2 Intervjuer

Ett återkommande tema inom ramen för kravställning i intervjuerna rör kravställningens omfattning och, i högre utsträckning, ett fokus på kvalitet. Detta tema lyfts upp av personer med skilda perspektiv på materielförsörjningsprocessen. Temat lyfts exempelvis upp i form av att intervjupersoner upplever att det finns en tendens att vilja ha ”flashiga grejer”, att det finns en tendens till att kravställningen blir lite för avancerad i den iterativa kravanpassningen, att kravdokumenten tenderar att bli för ambitiösa, att ”ribban läggs för högt redan från början” eller att nyttjarna av materielen gärna ”kryssar för” att de vill ha allt i kravställningsprocessen.

Det finns förvisso krafter som håller emot tendenserna ovan, men det upplevs samtidigt som att detta inte alltid är enkelt av anledningar som varierar beroende på

intervjupersonernas perspektiv på processen. En intervjuperson upplever att den iterativa kravanpassningen inte alltid hinns med, och att det inte alltid är "lätt att skjuta håll på argumenten" eller att kunna belägga att det existerar önsketänkande när ett projekt planeras. I relation till kravställningen så upplever en annan intervjuperson att det finns en tendens att kvaliteten används som ett ankare i materielplaneringen; "In med kvaliteten, så löser sig kvantiteten".

Utifrån ett annat perspektiv upplever två intervjupersoner att trots att MFS är en utgångspunkt för att moderera kravställningar så har inte Försvarmakten och FMV lyckats med att etablera ett arbetssätt för detta. En konsekvens av detta är enligt samma intervjupersoner att när "ribban väl är lagd så hamnar man där". De upplever även en annan svårighet i att ett fokus på internationella insatser har präglat ett förhållningssätt där "tillräckligt bra inte är tillräckligt"; att incitamenten till att kravställa *tillräckligt* bra är svaga vid internationella insatser. Ytterligare en annan intervjuperson upplever dock att det numer finns en realistisk syn inom Försvarmakten på kravställning, och att ett större fokus numer läggs på kortare ledtider i leveranser.

Två personer med liknande perspektiv på processen upplever vidare att avsaknaden av en studieorganisation får som resultat att de underlag som används till att fatta beslut idag är sämre än de var tidigare, och att alternativa lösningar inte kan vägas mot varandra på samma sätt som förut.

I fråga om olika försörjningslösningar pekar ytterligare ett par intervjupersoner, utifrån sinsemellan skilda perspektiv på verksamheten, på svårigheterna med att dels avgöra hur kostnadsdrivande ett vägval (om exempelvis egen utveckling) egentligen är och dels på att det främst är vägvalet i sig som är kostnadsdrivande. Vägvalen avgörs ofta i politiska beslut som kan ha breda syften.

Ytterligare ett par intervjupersoner med sinsemellan liknande perspektiv på materieförsörjningen pekar på att själva anslagsstrukturen för Försvarmakten kan påverka val av försörjningslösning, och även påverka incitamenten till att beakta livscykelkostnader för materielen. Det kan exempelvis handla om att valet mellan att underhålla eller återanskaffa ett materielsystem påverkas av att tillgängliga anslagsmedel på förhand är fördelade till anskaffning respektive vidmakthållande.

Inom ramen för vissa system (främst flyg) så beställer Försvarmakten, enligt en av intervjupersonerna, nu på högre systemnivåer än tidigare. Detta är enligt samma intervjuperson positivt i bemärkelsen att det ger större frihetsgrader och mer flexibilitet. Det ger större möjligheter att optimera helheten; förr skedde kravställning på enskilda delsystem som inte nödvändigtvis gagnade helheten. Nu sker kravställning på hela system vilket gör att saker och ting bättre hänger ihop. Samtidigt gör detta att gränsen har flyttats mot industrin.

Slutligen upplever en intervjuperson med mer av ett utifrånperspektiv på processen att det faktum att vi har en nationell försvarsindustri som vill bygga system som är *state-of-the-art* kan verka drivande mot högre kvalitet och därmed också högre kostnader.

7.5 Planering och avvägning

7.5.1 Tidigare rapporter och utvärderingar

Materielsystem ska inte bara anskaffas utan även vidmakthållas under vad som kan vara långa tidsperioder. Båda dessa skeden och deras kostnader bör därför beaktas inför en investering. Processerna för anskaffning och vidmakthållande har dock, som bland andra Statskontoret (2014) påpekar, varit separerade. Vidmakthållande och drift av materielsystemen betraktades inte som en del av materieförsörjningen, utan som en del av logistikförsörjningen. Uppdragen som rörde anskaffning var således dåligt koordinerade med beställningarna som rörde vidmakthållande. Att utgifterna för anskaffning och vidmakthållandet varit separerade på de två anslagen 1:3 Anskaffning

av materiel och anläggningar, anslaget 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar har även medfört att en produkts livscykelkostnad, som är fördelad på flertalet kostnadskomponenter, blivit utspridd över olika verksamheter både inom Försvarsmakten och FMV. Gränssnittet dessa processer emellan har dock förändrats genom den pågående omdaning av försvarslogistiken.

Riksrevisionen konstaterar att försvarsmaktsplaneringen under de senaste åren har kännetecknats av ett omfattande och ökande förändringstryck. Detta har inneburit svåra prioriteringar, och har medfört avvägningsbeslut med omfattande reduceringar och förskjutningar av materielsystem. Så sägs t.ex. vara fallet när uppgraderingen av JAS 39 Gripen skulle planeras in (Riksrevisionen, 2014:8, s. 95).

7.5.2 Intervjuer

Inom ramen för prioritering och avvägning lyfts flera teman upp som till olika grad är sammankopplade med övriga delområden.

I nära relation till kravställning som behandlats ovan lyfter fem intervjupersoner, där tre har sinsemellan likartade perspektiv på processen, upp att de upplever att den ekonomiska planeringen ibland kan präglas av optimism. En av intervjupersonerna upplever exempelvis att problem kan uppstå i den tidiga kostnadsuppskattning som FMV gör när ett system går in på en rad i materielplanen. Här kan det uppstå en differens mellan FMV:s uppskattning och det anbud som senare kommer in, bland annat som en följd av att lagstiftningen på området kan göra det svårt att begära prisuppskattningar från leverantörer utan en skarp offertförfrågan.

Intervjupersonerna beskriver olika sätt att hantera ekonomisk optimism i planeringen. Dels genom den avvägning och balansering av materielplanen som genomförs på LEDS och PROD, dels att ta höjd för optimistiska ekonomiska planer genom att avsätta lite reserver till varje system som kommer in i materielplanen. Ytterligare en möjlighet är också att ta bort system ur materielplanen. På direkt fråga om hur vanligt förekommande det är, så upplever inte de tillfrågade intervjupersonerna att det är särskilt vanligt, även om det har förekommit.

Ett annat sätt att hantera missbedömningar av kostnader är, enligt en intervjuperson, att försöka trycka in materielsystemet i den ekonomiska ram som är avsatt i materielplanen. Om det anbud som kommer in sedan överstiger de tidiga uppskattningar som har gjorts kan man då se om man kan ta bort olika delar av systemet. Ibland är detta emellertid inte möjligt, om det är konceptet som sådant som kostar pengar. Är differensen mellan tidig uppskattning och anbud stor är det egentligen en fråga om projektet ska avbrytas eller inte. Intervjupersonen upplever emellertid att det ofta blir som så att man osthylvar bort i planen istället, och att man till exempel väljer att köpa färre system eller att köpa dem vid ett senare tillfälle istället.

Fyra personer med likartade perspektiv på processen relaterar också avvägning, optimism och kravställning till det val man inom Försvarsmakten har gjort när man gör en ekonomisk avvägning i en gemensam ram för hela Försvarsmakten. Det finns dock ingen enig uppfattning i denna fråga. I tre av intervjuerna är personerna av åsikten att det vore bättre att ge varje stridskraft en påse pengar istället och att säga att det är allt de får. Tidigare gick det i en högre grad till på det sättet och då förhöll man sig också till den påsen. Nu är det lättare, upplever en av intervjupersonerna, att sitta och generera nya behov som sedan de som sitter och gör den ekonomiska avvägningen centralt får förhålla sig till. En annan intervjuperson är dock av åsikten att en överföring av pengapåsar till stridskrafterna i grunden inte förändrar något i och med att det fortfarande endast finns en begränsad mängd resurser eller pengar som måste fördelas.

I relation till avvägning och materielplanen lyfts i ett flertal intervjuer också teman som relaterar till förändringsförslag och full resursförbrukning. Vad gäller förändrings-

förslag så kommer det årligen in ca 500 förslag varav 450 avslås i avvägningen. Många av dessa förslag är av ”tvingande karaktär” på kort sikt, och akuta behov styr utifrån nödvändighet. En intervjuperson med nära inblick i processen upplever att balanseringen och avvägningen av förändringsförslagen blir mycket avgjorda på magkänsla, vilket inte behöver vara negativt, men medför att enskilda medarbetares erfarenhet blir en viktig komponent för balanseringen. Ytterligare en annan intervjuperson påpekar att den avvägning som sker i försvarsmaktsplaneringen enbart kan avgöra om ett projekt ska tas med eller inte i planeringen. Ambitionsförändringar kan bli aktuella inom valt alternativ, men man kan inte i det stadiet värdera huruvida en alternativ lösning egentligen bör väljas.

Från ett annat perspektiv upplever en annan intervjuperson att det tenderar uppstå nya behov som tidigare inte planerats för, dvs. är spårbara ur dennes perspektiv, och frågar sig om detta är ett uttryck för taktiserande.

Full resursförbrukning avser en tendens till att det ekonomiska utrymme som är avsatt för ett projekt alltid tenderar att utnyttjas fullt ut. Intervjupersoner med var för sig olika perspektiv på processen upplever att det finns brister i incitamentsstrukturen kopplat till radägande i materielplanen. Den penningpåse som är avdelad en rad i materielplanen lever med till anskaffning, och har man väl fått penningpåsen så använder man den fullt ut. En annan intervjuperson upplever att det är en följd av att radägandet leder till något positivt för den som förvaltar den, och att ägaren kan vilja förädla och hålla fast vid raden. Det kan också handla om, enligt föregående intervjuperson, den ingenjörsglädje som finns i att upprätthålla kvalitetsribban kopplat till en penningpåse, och menar vidare det har funnits tendenser till att det ”wheelas och dealas” mellan exempelvis ”en överstelöjtnant på Försvarsmakten och projektledaren på FMV”. Detta kan vara förknippat med kravglidning, något som kan vara svårt att hejda ibland och där omförhandlingar kan öka risken för att detta ska ske. En intervjuperson påpekar emellertid att ändringar i kravställningar inte behöver vara kostnadsdrivande och att sådana ligger ”i sakens natur när det handlar om stridsflyg”.

7.6 Materielproduktion

7.6.1 Tidigare rapporter och utvärderingar

Inom detta delområde återfinns de tydligaste kopplingarna mellan Försvarsmakten, riksdag och regering. Det är också på detta område som mycket fokus i tidigare rapporter och utvärderingar har legat.

Processen för den övergripande styrningen av materielförsörjningen har lyfts fram som ett väsentligt område där det föreligger brister som påverkar riksdagens och regeringens möjligheter att utöva styrning. Investeringsplaneringsutredningen konstaterar att ”*det inom försvarsområdet inte finns ett skriftligt officiellt fastställt system över hur materielförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen*” (SOU 2014:15, s. 10, 81, 116). Med nuvarande planeringsprocess är det svårt för regeringen att påverka vilka objekt som Försvarsmakten och FMV börjar förbereda för anskaffning eller omfattningen av dessa eftersom det inte finns någon tydlig process för hur påbörjade objekt kan avbrytas eller omprioriteras av regeringen (SOU 2014:15, s. 82). Det finns i nuvarande planeringssystem ingen uttalad ordning för hur förändrade förutsättningar inom materielplaneringen i form av justeringar och fördyringar ska hanteras (SOU 2014:15, s. 105).

Utredningen konstaterar vidare att regering och riksdag kommer in sent i materielförsörjningen och därmed tvingas till beslut utan reella valmöjligheter²¹. Det är först när Försvarsmakten framställer om regeringens bemyndigande att genomföra en viss investering som frågan blir ett formellt ärende för regeringen. Detta medför att *"varken riksdagen eller regeringen påverkar den långsiktiga materielförsörjningen, utan ställs inför beslut som sedan länge i praktiken är fattade av FM och FMV. Valmöjligheterna för regeringen är därför mycket få, i praktiken endast bifall eller avslag"* (SOU 2014:15, s. 79).

Enligt utredningen saknas det en formell styrning avseende hur lång tid före beställning som regeringen ska få framställning från Försvarsmakten, det vill säga hur lång tid regeringen har på sig att svara. Avsaknaden av formell styrning kan resultera i en detaljerad och omfattande kravställning på det underlag som underställs regeringen, vilket i sin tur riskerar leda till långa beredningstider innan beslut kan fattas vilket kan påverka myndigheternas möjligheter att göra effektiva upphandlingar. Även Riksrevisionen har lyft frågan om långa beredningstider (Riksrevisionen, 2014, s. 8, 133-134). Dessutom riskerar nuvarande ordning, enligt utredningen, att den långsiktiga överblicken och strategiska styrningen av materielförsörjningen går förlorad. Ytterligare en omständighet är att dagens relation mellan materielplaneringsprocessen och budgetprocessen försvårar för regeringen att tydligt, och i god tid, styra och påverka materielinvesteringarna, och försvårar samtidigt för myndigheterna att hantera den styrning som kommer från regeringen.

Utvecklingsbehov har även noterats vad gäller uppföljning och underlag. Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15) konstaterar att *"beslutsunderlagen till riksdagen och regeringen inte är fullständiga"* (SOU2014:15, s. 10).²² Detta avser ett flertal områden. Riksrevisionen konstaterar att det har varit svårt för Försvarsutskottet och riksdagen att få en helhetsbild över materielprojektens kostnader, samt att materielrapporteringen avseende internationella samarbeten inte var tillräckligt sammanhållen, systematisk och innehållsrik för att kunna utgöra tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen (Riksrevisionen, 2014:8, s. 126). Investeringsplaneringsutredningen pekar å sin sida på att underlag om kommande behov av följdinvesteringar som följer av en materielinvestering kan vara bristfälliga eller saknas (SOU 2014:15, s. 82), samt konstaterar att när regeringen begär ett nytt bemyndigande av riksdagen att få anskaffa ett materielssystem, framgår inte vilket beställningsbemyndigande som behövs kopplat till den enskilda anskaffningen och att vissa myndighetsutgifter ingår i det samlade beställningsbemyndigandet. Det framgår inte heller vilket ekonomiskt utrymme som kommer att in-tecknas och hur länge och att det därför är svårt för riksdagen och regeringen att bedöma om det finns framtida ekonomiskt utrymme att fullfölja anskaffningen eller om den bör begränsas eller senareläggas (SOU 2014:15, s. 87).

Riksrevisionen noterar att regeringens beslut om materielärenden, enligt Försvarsmakten, ofta drar ut på tiden. En förteckning över Försvarsmaktens insända, men av regeringen ej beslutade, materielärenden visar att det inte är ovanligt att det dröjer över ett år för beslut och att det planerade beställningsdatumet hinner passeras. Det kan också förekomma att det tar flera år innan Försvarsmakten får bemyndigande att beställa materiel. Långa väntetider får till följd att Försvarsmaktens materielplanering inte kan realiseras utan förskjuts. Sådana förskjutningar kan få långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser. Om planerade beställningar till leverantörer inte kan ske i avsedd omfattning påverkas möjligheterna att inom given tidsram materielförsörja insatsorganisationen samt bidrar också till ökade kostnader (Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 51, i Riksrevisionen, 2014:8, s. 133-134).

²¹ Dessa brister har enligt utredningen även uppmärksammats tidigare, se Sveriges försvarspolitik (bet. 2004/05:FöU4); Försvarspolitiska inriktningspropositionen (Prop. 2008/09:140); Försvarsberedningens betänkande Försvar i användning (Ds 2008:48); Försvarsstyrningsutredningen (dir. 2004:12).

²² Riksdagen har vid fyra tillfällen under 2000-talet, i s.k. tillkännagivanden, uppdragit åt regeringen att förbättra beslutsunderlaget (SOU 2014:15, s. 41).

Detta problem kan delvis hänföras till den ovan förda diskussionen om brister i själva materieförsörjningsprocessen.

Försvarsberedningen har också framhållit att de långa utvecklings- och leveranstider som karaktäriserar den tillämpade materieförsörjningsprocessen får till följd att Försvarsmaktens materielplan innefattar liten flexibilitet, långa ekonomiska bindningar, samt ett långsamt inflöde av nya materielsystem till insatsorganisationen. Det långsamma flödet har enligt Försvarsberedningen inneburit att förband i insatsorganisationen under långa perioder varit under utveckling och därmed inte tillgängliga för insatser. En högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel ger, enligt Försvarsberedningen, bättre kontroll över kostnaderna samt ökar förutsättningarna att minska ledtiden (SOU 2014:15, s. 40)

Ekonomistyrningsverket konstaterar att anslagsstyrningen är problematisk då den inte följer inte följer vedertagna principer eftersom anslagen inte belastas när den ekonomiska händelsen för staten inträffar. FMV och Försvarsmakten styr istället anslagsbelastningen genom internfakturerings mellan myndigheterna. Denna särlösning innebär att riksdagens och regeringens anslagsramar inte blir styrande för hur höga de årliga utgifterna för staten kan vara. Särlösningen påverkar även bemyndiganderedovisningen eftersom de redovisade åtagandena avser interna åtaganden mellan Försvarsmakten och FMV vilka inte stämmer överens med de faktiska åtagandena för staten, även om de senare finns med i en not i redovisningen (Ekonomistyrningsverket, 2014, s. 7)

Även de två faserna anskaffning och vidmakthållande utgör ett potentiellt problem i hur de belastar anslag. I dagsläget finns det, som nämnt ovan, ett anslag för respektive skede, men både Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15, s. 85) och Ekonomistyrningsverket (2013, s. 59) anser att ändamålen med anslagen inom materielområdet är otydliga. Att exempelvis vidmakthålla en operativ förmåga kan enligt Försvarsmakten innefatta såväl utveckling, anskaffning, eller avveckling av ett materielsystem. Investeringsplaneringsutredningen anser inte att begreppet vidmakthållande, i anslaget 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar, i dag är entydigt, utan att det kan ges ett betydande tolkningsutrymme (SOU2014:15, s. 85, 110). Detta kan, enligt utredningen, ifrågasättas ur ett finansierings- och styrningsperspektiv, eftersom det kan medföra att analyser och åtgärder som kan vara rationella för att minimera de totala kostnaderna i ett livscykelperspektiv försvåras. Även insynen i anslagsbelastningen saknas i viss mån och uppföljningen försvåras (SOU 2014:15, s. 10, 83). Riksrevisionen är inne på samma linje och anser vidare att uppdelningen i två materielanslag begränsar Försvarsmaktens utrymme för flexibilitet (Riksrevisionen, 2014:8, s. 132).

7.6.2 Intervjuer

Vad gäller styrningsfrågor som är kopplade till gränssnittet mellan Försvarsmakten och regering, så upplever flera intervjupersoner med var för sig olika perspektiv på materielprocessen att ärenden som går till regeringen för beslut riskerar att dra ut på tiden av olika anledningar. Samtliga är vidare av uppfattningen att de förslag som ges i Investeringsplaneringsutredningen skulle kunna avhjälpa detta. Detta skulle i sin tur kunna korta ledtider och underlätta planering, enligt en intervjuperson som också påpekar att försenade regeringsbeslut får följd effekter i kedjan.

En intervjuperson, med ett utifrånperspektiv på processen, ser vidare att utredningens förslag skulle ge en större möjlighet för regeringen att påverka materielplanen till skillnad från nu, när regeringen i praktiken endast kan förhålla sig till den framställning som Försvarsmakten gör om själva anskaffningen. Regeringen riskerar då att ställas inför fullbordat faktum i och med att ärenden läggs fram. I dagsläget, upplever samma intervjuperson, finns det möjlighet för Försvarsmakten att utnyttja systemet på så sätt att mindre ärenden kan läggas fram var för sig, men som är delar av större projekt. En annan intervjuperson påpekar dock att regeringsärenden som drar ut på tiden ofta beror

på tveksamheter i den ekonomiska planering som ligger till grund för projektet, och att förseningen handlar om att regeringen vill försäkra sig om realismen i ärendets ekonomiska kalkyler och gjorda antaganden om exempelvis exportmöjligheter.

Ett tema som tas upp av personer med skilda perspektiv på processen är uppföljning av, och insyn i, materielplaneringen från riksdag och regering. En intervjuperson menar att även om uppföljning utifrån ett förmågeperspektiv är svårt att göra för riksdagen, så måste riksdagen vara underrättad om exempelvis fördyringar och förseningar. En sådan uppföljning gentemot riksdagen gjordes enligt intervjupersonen tidigare, men denna uppföljning försvann senare. Samma person menar vidare att det är svårt för utomstående, även politiker, att få insyn i verksamheten. Intervjupersonen exemplifierar med anskaffningen av JAS 39 C/D där denna intervjuperson upplevde att politiker i praktiken utestängdes från insyn om exempelvis kostnader för projektet. Den information som ges är ibland mellan skål och vägg vilket får som effekt att många politiker som tar beslut på området upplever att de har ”noll koll på prislappen”. En annan intervjuperson menar att det är svårt att på förhand veta vad som styr vilka projekt som regeringen lyfter upp till riksdagen för beslut, mer än att det rör sådant av mycket stor ekonomisk omfattning eller som är av avgörande betydelse för försvarets förmåga. Riksdagen är dock främst intresserad av att följa upp hur anslagen används och inte att besluta i enskilda materielprojekt, menar intervjupersonen.

Intervjupersoner med ett inifrånperspektiv på processen upplever, vad gäller materielplanen, att regeringen får information genom FM UP, där materielplanen ligger som bilaga med alla projekt tillsammans med kalkyler. Dessutom redovisas materielplaneringen till del i budgetunderlaget. De upplever dock att kalkylerna kan bli bättre, men framförallt att de kan kommuniceras bättre, och att man kanske till och med bör utbilda de i regeringskansliet och försvarsutskottet i hur man läser materielplanen. En intervjuperson upplever emellertid att de i regeringskansliet nog egentligen är ganska väl insatta i materielplanen, men säger oftast motsatsen när de inte vill ta i en fråga. En intervjuperson med mer utifrånperspektiv på processen upplever dock att det är svårt för utomstående att få insyn i materielplaneringen, även om man har tillgång till materielplanen. Processen är förbehållen ett litet antal personer, och att även om politikerna skulle ha tillgång till materielplanen är den omöjlig att ta till sig då den är alltför omfattande och detaljerad.

Ett annat tema som tas upp av intervjupersoner med ett inifrånperspektiv på processen är produktionsstyrning. Produktionsstyrningen är, enligt en intervjuperson, en av de mer halsbrytande övningarna under året, och en utökad möjlighet till anslagssparande och anslagskredit skulle vara viktig. En intervjuperson menar att FMV fungerar lite som en buffert i produktionsstyrningen, även om en annan intervjuperson samtidigt menar att affärssystemet PRIO sätter begränsningar för den omfattning i vilken det låter sig göras.

En viktig aspekt i produktionsstyrningen är även, enligt den förra intervjupersonen, att se till att få fullt anslagsutnyttjande. Eftersom förseningar kan påverka möjligheterna till detta upplever intervjupersonen att detta bidrar till en situation där en överplanering av materielplanen blir nödvändig, något som i sig är tidskrävande. Intervjupersonen påpekar även att det beställningsbemyndigande som riksdagen ger i budgetpropositionen är av stor vikt vid produktionsstyrningen och att leveranstidpunkter ibland påverkas av de förutsättningar som beställningsbemyndigandets ramar ger.

7.6.3 FMV och industrin

Vad gäller relationen mellan staten, och då främst FMV, och industrin så finns det relativt långtgående insynsavtal. Meningarna skiljer sig dock något åt i tillämpningen av dessa. Å ena sidan påpekar ett par intervjupersoner att staten har god möjlighet till insyn via FMV, men att det också handlar om en resursfråga. Å andra sidan noterar andra att vad man kan granska (en granskning som görs via revisionsföretag) är

”böckerna” och huruvida kostnaderna är korrekt bokförda, men att det är svårt att gå på djupet och ifrågasätta kostnaderna som sådana och rimligheten i deras omfattning.

Flera intervjupersoner påpekar att marknaden för försvarsmateriel inte är en perfekt marknad, men att många tenderar att betrakta den som en sådan. Detta menar de är problematiskt. En annan aspekt av relationen till industrin rör det förekomsten av en nationell försvarsindustri som används för att producera flera system. En intervjuperson påpekar att detta är ett politiskt vägval man har gjort, och att själva detta vägval innebär kostnader för materielförsörjningen och intervjupersonen menar att det t.ex. är dyrt att vara först när nya system utvecklas.

En intervjuperson menar att det finns risker i att staten står i ett beroendeförhållande gentemot försvarsindustrin. Företagen kan exempelvis hota med konkurs om de måste ta den finansiella smällen vid ett misslyckande. Är man väl inne i en sådan relation så är det dessutom väldigt svårt att ta sig ur.

En annan aspekt som tas upp är att försvarsindustrin behöver ha en jämn beställningstakt för att kunna underhållas. En intervjuperson menar att detta gör att försvarsindustrin försöker hitta andra sätt att tjäna pengar på mellan stora beställningar och att en väg är att övertyga politikerna om att de kan göra FMVs jobb billigare och bättre än FMV själva. En annan intervjuperson menar att den nödvändiga nivån av beställningar på industrin är något som FMV räknar väldigt mycket på. Myndigheten har lärt sig hur stor industrin behöver vara för att vidmakthålla kompetensen. En intervjuperson menar att detta kan få som effekt att anskaffningar sker tidigare än nödvändigt, då försvarsindustrin annars menar att de inte kan upprätthålla kompetensen på området. Intervjupersonen menar att ett stöd för detta resonemang är att Sverige i ett internationellt perspektiv har unga materielsystem.

7.7 Övrigt

Ovan har vi försökt ordna tidigare rapporter och utvärderingar samt intervjuer gjorda inom ramen för detta projekt utifrån teman som mer eller mindre väl går att hänföra till de delområden som vi har valt att dela in materielförsörjningsprocessen i. Vissa teman som har framkommit i intervjuer såväl som tidigare rapporter är emellertid svåra att kategorisera på detta sätt då de i större utsträckning löper genom hela processen. Dessa teman avser främst egenintressen, lojaliteter och informationsasymmetrier.

7.7.1 Tidigare rapporter och utvärderingar

Tidigare rapporter och utvärderingar har noterat att det finns informationsasymmetrier såväl som en misstro mellan aktörer inom materielförsörjningsprocessen, som ibland antyds agera utifrån sitt egenintresse.

Vad gäller informationsasymmetrier så har det noterats att detta är en följd av det faktum att den som är närmast en uppgift ofta har störst kunskap om sådant som rör just den uppgiften. Ett departement har sällan samma sakkunskap som en expertmyndighet. Kunskap kring militära frågor kan därmed aldrig förväntas vara lika hög på försvarsdepartementet som på Försvarsmakten (Riksrevisionen, 2014:8, s. 69, 72). I den svenska förvaltningsmodellen med fristående statliga myndigheter och små departement är risken särskilt påtaglig för att departementen riskerar att hamna i kunskapsmässigt underläge gentemot de statliga myndigheterna. En tänkbar konsekvens av detta, enligt Riksrevisionen, är att försvarsdepartementet upplever ett behov av att samla in mycket information för att försäkra sig om att styrningen blir relevant vilket kan påverka ledtider såväl som effektivitet (Riksrevisionen, 2014:8, s. 72). Riksrevisionen noterar att dessa informationsasymmetrier riskerar att bli särskilt påtagliga om hög personalomrättning dessutom kan tänkas påverka kunskapsuppbyggnaden.

Riksrevisionen lyfter även fram att de olika delkulturer som finns inom Försvarmakten, främst i form av försvarsgrenar, kan skapa starka egenintressen (Riksrevisionen, 2014:8, s.12, 97, 103). Stridskrafterna betraktas, enligt Riksrevisionen, som starka delkulturer med tydliga lojaliteter och dragkamper sinsemellan, något som kan försvåra samordningen och leda till att planeringen totalt sett blir omfattande när alla vill försöka få med "sina" projekt (Riksrevisionen, 2014:8, s. 103).

7.7.2 Intervjuer

Starka delkulturer inom Försvarmakten lyfts inte fram som ett uttryckligt problem i någon enskild intervju. Däremot förekommer kommentarer kopplade till frågan om ekonomisk avvägning på central nivå, där det antyds att lojaliteter kan dra i sönder förslag i avvägningen. Förekomsten av delkulturer lyfts endast upp som svar på direkt frågor och då i form av anekdoter där det har eller kan ha förekommit. Det kan då exempelvis handla om att armén är bättre än de andra stridskrafterna på att hålla i det som man har beställt, att en chef utifrån sin försvarsgrenstillhörighet ansett att en försvarsgren har fått stryka väl mycket på foten i en avvägning och att stridskraftcheferna informellt påverkar i detaljer då de är viktiga aktörer i och med att de är synliga utåt. Anekdotiska exempel som dessa till trots, är det ingen som spontant lyfter delkulturer som ett särskilt problemområde. Snarare upplevs det som att det finns en i grunden "god försvarsmaktsgemensam syn på HKV", även om "det alltid är så att enskilda individer kan driva frågor". En intervjuperson menar exempelvis att det är naturligt att ränderna inte riktigt går ur och att man givetvis har sitt hjärta någonstans, men att det är viktigt att höja sig över det.

På samma sätt som för delkulturer är det som lyfts fram i intervjuerna kring egenintressen också av en anekdotisk karaktär. Oftast lyfts temat på förekommen fråga snarare än att det lyfts spontant som ett problemområde. Exempelvis nämns att lobbyister, i form av industrin och även företrädare för stridskrafter, agerar mot regeringen för att kunna påverka materieförsörjningen, att det kan finnas intressen inom FMV i viljan att driva projekt (jfr radägare ovan) och att projekt därför tenderar att "leva vidare" trots att de egentligen borde avvecklas, eller förekomsten av intressegrupper som sträcker sig över aktörer (Försvarmakten, FMV, industri). Åter andra exempel är intervjupersoner som menar att FMV är extremt utsatt för påverkar från leverantörerna, och att företaget har ett naturligt intresse, inte minst utifrån ägarnas vinstkrav, i att försöka expandera sin verksamhet och att låsa in sin kund.

Flera intervjupersoner noterar också att det finns motverkande krafter och/eller positiva incitament. Bland annat pekar en intervjuperson på att försvarsindustrin är beroende av en god relation med staten på lång sikt och att skaffa sig fler kunder. Detta skapar ett incitament till att leverera hög kvalitet som kan tänkas motverka monopolsituationens brist på konkurrens. En annan intervjuperson menar vidare "vi har blivit duktiga på insyn" när det gäller monopolleverantörer, men frågar sig samtidigt om det verkligen finns incitament till att pressa priserna i en sådan relation.

Vad gäller motsatsen, avsaknad av incitament, så upplever en intervjuperson med mer av ett utifrånsperspektiv på processen spontant att det finns en brist på incitament till förbättringar inom FMV i och med att de kan föra över alla sina kostnader till Försvarmakten. Intervjupersonen menar att det är svårt att överpröva FMV i fråga om antalet nedlagda timmar, även om timpriset kan förhandlas.

Vad gäller informationsasymmetrier så överensstämmer intervjupersonernas kommentarer i mångt och mycket med bilden av att de som är närmast en fråga har mest information och kunskap om den. När gränsytan, i och med den omdaning av försvarslogistiken som pågår, flyttas mot industrin i vissa avseenden ökar industrins kunskapsöverläge gentemot staten. FMV har i sin tur ett informationsöverläge gentemot Försvarmakten, särskilt inom vad som tidigare kallades anskaffningskontoren. Informationsöverläget blir också här större i och med omdaning av försvarslogistiken. Inom Försvarmakten har i sin tur PROD och stridskraftcheferna

ett informationsöverläge gentemot andra delar av Försvarmakten i och med att de äger kontakterna mot FMV och industrin.

Informationsasymmetrierna speglar i viss mån också uppfattningen hos de intervjuade om vilka aktörer som har störst möjlighet att påverka materieförsörjningsprocessen. En intervjuperson menar å ena sidan att processen är ett komplicerat samspel där ingen styr enskilt och där samspelet delvis präglas av informella kontakter, men säger å andra sidan att PROD och FMV upplevs som särskilt starka, med en möjlig förskjutning mot FMV i och med omdaning av försvarslogistiken. En annan intervjuperson menar att enskilda aktörer ofta upplever att just de har litet inflytande. Överlag nämns dock PROD, och i viss mån FMV som den aktör med mest inflytande över hur materieförsörjningen faktiskt genomförs, även om det också nämns att även regeringen har stort inflytande då de ofta de facto fattar besluten.

Ett par intervjupersoner, med skilda perspektiv på försvarsområdet, tar även upp att det finns en förtroendeklyfta, främst mellan departement, riksdag och Försvarmakten. De menar att det finns en strukturell brist på tillit mellan aktörerna i materieförsörjningen, att "misstron sitter i väggarna".

8 FFI:s studier

FFI har som en del av samarbetet, men för sin egen rapport och frågeställning, gjort en mentometerundersökning där en för frågeställningarna relevant urvalsgrupp samlats i en lokal. Urvalsgruppen består av norska respondenter verksamma i Försvarsdepartementet, Försvarsstaben, försvarsgrensstaberna och FLO. Mentometerundersökningen har utförts genom knapptryckningar som medger olika svarsalternativ för de ställda frågorna.

Tekniken medger snabb uppdatering och återkoppling av resultaten från knapptryckningarna. Metoden har använts flitigt av FFI i olika sammanhang och kan ses som ett alternativ till enkätundersökning och ger en högre svarsfrekvens.

FFI avser att redovisa resultaten mer detaljerat i sin kommande rapport från det gemensamma FOI/FFI-projektet. Vi har dock redan nu fått FFI:s godkännande att ta del av och återge vissa delar av resultaten på en översiktlig nivå.

FFI kompletterar mentometerundersökningen med ett antal djupintervjuer. Dessa är dock i skrivande stund inte klara, men kommer att beskrivas i FFI:s kommande rapport.

Vid sidan av den kvalitativa studien med mentometerundersökningar och intervjuer har FFI även genomfört en kvantitativ studie på ekonomiska data från ett antal investeringsprojekt. FFI har genomgående en bättre underlagssituation vad gäller tillgång till detaljerade och regelbundet uppdaterade ekonomiska data än FOI. Detta beror mycket på att deras uppdrag från det norska försvarsdepartementet är sådant att det kräver tillgång till sådana data.

FOI har svårare att få ta del av underlag och måste ofta begära sådana för varje separat utredning. Även om så sker brukar datatillgången dock vara knapp.

8.1 Resultat från mentometerundersökningen

Mentometerundersökningen har genomförts på sammanlagt 130 respondenter från elva olika verksamheter. Gemensamt är att de arbetat med materieförsörjningen och investeringar inom den verksamhet de är aktiva inom. Respondenterna har fått svara på en identisk uppsättning av frågor (totalt 55 frågor).

Respondenterna har kommit från:

- Försvarsdepartementet
- Försvarsstaben

De olika försvarsgrenarna:

- Armén (Hären)
- Marinen (Sjöförsvaret)
- Flygvapnet (Luftförsvaret)
- Cyberförsvaret

Olika avdelningar i FLO:

- Land
- Sjö
- Luft
- IKT
- FLO gemensamt

Det största antalet respondenter har kommit från olika avdelningar inom försvarsgrenarna och FLO vilket gör att svaren från dessa dominerar i totalpopulationen.

Resultaten redovisas på övergripande nivå där oprecisa svar såsom ”vet inte” utelämnats i redovisningen. En mer komplett redovisning kommer i den norska rapporten från detta projekt under första kvartalet år 2015.

För att konkretisera frågorna har man vanligtvis ombetts svara på det senaste projekt som respektive respondent varit involverad i.

Optimistiska kostnads- och tidsuppskattningar

Några av frågorna i mentometerundersökningen har rört överoptimistiska kostnadsuppskattningar (optimism bias). Svaren avser respondenternas uppfattningar och inte nödvändigtvis fakta. Resultatet vad gäller anskaffningskostnader pekar på att närmare hälften, 45 procent, av projekten upplevs ha blivit dyrare än ursprungligt planerat. Nästan lika många, 44 procent, upplevs ha utvecklats i enlighet med plan. En mindre del, elva procent upplevs ha hamnat under plan. Vad gäller driftskostnader indikerar svaren att betydligt fler projekt, 93 procent, blivit dyrare än planerat. Fem procent är enligt plan och endast omkring två procent hamnat under kostnadsuppskattningarna.

Svaren för anskaffningskostnaderna indikerar att försvarsgrenarna, Forsvarsstaben och Forsvarsdepartementet, ofta upplever att projekten blir dyrare än planerat jämfört med FLO som har en mer positiv syn.

Svaren till trots anser drygt 60 procent att kvaliteten på kostnadsestimaten från anskaffningslösningen (FL) var god.

En majoritet av respondenterna, 82 procent, anger att det togs fram uppskattningar av livscykelkostnader i det senast projekt de arbetade med. En lika stor andel, 82 procent, anser också att fokuseringen av livscykelkostnader ökat de senaste tre åren. Den tendens till underskattning som ovan redovisade svar om driftskostnaderna visade på kan dock tyda på en tveksam tillförlitlighet på dessa uppskattningar.

Vad gäller optimism i tidsuppskattningar uppvisar resultat tecken på en tydlig optimism. 87 procent av respondenterna uppger att det sista projektet de arbetade med blev försenat och i många fall kraftigt försenat jämfört med tidsplanen från FL. Detta skylls huvudsakligen på en för stram tidsplan. Övriga svar på orsaker pekar på flera samverkande faktorer snarare än en enda dominerande faktor, men ändrad omfattning på projektet och förseningar hos leverantören (industrin) har de största svarsandelarna bland enskilda orsaker.

Prioriteringar

På frågor om vilken anskaffning som skulle prioriteras om försvaret skulle få ytterligare 600 miljoner NOK år 2015 framgår lojaliteterna till den egna verksamheten tydligt. Det finns inom varje försvarsgren och gren av FLO en dominerande andel som förespråkar den egna försvarsgrenen (i runda tal 60-80 procent).

För de försvarsmaktsövergripande respondenterna i Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben finns inte samma tydlighet i prioriteringar. Detta kan tolkas på olika sätt. Det kan bero på att de är försvarsgrensneutrala. Det kan också bero på att den blandade sammansättningen av respondenter från Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben maskerar den enskilda respondentens lojalitet.

En del frågor har rört den upplevda rangordningen för prioritering av projekt mellan tid, kostnad och prestanda/effekt. Svaren antyder en prioriteringsordning enligt rankingen: Kostnad → Prestanda/Effekt → Tid. Den upplevda rangordningen hos de mer övergripande nivåerna, Forsvarsdepartementet och Forsvarsstaben, skiljer sig något genom att peka på följande ranking: Kostnad → Tid → Prestanda/Effekt.

På frågan om hur man *borde* prioritera blir rangordningen en annan: Prestanda/Effekt → Kostnad → Tid. Även här avviker rangordningen hos Försvarsdepartementet/Försvarsstaben genom att de tydligt pekar ut "Tid" som den viktigaste prioriteringen.

På frågan om vilken av faktorerna som Försvarsdepartementet i realiteten har störst fokus på anger den dominerande majoriten, drygt 90 procent, av respondenterna att de anser att "Kostnad" är den faktor som det fokuserar på i störts utsträckning. Ingen respondent anger "Prestanda/Effekt" som den i realiteten mest prioriterade faktorn.

Försvarsdepartementets roll

Frågor ställdes också kring hur respondenterna upplevt Försvarsdepartementets bidrag till projektet. Resultaten pekar på en låg värdering av Försvarsdepartementets bidrag. 33 procent anser att Försvarsdepartementet utgjorde ett hinder för gott resultat. 27 procent anser att dess insatser inte spelade någon roll och 23 procent anser att deras roll var oklar. Resterande 28 procent beskriver departementets insats som värdefull. Nedbrutet på olika populationer var försvarsgrenarna och FLO de som var mest kritiska. Försvarsgrenarna pekade på Försvarsdepartementet som ett hinder för gott resultat och FLO mer på att departementet inte spelade någon roll. Mindre överraskande pekade dock omkring 80 procent av respondenterna från de övergripande funktionerna (Försvarsdepartementet och Försvarsstaben) på att departementets roll bidrog till ett gott resultat.

På den uppföljande frågan huruvida Försvarsdepartementet är tydliga i sin styrning av vilka projekt som ska prioriteras högst svarade 56 procent nej och 22 procent ja. 22 procent av respondenterna lämnade ett neutralt svar.

Svaren ovan till trots anser en betydligt större andel av respondenterna, 46 procent, att samarbetet och kommunikationen mellan Försvarsdepartementet och försvarsgrenarna i huvudsak fungerar bra. 16 procent anser att samarbetet och kommunikationen fungerar dåligt. Resten av respondenterna har lämnat neutrala svar. Den positiva bilden av samarbetet avklingar dock med varje led i "principal-agent-kedjan".

Samarbetet och kommunikationen mellan de övergripande nivåerna Försvarsdepartementet och Försvarsstaben anses som bra av 46 procent av de som tagit ställning. Alternativet dåligt har fått 16 procent. Många av respondenterna har dock avlämnat neutrala svar, 36 procent. Bortfallet i form av svaret "vet inte" ingår inte i dessa siffror men utgör nästan hälften av det totala antalet svar.

Samarbetet mellan försvarsgrenarna och FLO

Samarbetet mellan försvarsgrenarna och FLO var ett annat tema i frågorna och en majoritet, 68 procent, ansåg att samarbete och kommunikation fungerar bra. 9 procent ansåg att den fungerande dåligt. Övriga 23 procent lämnade ett neutralt svar på frågan. Det fanns inga större skillnader i svaren utifrån de skilda populationerna av respondenter. Från de kompletterande intervjuerna kan man möjligen utläsa att FLO inte är helt tillfreds med personalsituationen. På frågan om man arbetade tillräckligt nära varandra svarade 45 procent ja, 21 procent nej, medan 34 procent avgav neutrala svar (möjligen personer utanför försvarsgrenarna/FLO).

Inflytande över konceptuell lösning

En fråga ställdes om vem som hade störst inflytande på valet av konceptuell lösning för materielanskaffningen. Försvarsgrenarna upplevdes ha störst inflytande enligt 57 procent av respondenterna, följt av Försvarsdepartementet med 30 procent, FLO med 7 procent, försvarsindustrin med 3 procent, Försvarsstaben med 2 procent och FFI med 1 procent.

Respondenterna från FLO anser att försvarsgrenarna har störst inflytande medan respondenterna från försvarsgrenarna upplever att Försvarsdepartementet har störst inflytande.

Försvarsgrenarna anses alltså ha det största inflytandet i koncept-fasen. Det kan konstateras att försvarsindustrin upplevs ha begränsat inflytande.

8.2 Resultat från den kvantitativa studien

FFI har samlat in data från över 250 anskaffningsprojekt. Det insamlade materialet kommer från dokument med ursprung i olika faser av projektet: projektidén (PI), uppdrag om anskaffningslösning (OFL), anskaffningslösning (FL), genomförande-uppdrag (GO).

Datainsamlingen har fokuserat på alternativförekomst, kostnader, förekomsten av beräknade livscykelkostnader, tidsåtgång och förändringar under projektets gång.

Datamaterialet betraktas dock som osäkert och i skrivande stund har en endast delmängd, en dryg tredjedel, av projekten bearbetats. De resultat som presenteras nedan ska därför betraktas som osäkra indikationer.

De kvantitativa resultaten bekräftar dock bilden från mentometerundersökningen att kalkyler för livscykelkostnader görs i drygt 80 procent av fallen.

Kostnadsberäkningar har dock reviderats underhand, från definitionsfasen (FL) till nuläget. De flesta av de studerade projekten är pågående, med mer än tioprocentiga höjningar i ca 25 procent av fallen. Majoriten av projekten (57 procent) håller sig dock inom en avvikelse på \pm tio procent. Mer än tioprocentiga kostnadsminskningar förväntas i 19 procent av fallen.

Det ser dock annorlunda ut vad gäller tidplanen. Omkring 60 procent av projekten är försenade med minst ett år och i många fall (närmare 25 procent) med mer än fyra år.

Kraftiga förseningar är i många fall synonymt med motsvarande kostnadsökningar vilket inte kommer till uttryck i de siffror som undersökningen redovisar. Man kan spekulera i om detta beror på en eftersläpning i kostnadsuppskattningarna, om resurser saknas som därmed orsakat förseningar men inte kostnader.

8.3 FFI:s slutsatser av undersökningarna

FFI har för oss presenteras vissa preliminära slutsatser som vi här, i avvaktan på FFI:s kommande rapport, återger översiktligt utan kommentarer för att inte förekomma FFI:s rapport.

Några av slutsatserna som dras är att:

- Det finnas svaga incitament att säkerställa en övergripande tvärprioritering mellan försvarsgrenarna och deras behov av materielinvesteringar. Bland de möjliga orsakerna till detta nämns om resursbrist samt en önskan om att ha ”ryggen fri” och slippa sitta med ”Svarte Petter”.
- Incitamentsstrukturen riskerar att leda till en överdriven efterfrågan på kvalitet i förhållande till de faktiska behoven (”gold plating”), vilket skulle kunna bero på en önskan hos försvarsgrenarna att maximera sin andel av investeringsbudgeten.
- Det finns få incitament att beakta drifts- och livscykelkostnader vid materielanskaffningen vilket skulle kunna bero på att anskaffningsbeslutet skapar bindningar för beslutsfattarna att säkerställa pengarna för vidmakthållande och drift.
- Arbetsrotation öppnar för friskrivelse av ansvar och därmed minskat ansvarstagande.
- Det finns svaga incitament att ha fokus på tid vilket leder till förseningar i anskaffningsprojekten.

9 Incitament – diskussion och slutsatser

9.1 Inledning

Syftet med denna rapport är att ge en beskrivning av den svenska materielförsörjningens processer och aktörer. Denna beskrivning ska, tillsammans med en jämförelse med den norska materielförsörjningen, utgöra grunden för en diskussion kring utmaningar och möjligheter för den svenska materielförsörjningen. Diskussionen sker utifrån ett incitamentsperspektiv med utgångspunkt i den teoretiska referensram som ges i rapporten.

I detta avsnitt diskuterar vi kring processer och aktörer inom materielförsörjningen och relaterar dessa till begreppet incitament. Diskussionen hämtar sin näring från de resultat och beskrivningar vi redovisat i de tidigare avsnitten. Incitament är dock sällan tydliga och explicita och kan därför vara svåra att fastsälla och belägga. Därför kan det ibland vara bättre att utgå ifrån hurvida det finns utrymme för egenintresse, och diskutera hur detta hanteras. En del av diskussionen blir därmed av problematiserande karaktär med inslag av resonemang som inspirerats av de tidigare beskrivningarna.

Genomgången av litteraturen på området och olika rapporter visar på att de utmaningar som det norska och det svenska försvaret står inför inte är unika. Liknande utmaningar finns också inom ramen för andra försvarsmakter såväl som inom annan offentlig sektor. Givet detta är det samtidigt viktigt att notera att vissa av de utmaningar som har beskrivits i teori- och litteraturkapitlet är knutna till specifika kontexter och förvaltningsmodeller. Problemformuleringar är därmed inte direkt överförbara från en kontext, exempelvis Storbritannien, till en annan, exempelvis Sverige. Däremot kan den grundläggande karaktären av problemet vara likartad varför lärdomar trots allt torde kunna dras i viss utsträckning.

9.2 Diskussion och slutsatser

9.2.1 Styrning, mål och uppföljning

Försvarsmakten som agent

Teori- och litteraturgenomgången visar på de utmaningar som finns i situationer där en part (en agent) åtar sig ett uppdrag eller sköter en verksamhet för en annans (en principals) räkning och där principalen inte kan observera agentens handlingar, eller beteende, full ut. Utmaningarna handlar ofta om att få agenten att handla på ett sätt som överensstämmer med principalens intentioner. Inom offentlig sektor, och försvaret i synnerhet, kan dessa utmaningar vara särskilt stora. Det kan därmed också vara svårt att skapa väl fungerande incitamentsstrukturer. Detta är i sig inte något skäl att avhålla sig från att försöka förbättra systemet genom en förbättrad förståelse för aktörer, och deras intressen och processer. Nedan följer ett antal betraktelser som kan sägas särskilja principal-agentrelationen inom just försvarsområdet.

En central observation är att det kan vara svårt att kvantifiera eller överhuvudtaget mäta målpuppfyllnad inom försvarsområdet, särskilt i fredstid. Detta kan exempelvis bero på begränsad insyn i en verksamhet omgärdad av sekretess, men kan även bero på att verksamheten i fredstid ofta syftar till att förbereda för en skarp verksamhet som sällan, eller aldrig, behöver bli verklighet. Därmed har principalen en svårighet att observera resultatet av agentens arbete som syftar till för att förbereda sig för detta. Detta kan tänkas lägga grunden för en informationsmässig utmaning mellan principal och agent.

I ett sådant läge kan det tänkas vara av extra vikt att principalen (regeringen i detta fall) är tydlig med vad den förväntar sig att agenten (Försvarsmakten i detta fall) ska kunna klara av, och då även i fredstid. Att så inte alltid tycks vara fallet i den svenska kontexten lyfts exempelvis av Riksrevisionen (2014, s. 10), då man konstaterar att regeringens styrning av Försvarsmakten är otydlig och ger upphov till ett stort tolkningsutrymme. Att en målsättning är otydligt formulerad kan tänkas ha en mängd orsaker. Rogerson (1993) och Hambleton et al. (2013) menar exempelvis att den politiska nivån inte ska ses som en enhetlig aktör, utan en mängd aktörer med delvis motstridiga intressen. En otydlig målformulering skulle då kunna vara ett sätt att hantera dessa motstridiga intressen. Ytterligare en tänkbar förklaring skulle exempelvis kunna vara det som intervjupersoner i både Sverige och Norge har kommenterat kring; att en otydlig målformulering kan användas som ett sätt att friskriva sig från ansvar.

Kombinationen av en svårighet att observera resultatet av agentens verksamhet och en vag formulering av mål för verksamheten från principalens sida, kan tänkas skapa ett utrymme för att agentens egna preferenser blir styrande för verksamheten. Detta är inte nödvändigtvis samma sak som ett utrymme för ett opportunt budgetmaximerande beteende som beskrevs av Niskanen (1971). Agentens preferenser kan i detta fall mycket väl vara att leverera en så bra försvarsförmåga som möjligt, men utan att fullt ut ta hänsyn till den samhällsliga alternativkostnaden av den egna verksamheten (Rogerson, 1994). Det är kanske i ljuset av detta Riksrevisionens (2014, s.65) diskussion om att *"Försvarsdepartementet anser att Försvarsmakten har gjort en alltför ambitiös tolkning av vad myndigheten ska kunna klara av när det gäller försvaret av Sverige."* ska ses. Användningen av begreppet *förmåga* i en målformulering är ett tydligt exempel där en glidning i tolkningen skulle kunna ske; att vidmakthålla *relativ* förmåga gentemot en tänkt motståndare torde ge upphov till en helt annan ambitionsnivå än att göra detsamma med *absolut* förmåga.

En betraktelse utifrån detta är att det är svårt att använda incitament i formen av belönings- eller bestraffningssystem inom försvarssektorn, och överhuvudtaget inom den statliga sektorn, för att säkerställa att aktörer, organisationer och individer, handlar och agerar på ett ändamålsenligt sätt. Incitamentsfrågorna får ofta en undanskymd roll i verksamhetsstyrningen medan formella verktyg såsom mål, instruktioner, regleringsbrev och anslagstilldelning intar en mer central roll i styrningen. De formella verktygen torde självklart bidra till att ge information och förutsättningar för organisationer och organisationernas anställda att förstå vad de ska göra och bidrar till en uppfattning om vilka incitament som bör styra verksamheten. En central del är dock att principalen varit tydlig i formuleringen av sina preferenser.

Resultatstyrning på försvarsområdet

Den resultatstyrning som är ledstjärnan i regeringens styrning av myndigheterna innebär att myndigheterna får stor frihet i genomförandet för att leverera det önskade resultatet. Inom materielförsörjningen har på så sätt Försvarsmakten och FMV en stor frihet i genomförandet. Riksdagens och kanske i än högre utsträckning regeringens styrning av försvarsektorn i allmänhet och kanske materielförsörjningen i synnerhet har dock kritiserats för att vara otydlig och i många fall kortsiktig (Riksrevisionen, 2014, s.10).

Rogerson (1994) menar att även om det skulle finnas *en* enhetlig, rationell principal med väldefinierade preferenser så återstår ett problem i att beslutsprocessen runt materielförsörjningen är enorm och komplex. Dessutom är försvarsområdet ofta omgärdat med informationsmässiga begränsningar i form av sekretess och med tekniskt avancerade materielsystem som inbördes samverkar på olika sätt. Detta innebär att en ansevärd mängd ansvar för beslutsfattande måste delegeras till lägre nivåer där den tekniska expertisen finns. Det sätt på vilket detta delegeras gör att enskilda aktörer kan bli mäktiga beslutsfattare, vilket föranleder ett behov av att kontrollera dessa så att inte deras intressen blir styrande.

I en decentraliserad resultatstyrning med självständighet för myndigheterna blir därför statmakernas uppföljning viktig. Decentralisering av vissa beslut och genomförandet innebär oftast ett ökat behov av uppföljning från den som decentraliserat ansvaret. Detta kompliceras dock av de särskilda utmaningar som föreligger inom försvarssektorn, där möjligheterna att observera resultatet i de situationer försvaret är avsett för är mycket begränsade. Dessa svårigheter leder ibland till att man tvärtemot resultatstyrningens principer av och till och ofta mer reaktivt tar till detaljstyrning, något som bland annat Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15) och Riksrevisionen (2014) pekat på. En ökad ambition hos statsmakerna i *uppföljning och utvärdering* av resultatet vore en mer principtrogen lösning på styrningsproblemen.

I resultatstyrningen inom den statliga förvaltningen har ofta de s.k. SMART-kriterierna lyfts fram som ett sätt att formulera och följa upp mål (Statskontoret, 2003; ESV, 2006).

SMART-kriterierna statuerar att mål ska vara: S = Specificerade, M = Mätbara, A = Accepterade, R = Realistiska och T = Tidsatta (vid vilken tidpunkt målen ska nås).

Kriterierna kan vid en första anblick upplevas som genomtänkta men kan medföra felaktiga incitament för den styrda myndigheten. En alltför strikt tillämpning av kravet på objektiv mätbarhet kan leda till suboptimering av mindre viktiga delar av verksamheten i synnerhet när det är svårt att hitta mätbara mål. Mätbarheten kanske finns inom en liten delmängd av det mål man egentligen vill styra och följa upp. Om man då riktar all uppföljning mot denna mätbara delmängd riskerar man att skapa incitament för att just denna del av verksamheten suboptimeras på bekostnad av den övriga svår- eller omätbara, men mer väsentliga, verksamheten.

Kerr (1975) påtalar att det, trots svårigheterna med att skapa fungerande incitamentsstrukturer i offentlig verksamhet, är av vikt att se till att de incitament som ändå finns inte uppenbart leder fel genom att enbart fokusera på det som är lätt att "objektivt" mäta eller genom att enbart fokusera på synliga beteenden. En effekt som riskerar att uppstå om man fokuserar på det mätbara är en ensidig uppföljning av "pengarna" i form av utgifter frikopplat från värdering av den svår- eller omätbara nytta och förmåga som skapats med dessa pengar. Det finns stor risk att den svår- eller omätbara nyttan får betala för att de mätbara pengarna ska hålla sig inom den ekonomiska ramen.

Det finns därför skäl att inom försvarsområdet överväga att i vissa fall istället definiera *mätbart* som *värderingsbart*. Ett värderingsbart mål bygger på att utfallet kan uppskattas genom resonemang/kriterier som inte utesluter subjektiva bedömningar. Metoder för att på ett strukturerat och systematiskt sätt göra dessa uppskattningar kan bidra till att öka trovärdigheten i bedömningarna. Det kan finnas skäl att ha ett "värderingsbart" resultatmål för hela verksamheten snarare än att ha ett "mätbart" nyckeltal för en begränsad del av verksamheten som sedan får representera helheten.

En god uppföljning innehåller både kvantitativt mätbara mål och uppföljning/utvärdering genom mer kvalitativa och värderande resonemang. De mätbara nyckeltalen kan i många fall vara ett ingångsvärde för en kvalitativ utvärdering högre upp i mål-medel-kedjan. Om många mätbara resultatmål på lägre nivå pekar åt rätt håll kan detta också tyda på att måluppfyllnaden av ett svår- eller omätbart kvalitativt mål på högre nivå också utvecklas gynnsamt. Regeringens redovisning av resultatindikatorer och bedömningsgrunder i budgetpropositionen för år 2015 är ett steg i rätt riktning och förhoppningsvis utvecklas denna redovisningsform (Proposition 2014/15:1, Utgiftsområde 6, s. 24 ff.).

En ytlig uppföljning av resultatmål är dock inte alltid tillräcklig för att utvärdera resultat och prestationer. Ofta behöver uppföljningen kompletteras av en analys, även om resultatmålen i sig är svår- eller omätbara. Detta förutsätter att principalen, i detta fall regeringen och Regeringskansliet, har denna analyskapacitet eller kan få tillgång till sådan genom oberoende aktörer.

Individer som bärare av incitament

Det föreligger ett komplicerat nätverk av principal-agent-relationer dels mellan statsmakterna och den myndighet de försöker styra men också mellan myndigheten och dess personal, oavsett om myndigheten är agent eller principal. Styrning inom offentliga verksamheter betraktas oftast mekaniskt och som resultatet av ett antal formaliserade aktiviteter. Dessa verktyg och processer för försörjningen av försvarsmateriel som vi beskrivit i tidigare avsnitt framstår ofta som kloka och välstrukturerade. Trots detta upplevs resultaten av dessa utifrån de intervjuer vi gjort och de utredningar som vi också återgivit i tidigare kapitel ibland som mindre tillfredsställande. En del i förklaringen till detta kan ligga i att incitament kan vara såväl organisatoriska som individuella; organisationer har individer som de slutliga bärarna av incitament som påverkar verksamhetens resultat.

Offentlig verksamhet har mer begränsade möjligheter än företag att styra med olika ekonomiska incitament utöver lön, som oftast uppvisar en relativt begränsad spridning inom myndighetsvärlden jämfört med privat verksamhet. Ansvar, inflytande, intressanta arbetsuppgifter, bevis på uppskattning, utbildningsmöjligheter, möjlighet till "självförverkligande" och personlig utveckling, status samt plikt känsla är exempel på andra drivkrafter som kan förekomma. Rogerson (1993, s. 51) pekar dock, lite mer tillspetsat, på riskerna med att betrakta individer inom offentlig verksamhet som "*a good faith agent of the social will*", när incitamenten som möter en individ med egenintresse i själva verket kan vara betydligt mer jordnära i form av möjligheter till karriärsteg eller minskad arbetsbörda.

En av nyckelfaktorerna i styrningen av en organisation är att få individernas incitament att överensstämma med organisationens och att få dessa individer att utföra sitt arbete på ett sätt som gagnar organisationen. De styrande måste förstå vad som motiverar människorna i organisationen och med hjälp av dessa "motivatorer" skapa incitament till beteenden och prestationer som ligger i organisationens intresse. Om detta kan uppnås blir styrningen mer av ett "självspelande piano" istället för att kräva ständig bevakning och kontroll från principalens sida.

Vissa av dessa motivatorer är korrelerade med varandra – på så sätt följer ofta lön, position/ ledaransvar och makt/inflytande varandra. Status är också ofta korrelerat med såväl lön som inflytande, som ledarskapsansvar för att nämna några exempel.

I verksamhetsstyrningen finns det skäl att reflektera över hur dessa motivatorer kan användas för att få individerna att bidra till en positiv utveckling för organisationen.

Om organisationen kan definiera och klargöra önskvärt beteende och genom motivatorerna stimulera detta beteende i sin styrning av individerna i organisationen har man skapat ett kraftfullt styrningsverktyg. Individernas prestationer följs upp och rätt beteende och goda prestationer belönas samtidigt som ansvar utkrävs för felaktigt beteende och sämre prestationer. Även om det i statlig verksamhet är svårare att åstadkomma organisatoriska och individuella incitament än i privat verksamhet är vetskapen hos individen att man kommer att bli föremål för uppföljning/utvärdering ett sätt att i de flesta fall öka engagemanget hos organisationer och individer genom den observationseffekt som uppföljningen skapar.

Långa kedjor av principal-agent-relationer

I beskrivningen av aktörer och processer inom den svenska materielförsörjningen har vi noterat de ofta långa kedjor av beställar-leverantörsrelationer som materielförsörjningen till Försvarsmakten innehåller; från medborgarna till försvarsindustrin. Varje led i kedjan kan tänkas representera en enskild principal-agent relation mellan aktörer. Varje sådan relation representerar på så sätt en överföring av information mellan aktörerna och med den agentens tolkning av principalens intentioner, krav och önskemål. Detta kan medföra risker för förvanskning genom kedjan och kan liknas vid en "viskningslek", där budskapet som kommer ut i slutet i

många fall avviker väsentligt från det ursprungligen skickade budskapet. I de följande avsnitten betraktar vi styrningen på olika nivåer i beställar-leverantörskedjan.

Teori- och litteraturgenomgången visar med tydlighet, inte minst i Rogerson (1994), på vikten av att kartlägga processer och aktörer för att på så sätt identifiera hur dessa kan tänkas påverka aktörernas beslutsfattande. Ett första är därför att kartlägga de olika aktörer och beslutspunkter som finns i materieförsörjningsprocessen, vilket vi gjort i denna rapport. I anslutning till detta är det värt att understryka att det viktiga i en kartläggning inte är att finna vad som skulle vara rätt incitament för olika aktörer, utan snarare att identifiera om det finns brister på incitament, alternativt felaktiga incitament i systemet. En stor del av incitamentsproblemen har sin rot i förhållandet mellan enskilda individers såväl som aktörers egenintressen (vilket kan leda till både positiva och negativa utslag) och organisationers och processers övergripande mål.

Icke-monetära incitament kan vara tydligt deklarerade; ofta handlar det om de ”ädla incitamenten” och ”läpparnas incitament” såsom hänsyn till det allmännas bästa. Incitamenten kan också vara mindre synliga, och ibland mindre ”ädla”; ”tankarnas incitament”, såsom maktbegär, att bevaka organisationens revir, personlig vinning, etc. Att komma åt den senare typen av incitament kan vara svårt, då de ofta inte kommer upp till ytan på ett tydligt observerbart sätt.

En användbar utgångspunkt kan då vara att betrakta individer eller organisationer som ”*self-interest seeking with guile*” (Williamson, 1985). Inte för att detta bäst beskriver hur individer och organisationer faktiskt agerar, utan för att det testar robustheten av ett system. Om en sådan analys visar på att incitamenten i systemet inte bidrar till att föra aktörers intressen i linje med varandra, bör eventuella förslag till ändringar därför också ställas mot risken att individer eller organisationer faktiskt kan förväntas agera otillbörligt påverkade av mindre ”ädla” incitament.

Sammanfattande observationer

Vi har ovan fört ett resonemang om vad som kan tänkas skapa särskilda utmaningar på försvarsområdet. Utmaningarna är ofta formulerade som att gälla generellt för försvarsområdet, men resonemangen kan ofta översättas direkt till materieförsörjningen. I relation till dessa utmaningar är det intressant att lyfta upp några observationer.

För det första konstaterar Riksrevisionen (2014) att regeringens styrning på försvarsområdet har varit otydlig, med resultatet att Försvarsmakten har övertolkat ambitionsnivån i uppdraget.

För det andra är det svårt att observera och mäta resultatet av Försvarsmaktens verksamhet.

För det tredje är det svårt att veta vilka incitament som enskilda individer möter inom verksamheter där möjligheten att styra med monetära belöningar eller bestraffningar är små.

För det fjärde är materieförsörjningen uppbyggd kring långa kedjor av principal-agent-relationer, vilket ökar risken att budskap och intentioner förvanskas längs vägen.

Sammantaget ger detta att det kan föreligga utrymme för att enskilda aktörers preferenser blir styrande för verksamheten, särskilt om det finns brister i hanteringen av denna problematik (målformulering och uppföljning).

I de följande avsnitten resonerar vi, bland annat, kring de incitament som enskilda aktörer kan tänkas möta och om möjliga lösningar på de problem som observationerna ovan kan ge upphov till.

Delvis handlar möjliga lösningar om att utjämna tillgången på information mellan aktörerna. Detta behandlas främst under avsnitt 9.2.3 nedan, men berörs även i avsnitt 9.2.2.

Delvis handlar möjliga lösningar om att i en högre grad följa upp och värdera *resultatet* av aktörers handlingar. Detta behandlades delvis ovan, men berörs även under avsnitt 9.2.2. och 9.2.4.

9.2.2 Aktörsperspektivet

Regeringens ansvar för den strategiska planeringen

Regeringens (och riksdagens) insyn i och styrning av försvarsmaterielplaneringen har varit föremål för utredning av Investeringsplaneringsutredningen. Utredningen konstaterar att den nuvarande ordningen medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå, men omfattande på detaljnivå (SOU 2014:15, s. 9). Detta kan dock sägas gälla för den strategiska planeringen av försvaret i allmänhet och inte bara för materielplaneringen.

Regeringen kan sägas styra försvaret på strategisk nivå i samband med att s.k. inriktningspropositioner lämnas till riksdagen för beslut. Till den strategiska beslutsnivån kan t.ex. även principerna för materieförsörjningen, beställningsbemyndiganden och beslut om enskilda materielobjektsanskaffningar sägas höra. I realiteten genomförs dock mycket av den långsiktiga strategiska planeringen av den styrda myndigheten, Försvarsmakten, medan riksdag/regering huvudsakligen ägnar uppmärksamheten åt de mer kortsiktiga frågorna som drivs av den statliga budgetprocessen och enskilda materielanskaffningsbeslut. De olika aktörernas tidshorisonter för styrning riskerar på så sätt att medföra motsättningar.

Att hantera dessa motsättningar mellan styrningslogikerna är en väsentlig del av försvarsstyrningens framtida utmaning.

Försvarsdepartementet i Norge ansvarar idag för den strategiska planeringen och resurser har också överförts från den norska försvarsmakten till departementet.

Den bild som framkommer från de norska mentometerundersökningarna, som dock antalsmässigt domineras av respondenter från försvarsgrenarna och FLO, tyder på att Försvarsdepartementets inblandning snarare upplevs vara till hinder än till gagn i materielanskaffningen. Styrningen från Försvarsdepartementet upplevs också ofta som otydlig. Man kan spekulera i orsakerna. En orsak kan vara att den organisationsförändring som gjordes år 2003 inte nämnvärt bidragit till en förbättrad styrning. En annan tolkning är att det är företrädare för Försvarsmakten (den myndighet som genom förändringen fick inskränkt inflytande) som framför allt är negativa. Ur ett maktspeleperspektiv, och de mindre "ädlare incitamentens" perspektiv, är det inte ett överraskande resultat. En annan orsak kan vara att Försvarsdepartementet trots ett utökat ansvar fortsatt är i kunskapsunderläge jämfört med försvarsgrenarna och FLO och därför anses ha sämre förutsättningar att fatta de "riktiga" besluten.

Oberoende aktörer för kvalitetssäkring

I Norge har Stortinget beslutat om en obligatorisk extern kvalitetssäkring av beslutsunderlaget inför större statliga investeringar, så även investeringar i försvarsmateriel. Genom detta får man en oberoende part som, utan egenintresse i investeringen som sådan, granskar och säkrar kvaliteten i beslutsunderlagen. Meningarna om och resultaten från olika studier av den kvalitetssäkring som införts i Norge är dock inte entydigt positiva, vilket redovisats i tidigare kapitel. Det finns även risker för att kvalitetssäkringen leder till att beslutsprocessen drar ut på tiden, och på så sätt påverkar ledderna i materieförsörjningen negativt.

Vi tycker trots detta att idén om en oberoende part, som vid materielanskaffning granskar och kvalitetssäkrar beslutsunderlag, metoder och slutsatser, är god. Detta gäller i synnerhet inom försvarssektorn, där insynen och kunskapen ofta är begränsad till ett fåtal personer, i vissa fall motiverat av sekretesskäl. Ett ökat nyttjande av en oberoende granskning skulle inte bara behövas för materielinvesteringar, utan möjligen

också inför andra större beslut inom försvarssektorn med stora ekonomiska konsekvenser, såsom nya lösningar för personalförsörjningen och större omorganiseringar. En oberoende part kan genom ett kunskapsunderläge om den specifika sakfrågan kanske ha svårt att granska denna, men kan likväl genom analogier med liknande frågeställningar, granskning av metod och logik samt kalkylmetodik ge kompletterande bidrag till besluten.

Betydelsen av försvarsgrenar

I Norge har försvarsgrenarna en stark ställning med egna försvarsgrensstaber och egna driftsanslag vilket beskrivits i kapitel 5. Resultaten från FFI:s mentometerundersökning som redovisas i kapitel 8 tyder på att lojaliteten med den egna försvarsgrenen är hög. En annan tolkning skulle kunna vara att en försvarsgrensindelning skapar starka revirintressen som bevakas av försvarsgrenens företrädare vilket skulle kunna vara till förfång för helheten.

Resultat från svenska intervjuer pekar i några fall på att det är svårt för Ledningsstaben i Försvarsmaktens högkvarter (HKV) att göra avvägningar mellan olika stridskrafter (försvarsgrenar) p.g.a. ett kunskapsunderläge. Några av intervjupersonerna hävdar att det kanske vore lika bra att ge försvarsgrenarna ”egna penningpåsar” som de själv får avväga inom respektive försvarsgrenen. Det skulle då också vara lättare att förhålla sig till synliga och tydliga partsinlagor från försvarsgrensföreträdare, jämfört med dolda sådana från individer med starka försvarsgrenlojaliteter men som officiellt framträder som neutrala företrädare för en integrerad försvarsmakt. Andra intervjupersoner påpekar dock att en sådan struktur endast skulle skjuta avvägningen till en annan nivå och inte lösa den grundläggande problematiken.

Ytterligare intervjupersoner pekar på att ”ränderna går kanske aldrig ur men de blir svagare” i en integrerad försvarsmakt och att individerna i HKV till stor del har förmåga att bortse från eventuella försvarsgrenlojaliteter i sitt arbete.

En uppdelning av materielanslaget i ”försvarsgrenspåsar” skulle kunna leda till en mer finmaskig anslagsstruktur med mindre ekonomisk flexibilitet för Försvarsmakten, om inte uppdelningen görs internt inom Försvarsmaktens ramanslag. Samtidigt pekar de norska slutsatserna på att det är just den gemensamma investeringsbudgeten för de norska försvarsgrenarna som riskerar att skapa en incitamentsstruktur som leder till en överdriven efterfrågan på kvalitet i förhållande till faktiskt behov (*gold plating*), då försvarsgrenarna strävar efter att maximera sin andel av investeringsbudgeten.

Sådana incitament i relation till militär materieförsörjning har även tidigare observerats av exempelvis Sandler och Hartley (1995, s. 118): ”*Often individuals and groups in the armed forces and defense ministries have every incentive to spend: there are no inducements to economize if all the savings by, say, the navy are used to buy more tanks for the army, or eventually benefit the national Treasury.*”

FLO/FMV

FLO kan betraktas som FMV:s motsvarighet i Norge med den skillnaden att FLO är en del av den norska försvarsmakten och inte en självständig civil myndighet likt FMV.

FFI:s mentometerundersökning indikerar att FLO upplevs ha relativt begränsat inflytande över den norska materieförsörjningen. Vissa av de svenska intervjupersoner i denna rapport som fått en liknande fråga har pekat på att FMV har ett stort, och ökande, inflytande över den svenska materieförsörjningen. Frågorna har inte ställts på ett identiskt sätt i Sverige och Norge, men indikerar att FMV:s inflytande är större än FLO:s.

Trots att FLO ingår i den norska försvarsmakten efterlyser många ett än mer nära samarbete vilket kan peka på ett stort behov av frekventa kontakter. Materiefrågorna kräver iteration mellan förmågekrav, teknisk lösning och kostnader för att hitta det

mest kostnadseffektiva alternativet. Detta kan kompliceras av organisationsgränser såsom den mellan Försvarsmakten och FMV.

En skillnad, som möjligen är en konsekvens av att FLO ingår i den norska försvarsmakten, är att materielförsörjningen i Norge i högre grad hanteras av militärer med militär utbildning än civila tjänstemän med utbildning från den civila universitets- och högskolevärlden. Detta skulle möjligen kunna innebära problem att kunna knyta viktig civil kompetens till materielförsörjningen om en enmyndighetslösning även infördes i Sverige.

En del av de intervjuade i Sverige pekar på att det kan finnas svaga incitament för FMV till effektivitet och kostnadskontroll då Försvarsmakten i slutändan får betala dessa kostnader. Rent principiellt kan en sådan frikoppling av betalningsansvaret och ansvaret för anskaffningen innebära risker för ändamålsenliga incitament i materielförsörjningen. Detta förhållande kan relateras till begreppet *moral hazard*, som tidigare diskuterats och som uppstår i situationer där agenten inte drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Detta kan i sin tur leda till ett överdrivet risktagande hos agenten, ett risktagande som kanske påverkar principalens nytta negativt. Förekomsten och omfattningen av ett sådant beteende hos agenten påverkas dock av principalens, i detta fall Försvarsmaktens, tillgång till information om agentens handlande. Huruvida en sådan problematik faktiskt föreligger i den svenska kontexten är dock svårt att belägga inom ramen för denna studie.

Ekonomistyrningsverket (ESV, 2014:39) konstaterar att beställar-utförarmodellen mellan Försvarsmakten och FMV i dess nuvarande utformning skapar obalanser mellan ansvar och befogenheter. Modellen leder också till att utfallet på statens budget blir missvisande; utgifterna för materielen redovisas inte när den ekonomiska händelsen för staten inträffar utan först när FMV debiterar Försvarsmakten. ESV föreslår därför en enmyndighetslösning för materielförsörjningen genom att FMV skulle inordnas i Försvarsmakten. Den svenska lösningen skulle med ett sådant förslag i stort överensstämma med den norska. ESV:s förslag baseras dock huvudsakligen på en analys av den finansiella styrningen.

Synen på den enmyndighetslösning inom Försvarsmakten som ESV föreslår har i myndigheternas remissvar bemötts av större förståelse från Försvarsmakten än från FMV (Försvarsmakten 2014e; FMV 2014). Försvarsmakten påpekar dock, trots sitt principiella gillande, pragmatiskt på att det vore olyckligt att besluta om en sådan förändring när man just är i färd med att göra tvärtom, d v s att flytta verksamhet från Försvarsmakten till FMV i enlighet med den tidigare Försvarsstrukturutredningens förslag (SOU 2011:36).

Försvarsindustrin

Studier av försvarsindustrin har inte varit ett stort inslag i vår studie även om den legat inom studiens avgränsning. Vissa delar av teorin och vissa intervjuade har dock berört försvarsindustrin som aktör. FFI har också ställt vissa frågor om försvarsindustrins betydelse inom den norska materielförsörjningen. De följande resonemangen är därför mer resonande än direkt härledda från teori, litteratur och intervjuer.

Den svenska försvarsindustrin är mer betydande än den norska i både absoluta och relativa tal. Där Sverige är ett av de största exportländerna för försvarsmateriel intar Norge istället en hög position bland importländer. Detta kan innebära att de politiska hänsynen till existensen av en betydande försvarsindustri är mindre i Norge. Svaren på FFI:s mentometerundersökning och vissa svar i FFI:s intervjuer stärker denna hypotes.

En del av de intervjuade har påtalat de korporativistiska inslag som kan skönjas i försvarsmaterielproduktion mellan olika organisationer och personer. En av de intervjuade talar om ”katolska äktenskap” - när du väl gått in i ett samarbete är det svårt att lämna det. Det ”militär-industriella komplexet” var en benämning som tidigare beskrev de täta relationerna mellan statsmakterna, myndigheterna och försvarsindustriföretagen. Man kan utgå ifrån att försvarsindustrin har starka incitament att

bibehålla dessa relationer genom exempelvis ”lobbyverksamhet”, kontakter och anställningar av personer med goda områdeskunskaper.

Det finns tecken på att fokus i materielförsörjningen nu efter många år av retorik, men inte motsvarande praktik, börjar skifta från anskaffning till hela ”livscykeln”. I samma riktning pekar också de svenska materielförsörjningsstrategier/principer som Försvarsmakten och regeringen gett uttryck för.

Detta kan i sin tur skapa incitament för försvarsindustrin att i högre utsträckning marknadsföra och sälja sina produkter utifrån ett ”livscykelperspektiv”, om eftermarknaden i form av ändringar, vidmakthållande, underhåll blir alltmer viktig. När man väl köpt ett avancerat materielsystem sitter staten ofta ”fast” i upp till 30-40 år med detta system. Detta kan tänkas skapa incitament för försvarsindustrin att låsa fast behovet av deras tjänster under hela livscykeln. Det kan då också finnas risker för att man tar igen på ”gungorna det man förlorar på karusellen”. Incitamentet för försvarsindustrin kan då bli att lämna förhållandevis låga offerter på utveckling/tillverkning vilket man sedan kompenserar med högre priser på eftermarknaden i form av ändringar, vidmakthållande och underhåll. Producentens marknadsmakt kommer då av att kunden oftast, om inte kontraktsmässigt så i alla fall på tekniska grunder, är hänvisad till den ursprungliga producenten för materielsystemets hela livscykel. Hur stor risken för en sådan problematik är i den svenska kontexten är svårt att belägga inom ramen för denna studie, annat än att risken, tillsammans med potentiella lösningar, bör beaktas av beslutsfattarna.

En annan faktor att beakta är att marknads- och konkurrenssituationen för försvarsmateriel ofta utmärks av begränsad konkurrens. På de nationella marknaderna är monopol, oligopol, monopson och bilaterala monopol därför inte ovanliga marknadsformer.²³ Vissa delar av den svenska materielförsörjningen påminner om en situation som liknar bilaterala monopol. Överlag finns det sämre förutsättningar för kostnadseffektivitet i en konkurrensbegränsad miljö där pris- och kostnadstrycket från alternativa leverantörer är lågt. Staten måste i frånvaro av marknadskrafter skapa drivkrafter för industrin att bete sig bra och bestraffa beteenden som inte anses vara önskvärda.

Principalen (staten) ställs inför ett antal val när det kommer till anskaffning av försvarsmateriel. En delmängd av dessa utgörs av valet av producent och valet av kontraktsform. En viss kontraktsform måste väljas. Att skriva kontrakt innebär att principalen delegerar till agenten att utföra en viss uppgift. Kontraktets utformning ska säkerställa att agenten (industrin) handlar i enighet med principalens intresse, även då principalen inte har tillgång till full information om hur agenten sköter sin uppgift. Kontraktet kan dock inte reglera alla tänkbara situationer som kan uppstå, vilket gör att kontraktets utformning, med dess incitament och/eller bestraffningar, påverkar agentens beteende; exempelvis att beakta kostnader och benägenhet att investera i innovation. De insynsavtal som FMV sluter med industrin kan till del kompensera för bristen på pris- och kostnadstryck från en mer öppen marknad. Detta behov av transparens i underlagen har även påtalats i brittiska studier (Ministry of Defence, 2013).

I sådana fall då det inte existerar något konkurrenstryck måste priset ofta sättas genom förhandling. Detta gör att förutsättningarna och förhandlingspositionen blir viktig för prissättningen, däribland de incitament för lyckade förhandlingsresultat som finns hos de olika parterna. I en FOI-rapport från 2009 konstateras att individernas incitament hos parterna vid förhandlingarna skiljer sig åt (Nordlund et al., 2009). På den ena sidan står ett lönsamhetsdrivet företag med multinationellt ägande där befattningshavare har starka löne- och karriärincitament att uppnå goda förhandlingsresultat. På den andra sidan står en myndighets- och departementsvärld med svagare ekonomiska incitament och med inslag av en byråkrati med delvis otydliga roller. Att den betalande

²³ Oligopol=få säljare, monopol=en säljare, monopson=en köpare, bilaterala monopol=en säljare, en köpare.

slutkunden, Försvarsmakten, normalt inte deltar i förhandlingarna kan också påverka styrkan i incitamenten att uppnå ett gott förhandlingsresultat.

I normala konkurrensutsatta verksamheter står företagen risken för kostnader för forskning och utveckling. Företaget bekostar själv dessa kostnader utifrån en marknadsbedömning där man tror att framtida försäljningsintäkter ska täcka dessa kostnader samt produktionskostnaderna och dessutom ge en viss vinst på toppen av dessa. Detta är inte fallet, ens i de större länderna, vad gäller avancerad försvarsmateriel. Det egna försvaret är nästan alltid garanten för kostnaderna vid egen utveckling av försvarsmateriel. Företagen står därför sällan för riskerna för forskning och utveckling. Man kan spekulera i om den mycket höga forsknings- och utvecklingsandelen i den svenska försvarsindustrin delvis beror på detta.

Den svenska politiska tilltron till att utveckling av avancerad försvarsmateriel är viktigt och lönsamt för Sverige som nation bidrar sannolikt till den politiska betalningsviljan för försvarsindustrin. De värden som framhålls av företrädarna för försvarsindustrin är, förutom de operativa egenskaperna hos produkterna, främst sysselsättning samt det stora forsknings- och utvecklingsinslaget i verksamheten. Produktionen av försvarsmateriel sysselsätter nästan lika många som Försvarsmakten räknat i årsarbetskrafter. Forskning och utveckling står för 18 procent av omsättningen mot drygt 1 procent i industrin i övrigt.

Det kan dock finnas skäl till att studera de alternativkostnader som satsningar på försvarsindustrin ger upphov till genom att beräkna vilken nytta satsade resurser skulle ha skapat i bästa alternativa användning. Det kanske finns andra samhällssektorer där samma resurser skulle ha givit ännu större samhällsnytta för teknikutveckling och Sveriges position som högteknologiskt land. Det kan därför finnas skäl att analysera och värdera de samhällsekonomiska alternativkostnaderna i samband med beslut om utveckling och anskaffning av försvarsmateriel.

Inflytande över materieförsörjningen

Inom ramen för den norska mentometerundersökningen har man ställt frågor om vilken aktör som har störst inflytande över materieförsörjningen när det kommer till val av konceptuell lösning. Resultatet pekar på att Försvarsmakten och FLO anses ha störst inflytande. Inom Försvarsmakten är det försvarsgrensstaberna som anses ha det största inflytandet, medan FLO anses vara den näst mest inflytelserika aktören, dock betydligt mindre än försvarsgrenarna. Detta skulle kunna bero på att FLO ingår i den norska försvarsmakten och inte är en egen självständig myndighet. Försvarsindustrin i Norge anses ha ett klart begränsat inflytande över den norska materieförsörjningen.

Vi har, till vissa av intervjupersonerna, ställt frågor om vilka som har det största inflytandet över försörjningen av försvarsmateriel från "ax till limpa" – från konceptstudier till den slutliga anskaffningen och vidmakthållandet. Dessa svenska intervjupersoner uppger i allmänhet att de anser att FMV tillsammans med Produktionsledningen vid Försvarsmaktens högkvarter är de som har det största inflytandet. Ofta med tillägget att det pågående reformarbetet inom försvarslogistiken kommer att göra FMV till den aktör med klart störst inflytande.

Svaren i Norge och Sverige på snarlika frågor i mentometerundersökningar respektive intervjuer pekar alltså på liknande svar, trots Försvarsdepartementets formellt större roll i Norge. När en sådan jämförelse görs måste man dock beakta hur intervjupersoner, och respondenter, uppfattar begrepp som exempelvis inflytande och vilken del av kedjan de refererar till när de ger sitt svar.

9.2.3 Ansvar för den strategiska planeringen

IPU:s förslag – större strategiskt ansvar för regeringen (och riksdagen)

Vi har konstaterat att det norska försvarsdepartementet har ett större ansvar än det svenska vad gäller den strategiska planeringen av materielförsörjningen. Investeringsplaneringsutredningens (SOU 2014:15) förslag kan, dock utan att ta det rent organisatoriska steget att flytta ansvaret och resurserna för långsiktplaneringen, ses som ett steg som går i den norska riktningen åtminstone inom materielanskaffningen.

Försvarsmaktens materielplan, som sannolikt kommer att utgöra grunden för den investeringsplan som regeringen och riksdagen enligt Investeringsplaneringsutredningens ska ta ställning till, är på väg att bli Försvarsmaktens logistikplan (FLP). Denna kommer även att inkludera vidmakthållandet av materielen. Om även vidmakthållandet skulle ingå i den investeringsplan som riksdag och regering tar ställning till utökas ansvaret för dessa ytterligare. Några av de skillnader mellan Norge och Sverige som vi beskrivit i kapitlet 5 och 6 skulle därmed minska än mer.

Förslag som ger riksdagen en ökad insyn i materielplaneringen och regeringen ett större ansvar för långsiktigheten i materielplaneringen har, av de flesta vi intervjuat, fått positiva recensioner. I Försvarsmaktens remissvar ser man dock en fara i att materielplaneringen bryts ut ur en helhetsplanering där även personal och förbandsverksamhet ingår (Försvarsmakten, 2014e).

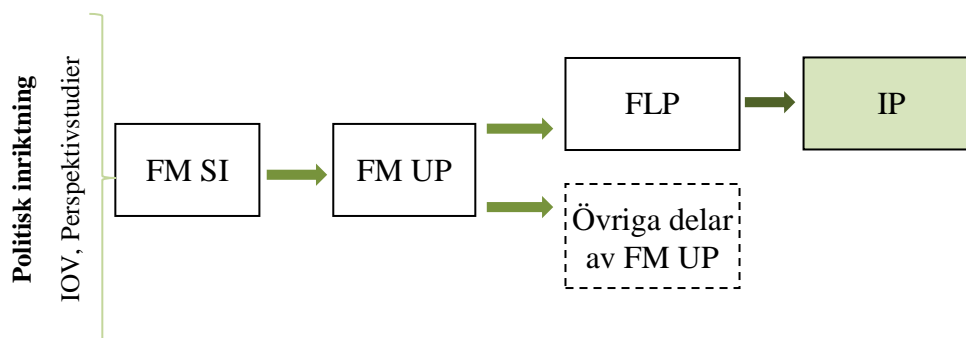
Försvarsdepartementet i en aktivare roll för hela den strategiska planeringen

Om Investeringsplaneringsutredningens (IPU, SOU 2014:15) förslag genomförs får regeringen och Regeringskansliet ett utökat ansvar för den strategiska planeringen inom materielområdet. Det kan dock finnas en risk om denna strategiska styrning bara begränsas till materielområdet, vilket Försvarsmakten även påtalat i sitt remissvar (Försvarsmakten, 2014e).

De beskrivningar vi fått i våra intervjuer kring Försvarsmaktens utvecklade strategiska planeringsprocess har fått oss att fundera på om inte det finns möjligheter att öka Försvarsdepartementets insyn och inflytande över den strategiska planeringen i sin helhet utan att man, i strid med den svenska förvaltningstraditionen, behöver ta det organisatoriska steget Norge tog år 2003.

I kapitel 6 beskrivs några av de centrala strategiska planeringsprocesserna i Försvarsmakten och de dokument som är processernas resultat: Försvarsmaktens Strategisk Inriktning (FM SI), Försvarsmaktens Utvecklingsplan (FM UP/FM VP) och Försvarsmaktens logistikplan (FLP). FLP ersätter den tidigare materielplanen som i stort skulle vara det som enligt IPU:s förslag skulle bli den investeringsplan som riksdagen och regeringen långsiktigt skulle ta ställning till.

Figur 11. Planeringsdokument i Försvarmakten.



FM SI beskrivs som det dokument där Försvarmakten bl.a. tolkar och omsätter den politiska viljan och inriktningen från statsmakterna till en strategisk inriktning på 10-års sikt för Försvarmakten. FM SI påverkas också av bl.a. en värdering av insatsorganisationen (IOV) och Försvarmaktens perspektivstudier. FM SI konkretiseras därefter i FM UP (under namnändring till FM VP, där VP=Verksamhetsplan) och möter där de ekonomiska restriktionerna som kan innebära justeringar i omfattning och tid av planeringen från FM SI. FM UP är en resurs- och kostnadsberäknad tioårsplan. FM UP omsätts inom materieldelen sedan till FLP, en tioårig plan för materielförsörjningen, som kommer att vara en avgörande input till den investeringsplan ("IP" i Figur 6) som IPU föreslår.

Av *Figur 11* framgår det tydligt att den investeringsplan som riksdagen och regeringen enligt IPU ska ta ställning till är en logisk följd av en helhetsplanering. Det synes naturligt att regeringen då också förhåller sig till övriga delar i den långsiktiga planeringen enligt figuren. Detta skulle öka spårbarheten i investeringsplanen för försvarsmateriel.

Om FM SI gör vad den utger sig för att göra, tolka den politiska viljan och statsmakternas inriktning och ambitioner, torde det vara av avgörande intresse för Förvarsdepartementet att ta del av denna, värdera och analysera den och i dialogform återge om Försvarmakten gjort rimliga tolkningar.

I utredningar från Riksrevisionen som referats till i kapitel 7 så påtalas bristen på tydlighet i regeringens styrning och det tolkningsutrymme detta lämnar för Försvarmakten. En iterativ dialog mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten om FM SI, och den tolkning och de ambitioner den ger uttryck för, skulle kunna vara ett led i en tydligare styrning. Förvarsdepartementet har under innevarande försvarsbeslutsperiod hävdats att Försvarmakten tolkat in för höga ambitioner i försvarsbeslutet från år 2009 och att de ekonomiska svårigheter med otillräckliga anslag som Försvarmakten påtalat berott på just detta. Detta är ytterligare ett tecken på att en tydligare dialog mellan Försvarmakten och Förvarsdepartementet om de ambitioner som redovisas i Försvarmaktens planering skulle vara av stort värde.

FM SI omsätts därefter till FM UP. När så gjorts finns det anledning för Förvarsdepartementet att granska rimligheten i antaganden som gjorts om ekonomiskt utrymme, kostnadsutveckling, rationaliseringsmöjligheter, möjligheten att disponera personalresurser enligt planen och vilka eventuella politiska beslut som kommer att krävas för ett genomförande.

FM UP omsätts inom materiel- och logistikområdet till FLP som till stor del sannolikt kommer att vara underlag till den investeringsplan som regeringen, enligt IPU, ska ta ställning till.

Om Regeringen genom Förvarsdepartementet även förhåller sig till andra delar av FM UP och värderar och analyserar dessa blir insynen och inflytandet över den strategiska planeringen mer komplett och förståelsen för helheten ökar.

Den spårbarhet man efterlyser kan på detta sätt granskas, ifrågasättas och kompletteras i dialog mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten.

Om man får till denna spårbarhet genom ett sådant utökat engagemang från Förvarsdepartementet kan vi närma oss något som kan vara en fungerande resultatstyrning på såväl kort som lång sikt. Det bör dock påpekas att både FM SI och FM UP/FM VP är myndighetsinterna planeringsdokument för Förvarsmakten, vilket gör att själva formen för ett ökat engagemang från regeringens och Förvarsdepartementets sida måste beaktas.

9.2.4 Beslutsunderlag och planering

Optimism i kostnads- och tidsuppskattningar

Förekomsten av optimism i kostnads- och tidsuppskattningar har beskrivits i litteraturgenomgången utifrån begreppen *optimism bias* och *planning fallacy*. Omfattningen av dessa fenomen har också berörts.

En optimism kan både vara omedveten (Khaneman och Tversky, 1977) och medveten (Flyvbjerg et al., 2002).

En medveten optimism kan ha sin grund i förklarliga och delvis rationella skäl, exempelvis utifrån ett tryck på att hålla kostnaderna nere och att inte bjuda anbudsgivare på information om en högre tänkt kostnadsram som skulle kunna trissa upp anbudet. En medveten underskattning kan också vara ett resultat av starka incitament för att få projektet tillstånd och därmed en strategi för att säkerställa att beslutet går i önskad riktning. Kostnadsökningar riskerar i sådana fall bli synliga för sent för att det ska vara lämpligt att stoppa projektet. Hambleton et al. (2013, s. 365) menar utifrån den brittiska kontexten att *"At the start of a new project, there is severe pressure on all of the stakeholders to produce optimistic forecasts and thus increase its chance of approval"*.

Inom ramen för den svenska materielförsörjningen noterar vi att intervjupersoner i sina beskrivningar av olika sätt att hantera ekonomisk optimism i planeringen tagit upp att det är sällsynt att materiellprojekt utgår ur materiellplanen efter det att de planerats in. Den faktiska omfattningen av detta och om detta skapar incitament till optimism i kostnadsuppskattningar är dock svårt att bedöma inom ramen för denna studie. Möjligheten till sådana incitament pekar emellertid på den centrala rollen som de funktioner som är satta att avväga kravställning och planering har inom ramen för den svenska materielförsörjningen.

Förekomsten av optimistisk snedvridning är en av huvudorsakerna till att man i Norge har infört en kvalitetssäkring av större statliga investeringsprojekt. Även mentometerundersökningen av FFI ger visst stöd till förekomsten av optimism i tidiga kostnads- och tidsuppskattningar. Undersökningen indikerar en optimism i bedömningen av anskaffningskostnader men i ännu högre utsträckning i bedömningen av livscykelkostnader. Tidsåtgången verkar likaså, i ännu högre grad, vara föremål för optimistiska uppskattningar i den norska materiellplaneringen. Inom ramen för den brittiska materielförsörjningen pekar Hambleton et al. (2013) på nödvändigheten av en oberoende part som tillhandahåller objektiva uppskattningar av tids- och kostnadsåtgång för framtida anskaffningsprojekt.

Erfarenhet från uppföljning av tidigare genomförda projekt och tät uppföljning av pågående projekt kan vara sätt att undvika optimistiska antaganden och tidig upptäckt av uppkomna kostnadsfördyringar. En utvärdering och analys av förklaringarna till kostnads- och tidsöverdrag bidrar också till förbättrade kunskaper. En erfarenhetsdatabas från tidigare projekt med kostnadsutfall i jämförelse med kostnadsuppskattningar i olika faser tillsammans med analys av orsaker till kostnads- och tidsöverdrag projektet skulle vara värdefull vid bedömning av framtida projekt, i linje med Raisbeck et al. (2010).

Utvecklade metoder för risk- och osäkerhetsanalys är andra medel att förbättra konsekvensbeskrivningen i beslutsunderlagen.

Livscykelkostnader (LCC)

De studier som genomförts av FFI, mentometerundersökningen tillsammans med den kvantitativa studien av ett antal investeringsprojekt, pekar på att kalkyler för livscykelkostnader genomförs i Norge. Kvaliteten på dessa kan dock ifrågasättas då dessa ofta uppvisar tecken på betydligt större underskattningar av driftskostnaderna än för anskaffningen. Det kan finnas skäl att ställa sig frågan om de upplevs som ”nödvändigt ont” och därför görs mer halvhjärtat.

FOI:s egna erfarenheter från andra studier visar på datafångst för historisk uppföljning av livscykelkostnader för försvarsmateriel gav ett mycket magert resultat (e.g. Nordlund et al, 2014). Det fanns mycket som tydde på att livscykelkostnaderna länge hade varit viktiga i retoriken men väldigt lite i praktiken. Den organisatoriska uppdelningen av ansvaret för livscykeln mellan Försvarsmakten och FMV kan vara en förklaring till detta.

FFI:s mentometerstudie pekar dock på att livscykelkostnader de senaste åren fått en ökad betydelse och att de får en ökad vikt vid materielöverväganden. Liknande tongångar har även vi hört från vissa av de personer vi intervjuat.

Ränteincitament

Olika sätt att anskaffa försvarsmateriel kan även innebära skilda betalningsströmmar över tiden (betalningsprofiler). Vid en egenutveckling uppkommer exempelvis kostnaderna över tiden och ofta långt före att materielen kan tas i bruk. Vid ”köp från hyllan” kan perioden mellan det att man betalar för materielen och den tas i bruk i allmänhet göras kortare.

I traditionell investeringskalkylering brukar ränteeffekter av skilda betalningsströmmar över tid värderas i s.k. nuvärdesberäkningar som gör jämförelser mellan alternativ med olika betalningsprofiler jämförbara. Jämförelser möjliggörs genom att man lägger in räntekostnader i kalkylen genom en s.k. kalkylränta. Kalkylräntan²⁴ skulle t.ex. kunna motsvara marginalräntenivån för statens finansiering av de statliga investeringarna.

De svar vi fått från intervjuade pekar eventuellt på att nuvärdesberäkningar med kalkylränta inte görs i en särskilt hög omfattning när de ekonomiska beslutsunderlagen vid materielanskaffning tas fram. I Handbok för Försvarsmaktens tekniska system beskrivs dock metoder för nuvärdesberäkningar (Försvarsmakten, 2013d).

Försvarsmaterielinvesteringar lånefinansieras inte av Försvarsmakten direkt, utan skrivs av mot anslag direkt.²⁵ Försvarsmakten kan tänkas ha små incitament att ta hänsyn till de ränteeffekter på statens finansiering som skilda betalningsprofiler för olika anskaffningsalternativ över tid skapar. Även FMV:s incitament kan tänkas vara begränsade, även om de förfogar över en räntekontokredit.

Att inte beakta kalkylränta påverkar systematiskt rangordningen mellan alternativ som innebär skilda betalningsprofiler över tid. En användning av kalkylränta i de ekonomiska bedömningarna skulle exempelvis kunna göra egenutveckling dyrare i jämförelse med anskaffning genom köp av färdigutvecklad materiel.

Det finns således goda skäl till att åtminstone göra känslighetsanalyser av det ekonomiska beslutsunderlaget med syfte att testa effekten av alternativens betalningsprofiler på investeringsbeslutet.

²⁴ Då beslutsunderlagen för försvarsmaterielanskaffningen i allmänhet görs i fasta priser med nuvarande prisläge, och inte i löpande priser, bör denna kalkylränta vara en realränta vilket innebär att den nominella räntan ska justeras för inflation.

²⁵ Administrativa investeringar i förbandsverksamheten, anslag 1.1, finansieras dock med lån i Riksgälden.

Det skulle även kunna finnas skäl för regering och riksdag att via Finansdepartementet värdera ränteeffekterna vid beslut om anskaffning av försvarsmateriel, då resursåtgången för anskaffningen slutligen finansieras genom statlig upplåning eller beskattning.²⁶ Detta kan ses som ett sätt principalen (statsmakterna) att, vid frånvaron av direkta monetära incitament för agenten (Försvarsmakten), ändå skapa en drivkraft för agenten att handla i linje med principalens intresse.

Flexibilitet i planeringen

I teori- och litteraturavsnittet beskrivs riskerna för en överhettad programflora i materielanskaffningen. En del av detta kan relateras till den årliga anslagstilldelningen och incitament till full resursförbrukning inom ramen för den årliga budgeten. Eftersom det finns risk för att viss anskaffning försenas så skapar detta ett behov av att lägga in mer i planeringen än vad man egentligen har budget för. Inom den svenska anslagsstyrningen finns vissa möjligheter att hantera sådana behov av att skjuta medel mellan budgetår genom s.k. anslagkrediter och anslagssparande. Dessa uppgår i nuläget till maximalt 3 procent av anslaget. Att öka denna möjlighet ytterligare skulle kunna öka den finansiella flexibiliteten. Detta har även tidigare föreslagits i olika utredningar (Murray et al., 2013; SOU 2014:15).

Det skulle möjligen också bidra till att minska de problem Ekonomistyrningsverket (2014) pekat på i den finansiella styrningen när FMV och Försvarsmakten styr anslagsbelastningen genom internfakturering mellan myndigheterna och utfallet på statens budget därmed blir missvisande

9.2.5 Övrigt

Ledtider – ”Time-to-market”

En del av de intervjuade har påtalat att ledtiderna inom besluts- och anskaffningsprocesserna är långa vilket leder till att det tar tid för materielen att komma till operativ användning. Med näringslivsanalogi kan man uttrycka det som att *Time-to-Market* är lång. Det som driver kostnaderna för försvarsmateriel är att föfoga över så bra försvarsmateriel som möjligt och i synnerhet i förhållande till en potentiell motståndare. En snabb implementering av nya materielsystem skulle sålunda öka den relativa förmågan jämfört med motståndaren medan en lång besluts- och anskaffningsprocess skulle förkorta den konkurrenskraftiga operativa livslängden.

Det är både av förmågeskäl och av kostnadsskäl viktigt att göra tiden fram till att materielen kommer till operativ användning så kort som möjlig.

Med kortare ledtider genom alla processer och skeden, från att ett behov uppstår till att en operativ effekt kan levereras i Försvarsmaktens krigsförband, så minskar risker samtidigt som kostnader hålls nere. Det kan exempelvis handla om att sträva efter att anskaffa redan utvecklad och på marknaden befintlig materiel eller att förenkla processerna för testning, prövning och certifiering. Det kan även handla om att snabba på beslutsprocesserna i hanteringen av anskaffningsärenden, utan att för den delen göra avkall på kvaliteten i beslutsfattandet; Riksrevisionen (2014:8), likväl som flera intervjupersoner, pekar på att regeringens hantering av anskaffningsärenden riskerar att dra ut på tiden.

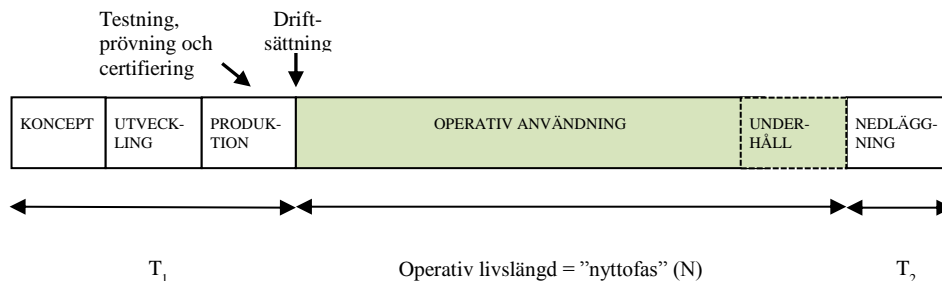
Detta kan förenklat illustreras av nedanstående figur som principiellt och förenklat beskriver ett materielsystems livscykel inklusive de beslut som tas i olika faser.

De olika tidsfaserna är skeden för koncept, utveckling och produktion (med tiden för anskaffning, testning, prövning och certifiering) innan materielen kan driftsättas och

²⁶ I dessa fall sätts kalkylräntan utifrån kostnaden för finansieringen. I ett läge med stor konkurrens om investeringsmedlen är det mer lämpligt att, utifrån ett alternativkostnadsresonemang, sätta räntan som avkastningen på den privata investering som trängs undan av den investering som nuvärdesberäknas.

tas i operativt bruk (T_1). Efter dem följer den operativa livslängden då materielen används, underhålls och skapar operativ förmåga (N). Därefter följer avvecklingskedet (T_2).

Figur 12. Skeden i en förenklad livscykelmodell.



Det önskvärda skulle vara att den operativa livslängden, nyttofasen, skulle vara så lång som möjligt i förhållande till de skeden som innebär resursförbrukning utan att motsvarande nytta skapas. Matematiskt uttryckt gäller det att maximera relationen

$$\frac{N}{(T_1 + T_2)}$$

En ökning av den operativa livslängden skulle sannolikt öka kostnadseffektiviteten i materieförsörjningen väsentligt om den inte forceras fram genom oöverbärgda avvägningar och beslut.

Arbetsrotation

I FFI:s studie påtalas hög arbetsrotationen bland militärer som arbetar med materieförsörjningen som ett problem. Militär personal i Norge stannar i genomsnitt runt tre år i sin befattning. Civil personal runt nio år. Korta tider i befattningar anses skapa risker för minskat ansvarstagande och skulle exempelvis på så sätt kunna skapa incitament till ett ökat risktagande hos individen. I våra intervjuer har en del intervjuade pekat på att det är ett mindre problem i Sverige då personer inom detta område tenderar att bli långvariga på sin post. Materielområdet är komplicerat och tar lång tid att lära sig, vilket skulle kunna leda till att man ofta sitter kvar länge på sin befattning.

Att FMV huvudsakligen består av civil personal kan också tänkas bidra till längre tider i befattningarna än vad som möjligen skulle ha varit fallet än om man inom en myndighetslösning hade ingått i Försvarmakten.

10 Rekommendationer

En utvecklad och förstärkt uppföljning

Behovet av en förbättrad uppföljning är ett genomgående tema i diskussionerna och utifrån slutsatserna i avsnittet ovan ett sätt att bidra till att aktörerna har rätt incitament för sin verksamhet, det vill säga att utförarens incitament återspeglar beställarens intentioner och preferenser.

Uppföljning och utvärdering kan på så sätt vara viktiga

- För att i resultatstyrningen följa upp och utvärdera resultatet i jämförelse med resultatmål
- För att undvika systematiska underskattningar av kostnader och tidsåtgång för materielprojekt genom *optimism bias* och *planning fallacy*
- För att skapa en erfarenhetsdatabas som kan användas för framtida tids- och kostnadsuppskattningar
- För att få en bild över tid av livscykelkostnader och för att förbättra beräkningar av livslivscykelkostnader
- För att skapa incitament genom att organisationen och/eller individen vet att prestationerna följs upp och utvärderas, en s.k. observationseffekt

En förbättrad uppföljning och utvärdering kan göras genom att Försvarsdepartementet förstärks med egna analys- och uppföljningsresurser eller genom anlitan av oberoende analytiker och utvärderare.

Ökade inslag av second opinion – nyttjande av oberoende kompetens

Det kan finnas skäl att fundera på en extern och oberoende analys, granskning och kvalitetssäkring av beslutsunderlag inom materieförsörjningen. Granskningen skulle t.o.m. kunna omfatta studiers resultat och slutsatser och därmed kunna utgöra en *second opinion*. En *second opinion* i den relativt slutna försvarssektorn, där partsintressen kan ha stort inflytande, skulle därför i högre utsträckning kunna användas av Försvarsdepartementet.

Förbättrade ekonomiska beslutsunderlag

Försvarsdepartementet bör verka för att de ekonomiska beslutsunderlagen för försörjningen av försvarsmateriel utvecklas. I denna utveckling ligger förbättrade metoder att hantera och värdera optimistiska kostnadsuppskattningar (*optimism bias*).

I utvecklingen av förbättrade beslutsunderlag ligger också i att regelmässigt kräva kalkyler av livscykelkostnader. För att höja träffsäkerheten i dessa livscykelkalkyler bör departementet verka för en förbättrad och systematisk uppföljning av dessa kostnader.

Det kan också finnas skäl att komplettera beslutsunderlagen med samhällsekonomiska eller statsfinansiella kalkyler där alternativkostnader och effekter på statens finansieringskostnader såsom räntekostnader beaktas.

Ett större engagemang från Försvarsdepartementet i den strategiska planeringen

Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15) föreslår ett ökat ansvar för regeringen och riksdagen i den långsiktiga planeringen för investeringarna i försvarsmateriel.

Ett tydligare ställningstagande till Försvarmaktens övriga strategiska planeringsdokument såsom FM SI och FM UP/FM VP skulle bidra till att säkerställa att regeringens intentioner har tolkats på rätt sätt och att en politisk avstämning av ambitionerna i planerna görs. Detta för att säkerställa att ambitionerna är kompatibla med den politiska betalningsviljan för Försvarmaktens verksamhet. Det måste dock beaktas att både FM SI och FM UP/FM VP är myndighetsinterna planeringsdokument för Försvarmakten.

Det skulle även bidra till att helheten i Försvarmaktens verksamhet, och inte bara materielinvesteringarna, blir föremål för långsiktig prövning av statsmakterna.

Ett sådant engagemang från regeringens och Förvarsdepartementets sida skulle både öka spårbarheten mellan politiska beslut och politisk vilja och Försvarmaktens planer samt bidra till en förbättrad resultatstyrning genom att tolkningar av politiska mål och ambitioner blir föremål för diskussioner. Det skulle också kunna minska de drivkrafter som Riksrevisionen (2014:8, s. 37) beskriver som att det:

"[...]skulle kunna finnas drivkrafter för Försvarmakten att förstärka sitt behov, särskilt om myndigheten ser en risk för nedskärningar utifrån de beskrivna behoven."

Utökade möjligheter till anslagskrediter och anslagssparande

En ökad finansiell flexibilitet för Försvarmakten skulle kunna underlätta investeringsplaneringen. Detta skulle tala för ökade möjligheter till anslagssparande och anslagskrediter för att därigenom till exempel kunna undvika att av likviditetsskäl vara tvungen att skjuta investeringar till kommande budgetår.

Ett sådant förslag har också lämnats av Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15) och har även tidigare lämnats av FOI (Murray et al., 2013).

Tydliggöra processerna för regeringskansliets handläggning av framställningar om bemyndigande

Då det konstaterats att det inom försvarsområdet i Sverige *"inte finns en fastställd process för hur materieförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen"* (SOU 2014:15, s. 51) kan det vara värdefullt att handläggningen i regeringskansliet formaliseras på ett tydligare sätt än vad som förefaller vara fallet idag. Detta för att öka transparensen i planeringen, men även för att om möjligt minska ledtiderna i materieförsörjningen.

Det skulle exempelvis kunna vara möjligt att återinföra en tidsram inom vilken regeringskansliet ska lämna besked på en framställning från Försvarmakten. Man skulle kunna tänka sig att regeringskansliet kan välja att inom t.ex. tio veckor

- begära kompletterande information från Försvarmakten eller
- besluta om att återremittera framställningen till Försvarmakten för en förnyad framställning.

Detta skulle minska osäkerheterna i hanteringen och bidra till en ökad effektivitet i processen.

11 Fortsatt arbete

Samarbetsprojektet med FFI fortsätter under år 2015. Förutom att denna skriftliga rapport från 2014 års arbete ges ut planeras initialt ett seminarium där FOI och FFI gemensamt presenterar resultaten från våra studier. Seminariet planeras i de former och för en deltagarkrets som Försvarsdepartementet anser ändamålsenliga.

En detaljerad utformning av planen för 2015 års verksamhet kommer att utarbetas efter hörande av Försvarsdepartementet i början av året.

Nedan redovisas några av de tankar som finns inom projektet.

Vi kommer ytterligare att bearbeta och dra slutsatser, bl.a. utifrån FFI:s rapport inom projektet som utkommer under första kvartalet år 2015. FOI kommer vidare att utvärdera metoden med mentometerundersökningar som använts av FFI för att se om dessa även kan vara ett värdefullt verktyg i FOI:s forskningsverksamhet.

I övrigt skall enligt den gemensamma svensk-norska projektplanen studier av s.k. ”hyllvaror” vara en huvudsaklig del av verksamheten. Exempel på frågor för kommande studier är: Finns det egentligen färdiga ”hyllvaror” när det kommer till försvarsmateriel? Vad innebär egentligen begrepp som *Commercial Off The Shelf* (COTS) och *Military Off The Shelf* (MOTS) i realiteten? Hur skulle de kunna tillgodogöras och implementeras i materielförsörjningen?

Dessa frågor är kopplade till produktlivscykeln: Ska man utveckla själv och vara innovatör (en s.k. early adopter) eller avvakta och köpa en mer ”mogen produkt” som därmed kanske börjar få karaktären av ”hyllvara” och därmed har en lägre risk? Ska man köpa nytt eller begagnat?

12 Referenser

12.1 Vetenskapliga artiklar

- Dixit, A. 2002. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 696-727.
- Ergas, H. & Thomson, M. 2011. More Guns Without Less Butter: Improving Australian Defence Efficiency. *Agenda*, 18(3).
- Flyvbjerg, B. Holm, M. S. & Buhl, S. 2002. Cost Underestimation in Public Works Projects: Error or Lie? *Journal of American Planning Association*, 68(3): 279-295.
- Gibbons, R. 1998. Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*. 12 (4): 115-132.
- Hambleton, K., Holder, I., Kirkpatrick, D. 2013. Ten chronic challenges in UK defence acquisition. *Defence Studies*, 13 (3): 361-371.
- Kahneman, D. & Tversky, A. 1977. *Intuitive Prediction: Biases and corrective procedures*. ARPA: Technical Report PTR-1042-77-6.
- Kerr, S. 1975. On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *Academy of Management Journal*, 18: 769-783.
- Milgrom, P. R., Roberts, J. 1988. An Economic Approach to Influence Activities in Organizations. *American Journal of Sociology*, 94: 154-79.
- Osterloh, M., Frey, B.S. 2000. Motivation, Knowledge Transfer and Organizational Forms. *Organization Science*, 11(5): 538-550.
- Prendergast, C. 1999. The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, 37 (1): 7-63.
- Raisbeck, P., Duffield, C., Ming, X. 2010. Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia. *Construction Management and Economics*, 28 (4): 345-359.
- Rogerson, W. 1993. *Economic Incentives and the Defence Procurement Process*. Discussion paper no. 1078, Northwestern University.
- Rogerson, W. 1994. Economic Incentives and the Defence Procurement Process. *Journal of Economic Perspectives*, 8 (4): 65-90.
- Smith, P. 1990. The Use of Performance Indicators in the Public Sector. *Journal of the Royal Statistical Society*, 153 (1): 53-72.

12.2 Rapport

- Axelsson, M., Adenfelt, M., Jonsson, U., Lundmark, M. 2011. Utvärdering av *Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi*. Totalförsvarets forskningsinstitut: FOI-R-3209-SE.
- Chang, F. 2014. *Incentives matter: military procurement problems in India, Malaysia, and the United States*. E-notes, Foreign Policy Research Institute.
- Ekonomistyrningsverket. 2006. *Måluppfyllnadsanalys*. ESV 2006:6.
- Ekonomistyrningsverket. 2008. *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*. ESV 2008:19.

- Ekonomistyrningsverket. 2013. *Finansiell styrning av försvaret*. ESV 2013:57.
- Ekonomistyrningsverket. 2014. *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning*. ESV 2014:39.
- Fransson, J. 2008. *Metodhandbok framtagning av TTEM*. Totalförsvarets forskningsinstitut: FOI-R-2551-SE.
- Genomförandegruppens slutrapport. 2008. *Redovisning av projekt om effektivisering av Försvarmaktens materieförsörjning m.m.*
- Ministry of Defence. 2013. *Better Defence Acquisition: Improving how we procure and support Defence equipment*. UK: The Stationery Office Limited.
- Murray, R., Nordlund, P., Salomonsson, G., Lundberg, A. 2013. *Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar*. FOI-R-3644.
- Nordlund, P., Bäckström, P., Bergdahl, K., Åkerström, J. 2014. *Försvarmaktens ekonomiska förusättningar*. Totalförsvarets forskningsinstitut: FOI-R-3901-SE.
- Nordlund, P., Wiklund, M., Öström, B. 2009. *Det svenska försvarets anslagsutveckling*. Totalförsvarets forskningsinstitut: FOI-R -2694-SE.
- Riksrevisionen. 2013. *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*. RIR 2013:22.
- Riksrevisionen. 2014. *Försvaret - en utmaning för staten*. RIR 2014:8.
- Rapport från Stödutredningen. 2009. *Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarmakten*. Fö 2009:A.
- Samset, K., Volden, H.G. 2013. *Statens prosjektmodell Bedre kostnadsstyrning. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*. Concept rapport Nr 35.
- Statskontoret. 2003. *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*. 2013:11.
- Statskontoret. 2014. *Reformeringen av försvarslogistiken*. Delrapport 1 och 2. 2014:14/15.
- United States Government Accountability Office (USGAO). 2013. *Defense Acquisitions: Where Should Reform Aim Next?* Testimony Before the Committee on Armed Services, House of Representatives.

12.3 Böcker

- Bergman, M., Indén, T., Lundberg, S., Madell, T. 2012. *Offentlig upphandling*. Lund: Studentlitteratur.
- Carroll, L. 1865. *Alice's Adventures in Wonderland*. UK: Macmillian.
- Fox, J.R. 2011. *Defense Acquisition Reform, 1960-2009: An Elusive Goal*. Center of Military History, United States Army, Washington, D. C. Tillgänglig: <http://www.ndia.org>. (Hämtad 2014-11-27)
- Hagelin, B. 2010. *From certainty to uncertainty. Sweden's armament policy in transition*. I Markowski, S., Hall, P., Wylie, R. (red.). 2010. *Defence Procurement and Industry Policy. A small country perspective*. Abingdon: Routledge.
- Miles, MB., Huberman, AM. 1994. *Qualitative Data Analysis (2nd edition)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Leitzel, J. 1993. *The Choice of What to Procure*. I Leitzel, J., Tirole, J. (red.). 1993. *Incentives in Procurement Contracting*. Boulder: Westview Press.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Adeline-Atherton.

- Pedersen, K. 2013. *Upphandlingens grunder*. Kapitel 33. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Sandler, T., Hartley, K. 1995. *The Economics of Defence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slack, N., Brandon-Jones, A. & Johnston, R. 2013. *Operations Management*. Seventh edition. London: Pearson.
- Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wilson, J. Q. 1989. *What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Yin, R. 2011. *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: The Guilford Press.

12.4 Offentligt tryck

- Ds 2014:20. Försvarsberedningens rapport. *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Försvarsutskottets betänkande 2014/15:FöU1. *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*.
- Motion 2010/11:N267. *Branschprogram för svensk försvarsindustri*.
- Proposition 2001/02:10. *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Proposition 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014. Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Proposition 2014/15:1. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 6: Försvar och samhällets krisberedskap*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringsbeslut 10, 2013-12-19. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försvarsmakten*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Regeringen, 2012. *Uppdrag att förbereda och genomföra inordnande av viss verksamhet från Försvarsmakten*. Regeringsbeslut 9, 2012-06-28. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Regeringens skrivelse 2012/13:114. *Strategisk exportkontroll 2012 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden*. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- SOU 2005:92. Försvarsstyrningsutredningen. *Styrningen av insatsförsvaret*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2005:96. Försvarsförvaltningsutredningen. *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:36. Försvarsstrukturutredningen. *Forskning och utveckling samt försvarslogistik - i det reformerade försvaret*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:81. Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer. *Myndighetschefer villkor*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2014:15. Investeringsplanering för försvarsmateriel. *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*. Stockholm: Fritzes.
- SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS (2007:854). *Förordning med instruktion för Försvarets materielverk*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SFS (2007:1266). *Förordning med instruktion för Försvarsmakten*. Stockholm: Försvarsdepartementet.

SFS (2011:1029). *Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet*. Stockholm: Socialdepartementet.

12.5 Försvarsmakten och FMV

Försvarsmakten. 2007. *Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning*. Bilaga 23 383:61994.

Försvarsmakten. 2010a. *Handbok Centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU)*.

Försvarsmakten. 2010b. *Processhandbok för Produktionsplanerings- och uppföljningsprocessen (PPU)*. HKV bet. 23 250:63449.

Försvarsmakten. 2010c. *Handbok process: Teknisk konceptutveckling, Teknisk design och utveckling samt Materielproduktion*. Bilaga 1 till HKV bet. 09 100:53883.

Försvarsmakten. 2012. *Anvisning 0 för Materieförsörjning och FoU*. HKV bet.23 250: 61014.

Försvarsmakten. 2013a. *Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten*. FFS 2013:4.

Försvarsmakten. 2013b. *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2013, Del 1 och Del 3*. Bet. 23 100: 59776. Öppna delar.

Försvarsmakten. 2013c. *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*. Bet. FM2013-276:1.

Försvarsmakten. 2013d. *Handbok för Försvarsmaktens tekniska system – Definitioner och kostnadsberäkningar (H FM Tek Syst)*. M7739-352050.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk. 2013. *Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, FÖRSVARSLÖGISTIK (Annex A)*. Bet. FM2013-4223:1, 12FMV7115-5:2.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk. 2014. *Slutrapport, Genomförandeprojektet för Lednings- och Beställarfunktioner steg 2*. HKV bet. FM2014-2135:1.

Försvarsmakten. 2014a. *Arbetsordning för Ledningsstaben i Högkvarteret*.

Försvarsmakten. 2014b. *Arbetsordning (ArbO) för Produktionsledningen i Högkvarteret*. Bet. FM2014:5813.

Försvarsmakten. 2014c. *Försvarsmaktens utvecklingsplan 2015-2024 (FM UP 15)*. Bet. FM2013-546:7. Öppna delar.

Försvarsmakten. 2014d. *Försvarsmaktens årsredovisning 2013*. HKV bet. FM2013-1839:3.

Försvarsmakten. 2014e. *Försvarsmaktens svar på remiss av Investeringsplaneringsutredningens betänkande Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15)*. Bet. FM2014-6190:2.

Försvarets materielverk. 2014. *FMV:s yttrande över Ekonomistyrningsverkets rapport Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning (ESV 2014:39)*.D-nr 13FMV6155-12:1.

12.6 Intervjuer

Tidigare befattningshavare vid Sveriges riksdag, Försvarsutskottet

Befattningshavare vid Regeringskansliet, Förvarsdepartementet
 Befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Ledningsstaben
 Befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Ledningsstaben
 Befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Ledningsstaben
 Befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Ledningsstaben
 Befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Produktionsledningen
 Befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Produktionsledningen
 Tidigare befattningshavare vid Förvarsmakten, Högkvarteret, Produktionsledningen
 Befattningshavare vid Förvarets materielverk, Strategiska projekt (Gripen)
 Befattningshavare vid Förvarets materielverk, Ledningsstaben
 Befattningshavare vid Förvarets materielverk, Ledningsstaben
 Befattningshavare vid Förvarets materielverk, System- och produktionsledning

12.7 Övrigt

Bakke, S., Knudssön, K., Kumano-Ensby, A.L. 2014. Dyr og tidkrevende kvalitetssikring med liten effekt. *NRK*. 23.09.2014. Tillgänglig: <http://www.nrk.no/fordypning/tvilsomt-om-kvalitetssikring-virker-1.11936733>. Hämtad 2014-11-28.

Bråthen, A., Tvetbråten, K. 2013. *Er norsk forsvarsindustri klar for konkurranse?* FFI-fokus. Nr.1, December 2013.

FSI (Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening). 2015. Industri og forsvar. Tillgänglig: <http://www.fsi.no/infosenter/industri-o/>.

Norska Forsvarets hemsida. Prinsix-portalen. Tillgänglig: <http://prinsix.forsvaret.no/investeringskonsept/Sider/roller-og-ansvar.aspx>. Hämtad 2014-11-28.

SIPRI Arms Transfers Database. TIV of arms exports/imports, 2000-2013. Tillgänglig: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers> (Hämtad 2015-01-20).

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF). 2014. Facts about the Swedish Security and Defence Industry. Tillgänglig: <http://www soff.se/var-organisation/faktabroschyr>. (Hämtad 2014-11-27)

Teknik och Säkerhetsforum. 2013. *Teknik och forskning för försvar och säkerhet*. Faktablad. Tillgängligt: <http://www.teknikochsakerhet.se>. Hämtad 2014-11-28.

Sammanfattning

Denna rapport är ett resultat av ett nära samarbete med vår systerorganisation i Norge, Forsvarets Forskningsinstitut (FFI).

FOI och FFI studerar gemensamt frågor relaterade till en effektiv materielförsörjning. Detta projekt är tänkt att sträcka sig över perioden 2014-16. I den inledande delen av samarbetet har vi studerat materielförsörjningen ur ett incitamentsperspektiv. En del av arbetet har varit att kartlägga och analysera skillnader mellan Norge och Sverige vad gäller organisation, aktörer, roller och processer. Denna kartläggning visar på både likheter och skillnader. Vi har främst studerat skillnaderna och diskuterat deras innebörd och påverkan på materielförsörjningen.

De väsentligaste skillnader som vi observerat är att:

- Alla större statliga investeringsprojekt i Norge, däribland investeringarna i försvarsmateriel, måste genomgå en extern kvalitetsäkring av en oberoende extern part.

Motsvarande externa granskning utförd av en oberoende part är inte obligatorisk i Sverige.

- Det norska försvarsdepartementet är sedan år 2003 ansvarigt för den strategiska, långsiktiga planeringen av det norska försvaret, däribland materielförsörjningen. Resurser för de strategiska funktionerna och långsiktiga planeringen överfördes från Forsvarsstaben till Försvarsdepartementet. År 2003 integrerades Överbefälhavaren och dennes strategiska funktioner i Försvarsdepartementet.

I Sverige ansvarar Försvarsmakten och dess högkvarter för den långsiktiga planeringen.

- I Norge har försvarsgrenarna både egna försvarsgrensstabber och egna driftsanslag för att finansiera försvarsgrenens verksamhet. Försvarsgrenarnas ställning i Norge är stark och de utövar ett stort inflytande på materielförsörjningen.

I Sverige har vi en "gemensam" försvarsmakt där försvarsgrenarna har en mindre framträdande roll och plats i den formella organisationen. De förfogar inte heller över anslagen utan dessa är oftast ramanslag på försvarsmaktsnivå.

- Materielförsörjningen är i Norge samlad till en myndighet, den norska försvarsmakten. Motsvarigheten till Forsvarets materielverk (FMV) är i Norge Forsvarets logistikorganisation (FLO). FLO ingår dock i den norska försvarsmakten och är inte som FMV en självständig civil myndighet.
- Den svenska försvarsindustrin, eller snarare den i Sverige verksamma försvarsindustrin, är betydligt större än den norska.

Dessa skillnader i de institutioner och spelregler som kringgärdar materielförsörjningen i de bägge länderna blir en viktig utgångspunkt för att studera hur de incitament som kan tänkas påverka materielförsörjningens aktörer ser ut. Rapporten diskuterar kring dessa skillnader, tillsammans med resonemang kring incitament härledda från litteratur på området och empiri som hämtats in genom egna intervjuer och tidigare granskningar på området. Rapporten lämnar också förslag till förändringar som kan förbättra styrningen och insynen från regering och riksdag.

Nyckelord: Försvarsmakten, Forsvarets materielverk, försvarsindustri, försvarsmateriel, materielförsörjning, materielanskaffning, incitament, nordiskt samarbete, principal-agent, optimism bias.

Summary

This report is the result of a close cooperation with our sister organization in Norway, the Norwegian Defence Research Establishment (FFI).

FOI and FFI are studying issues related to an effective supply of defence equipment. This project is intended to extend over the period 2014-16. The initial part of the project has studied the supply of defence equipment from an incentive perspective. Part of the work has been to identify and analyse differences between Norway and Sweden in terms of organization, actors, roles and processes related to the supply of defence equipment. The analysis reveals both similarities and differences. We have studied these differences and their implications and impact on the supply of defence equipment.

The most significant differences between the two countries are that:

- All major government investment projects in Norway, including defence equipment investments, must undergo an external quality assurance by an independent external party.

In Sweden, there is no corresponding external review by an independent party.

- The Norwegian Ministry of Defence has since 2003 been responsible for the strategic, long-term planning of the Norwegian Armed Forces, including the supply of defence equipment. Resources for the strategic functions and long-term planning were transferred from the Armed Forces Headquarters to the Ministry of Defence in 2003 and integrated the Supreme Commander and his strategic functions in the Ministry of Defence.

In Sweden, the Swedish Armed Forces and its headquarters is responsible for the long term planning.

- In Norway, the services have both their own staff and resource allocation to finance the services' operations. Services' positions in Norway are strong and they exert a great influence on the supply of defence equipment.

In Sweden there is a joint Armed Force in which the services have a less prominent role and place in the organisation. The services do not dispose funds directly, as these are usually allocated at the joint Armed Forces level.

- Equipment procurement in Norway is gathered to one single authority, the Norwegian Armed Forces. The equivalent of the Swedish Defence Materiel Administration (FMV) is the Norwegian Defence Logistics Organisation (FLO). However, FLO is included in the Norwegian Armed Forces and is not an independent civil authority as FMV.

- The Swedish defence industry, or rather the in defence industry located in Sweden, is significantly larger than the Norwegian defence industry.

These differences can affect processes and actors' incentives, which are the subject of discussion in the report along with a discussion of incentives derived from theory, literature and empirical data. The report also makes recommendations for improvements on the control and insight by the government and the parliament.

Keywords: Swedish Armed Forces, armaments, defence equipment, defence materiel, defence industry, incentives, nordic cooperation, principal-agent, optimism bias.



Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FFI Forsvarets
forskningsinstitut

Forsvarets forskningsinstitut

Postboks 25,
2027 Kjeller
Norge

www.ffi.no