



# Ny tid, ny strid

En studie av Försvarmaktens  
materieförsörjningsstrategi i ett  
förändrat säkerhetspolitiskt läge

Nima Khodabandeh, Peter Bäckström & Ulf Jonsson

**Nima Khodabandeh, Peter Bäckström & Ulf  
Jonsson**

# **Ny tid, ny strid**

En studie av Försvarmaktens materielförsörjningsstrategi i ett  
förändrat säkerhetspolitiskt läge

Titel	Ny tid, ny strid. En studie av Försvarmaktens materieförsörjningsstrategi i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge
Title	New time, new battle. A study of the materiel supply strategy for the Swedish Armed Forces in a changed security environment.
Rapportnr/Report no	FOI-R--4790-SE
Månad/Month	Oktober
Utgivningsår/Year	2019
Antal sidor/Pages	23
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarmakten
Forskningsområde	Försvarekonomi
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr/Project no	E13664
Godkänd av/Approved by	Lars Høstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Försvarmakten, Alexander Gustavsson

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI

## Sammanfattning

Överbefälhavaren fastställde Försvarmaktens materielförsörjningsstrategi (MFS) 2007. Sedan dess har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde försämrats vilket inneburit att Försvarmaktens fokus har skiftat från internationella insatser till nationellt försvar. Syftet med denna studie var att belysa vilken betydelse det förändrade säkerhetspolitiska läget har på MFS ändamålsenlighet och att identifiera förändringsbehov inför framtiden.

Studien har utifrån semistrukturerade intervjuer undersökt hur Försvarmakten, Regeringskansliet samt Försvarets materielverk ser på betydelsen av det förändrade säkerhetspolitiska läget för MFS, samt vilka behov och utmaningar som finns inför framtiden. Till det har tidigare studier och utredningar, från Totalförsvarets forskningsinstitut och andra myndigheter, sammanställts för att ge en bredare utgångspunkt för studiens analys.

Studien konstaterar att det finns brister i den nuvarande strategin för Försvarmaktens materielförsörjning. Det förändrade säkerhetspolitiska läget har resulterat i att fokus skiftat till nationellt försvar, vilket bland annat innebär ett ökat behov av försörjningstrygghet i högre konfliktnivåer. Den nuvarande strategin beaktar inte denna aspekt i tillräckligt stor utsträckning. Strategin ger heller ingen tydlig vägledning kring hur effektmål ska prioriteras eller uppnås.

En reviderad strategi för Försvarmaktens materielförsörjning behöver därför på ett tydligare sätt beakta det förändrade säkerhetspolitiska läget i omvärlden och i förlängningen risken för höjd beredskap och krig i Sveriges närområde. En reviderad strategi bör ta hänsyn till hur det militära försvaret är tänkt att nyttjas.

**Nyckelord:** Materielförsörjning, Strategi, Försvarmakten, Försörjningstrygghet

## Summary

The materiel supply strategy for the Swedish Armed Forces was established in 2007. Since then the security environment has deteriorated in Sweden's vicinity, giving rise to a change in focal point from international missions towards territorial defence. This study examines how the change in the security environment has affected the expedience of the materiel supply strategy with regard to current prerequisites in order to identify the need for revisions.

A set of semi-structured interviews was conducted with representatives from the Swedish Armed Forces, the Ministry of Defence and the Swedish Defence Materiel Administration. In addition, the study has reviewed previous studies, from the Swedish Defence Research Agency as well as other government agencies, in order to provide a broader perspective for the analysis.

The study concludes that there is a need for revising the current materiel supply strategy. The change in focal point from international missions towards territorial defence has, among other things, put a greater emphasis on security of supply for the Swedish Armed Forces. This aspect is not completely covered in the current strategy. Moreover, the current strategy does not provide guidance as to how desired objectives are to be prioritized or achieved.

**Keywords:** Materiel supply, Strategy, Swedish Armed Forces, Security of supply

## Innehållsförteckning

1.	Inledning .....	7
	Bakgrund.....	7
	Syfte och frågeställningar .....	7
	Metod.....	8
	Avgränsning.....	8
2.	Teoretiska utgångspunkter .....	9
	Vad är en strategi? .....	9
	När är en strategi ändamålsenlig? .....	10
3.	Materieförsörjningsstrategin .....	11
	Beskrivning.....	11
	Tidigare studier och utredningar .....	12
4.	Resultat från intervjuer .....	15
	Operationsmiljöns betydelse .....	15
	Behov av försörjningstrygghet.....	16
	Internationella samarbeten .....	17
	Samspelet med andra strategier .....	17
5.	Diskussion.....	19
6.	Litteraturförteckning.....	22



# 1. Inledning

## Bakgrund

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har försämrats under det senaste decenniet vilket inneburit att Försvarmaktens fokus har skiftat från internationella insatser till nationellt försvar. Den försvarspolitiska inriktningen för 2016-2020 anger att det enskilt viktigaste under perioden är att höja den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.<sup>1</sup> Även Förvarsberedningen understryker vikten av att Försvarmaktens operativa förmåga förstärks förhållandevis snabbt.<sup>2</sup>

Överbefälhavaren fastställde Försvarmaktens materieförsörjningsstrategi (MFS) 2007.<sup>3</sup> Samtidigt beslutade chefen för Försvarets materielverk (FMV) att strategin även skulle tillämpas inom FMV. Arbetet med framtagandet av strategin genomfördes gemensamt av Försvarmakten och FMV med deltagande från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

MFS är skriven under en tid då internationella insatser var i fokus. Denna studie belyser hur den förändrade inriktningen för Försvarmaktens verksamhet påverkar strategins ändamålsenlighet och relevans. Studien har genomförts på uppdrag av Försvarmakten inom ramen för FOI-projektet Stöd till Militärstrategisk Inriktning (SMI). Till följd av att Förvarsberedningen i sin slutrapport<sup>4</sup> uttrycker ett behov av en ny materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret, kan föreliggande rapport utgöra ett underlag.

## Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att belysa vilken betydelse det förändrade säkerhetspolitiska läget har på MFS ändamålsenlighet och att identifiera förändringsbehov inför framtiden.

Studien syftar till att besvara följande frågeställningar:

- Vilka effekter var det tänkt att MFS skulle uppnå när den fastställdes?
- Har prioriteringarna av dessa effekter förändrats över tid?

---

<sup>1</sup> Prop. 2014/15:109. *Försvarpolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*.

<sup>2</sup> Ds 2019:8. *Värnkraft. Inriktning av säkerhetspolitiken och utformning av det militära försvaret 2021-2025*.

<sup>3</sup> Försvarmakten, *Strategi för Försvarmaktens materieförsörjning*. Bilaga, 23 283:61994, 2007

<sup>4</sup> *Ibid*, s. 268



- Finns det svagheter med MFS i det nya säkerhetspolitiska läget och vilka utmaningar och behov finns med anledning av det inför framtiden?

## Metod

Studiens utgångspunkt har varit att tillvarata berörda aktörers syn på MFS. För att uppnå detta har ett antal intervjuer genomförts med medarbetare från Försvarsmakten, Regeringskansliet och FMV. Samtliga intervjupersoner har erfarenhet av att arbeta med materieförsörjning inom respektive myndighet och har förkunskaper om MFS. Inom respektive myndighet arbetar intervjupersonerna på strategisk nivå. Utöver intervjuerna har skriftlig dokumentation, bland annat tidigare studier av MFS, analyserats för att ge en bakgrund till MFS.

Totalt intervjuades sju personer under perioden mars-april 2019. Intervjuerna var semi-strukturerade, vilket innebär att intervjuerna utgick från en på förhand utarbetad mall med öppna frågeområden. Vid samtliga intervjuer användes samma mall för frågorna som ställdes. Intervjumallens frågeområden fokuserade på hur intervjupersonerna upplevde att den förändrade inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet påverkat prioriteringar av effektmål samt vilka behov och utmaningar som finns inför framtiden kopplat till MFS. Som underlag till frågorna som handlade om prioriteringar användes de fem effektmål som identifierades av FOI i en utvärdering av MFS från 2011.<sup>5</sup> Dessa effektmål beskrivs närmare under kapitel 3 av denna rapport.

Intervjuerna skrevs ut i textform. Inför slutbearbetningen av datamaterialet lästes hela textmaterialet igenom flera gånger. Delar av textmaterialet med liknande innehåll sammanfördes till kategorier. Denna sammanställning ligger till grund för den resultatredovisning som återfinns i denna rapport.

## Avgränsning

Målsättningen för denna rapport är att belysa olika aspekter som behöver beaktas vid en eventuell omarbetning av nuvarande MFS. Rapporten ger däremot inte explicit förslag på hur en eventuell framtida strategi bör utformas, utan endast några utgångspunkter för en reviderad strategi. Vidare utgår studien från punktsatserna 1 - 5 i materieförsörjningsstrategin, som återges i kapitel 3.

---

<sup>5</sup> Axelson m.fl. *Utvärdering av Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi*. FOI-R--3209--SE, 2011.

## 2. Teoretiska utgångspunkter

Det finns flera olika definitioner av begreppet strategi och olika uppfattningar om vad en strategi fyller för funktion. Följande kapitel syftar till att utifrån valda delar av litteraturen på området tillhandahålla några olika perspektiv för att kunna resonera kring strategier och huruvida en strategi är ändamålsenlig eller inte.

### Vad är en strategi?

Det finns ingen allmänt vedertagen och entydig definition som beskriver hur begreppet *strategi* ska förstås och avgränsas.

Freedman menar att ett strategiskt förhållningssätt, i en vid bemärkelse, handlar om att tänka långsiktigt kring hur ett mål ska kunna uppnås. Att ha en strategi betyder att någon har reflekterat kring sitt och andras agerande i förväg i förhållande till sina mål och sina resurser.<sup>6</sup>

Mintzberg menar i sin tur att det inte går att beskriva begreppet strategi med enbart en ensam definition, utan syftar istället till något av fem P:n: *Plan*; *Ploy*; *Pattern*; *Position*; eller *Perspective*.<sup>7</sup>

En strategi i formen av en plan kännetecknas av att den utformas i förväg och syftar till att beskriva eller ge vägledning över hur ett medvetet agerande ska se ut för att ett mål ska kunna uppnås. I och med att en strategi ofta måste beakta andra aktörer kan en sådan strategisk planering ibland gå ut på att påverka någon annans beteende i en viss riktning genom exempelvis vilseledning eller hot. Ett annat sätt att se på en strategi är dock att den utgör ett handlingsmönster, snarare än en plan. Handlingsmönstret kan i viss mån vara produkten av en organisations omedvetna beteende. På engelska brukar begreppet *emergent strategy* användas för att beskriva en strategi som har sitt ursprung i ett handlingsmönster snarare än medveten planering.

Samtidigt behöver en strategi inte nödvändigtvis ge uttryck för vare sig planering eller handlingsmönster. En strategi kan snarare syfta till att positionera organisationen i en omvärldsmiljö, för att på så vis matcha organisationens interna kontext med omvärldens externa. Likväl kan en strategi vara ett perspektiv, där fokus ligger på organisationens syn på omvärlden och på de normer och värderingar som styr organisationens agerande.

<sup>6</sup> Freedman, L. *Strategy*. 2 Revised edition. Oxford: Oxford University Press Inc, 2015.

<sup>7</sup> Mintzberg, H. The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management Review*. 30:1, 1987.

## När är en strategi ändamålsenlig?

Det är ofta omöjligt att vara fullständigt säker på att en viss strategi leder till ett önskvärt läge. Rumelt menar dock att en ändamålsenlig strategi bör uppfylla några grundläggande kriterier:<sup>8</sup>

1. *Strategin ska vara konsekvent.* En strategi ska skapa ett gemensamt sammanhang för en organisation och bidra till samordning av ett kollektivt agerande. Strategin ska därför beskriva mål och/eller medel som är inbördes logiska i förhållande till varandra och med andra strategier inom organisationen.
2. *Strategin ska ta hänsyn till omvärlden.* Strategin ska hjälpa en organisation att anpassa sig till omvärlden och till avgörande förändringar i denna.
3. *Strategin ska skapa värde.* En strategi måste innebära att någon sorts värde skapas eller vidmakthålls. I vissa situationer kan det handla om att skapa en konkurrensfördel gentemot en annan aktör.
4. *Strategin ska vara genomförbar.* En strategi kan inte förutsätta resurser som inte existerar eller få sådana negativa konsekvenser för andra områden att den blir oacceptabel. Strategin ska kunna genomföras med de fysiska, personella och monetära resurser som finns tillgängliga.

Dessa grundläggande kriterier kan utgöra utgångspunkten för en strategiutvärdering. Om strategin misslyckas med att uppnå någon eller några av kriterierna kan det ses som en indikation på att strategin inte är ändamålsenlig och att den därför behöver förändras. Strategiutvärdering är med detta synsätt en process som skapar en återkoppling mellan planering, mål, medel och resultat: förändrade omständigheter eller oförutsedda händelser behöver återspeglas i en förändrad strategi. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att en bra strategi, enligt Rumelt, är en strategi som inte kräver ständiga omformuleringar.

---

<sup>8</sup> Rumelt, R. P. Evaluating business strategy. I *The Strategy Process*, Mintzberg, H., Quinn, J.B. and Ghoshal, S. (red.), Revised Edition, London: Prentice Hall Europe, 1998.

## 3. Materieförsörjningsstrategin

### Beskrivning

Materieförsörjningsstrategin (MFS) är ett för Försvarmakten och FMV styrande dokument som syftar till att inrikta och styra materieförsörjningen. MFS syftar även till att realisera den av statsmakterna uttryckta viljan till en, ur ett livscykel-perspektiv, mer kostnadseffektiv och samtidigt säker materieförsörjning utifrån insatsförsvarets uppgifter och behov.<sup>9</sup> De övergripande målen för strategin är:

1. Insatsförsvarets uppgifter och behov skall vara styrande för Försvarmaktens materieförsörjning.
2. Materieförsörjningen skall vara kostnadseffektiv ur ett livscykelperspektiv och tillgodose kravet på ökad leveranssäkerhet.

De metoder som MFS anger ska användas för att uppnå dessa mål är:

3. Materieförsörjningen skall styras av tydliggjorda och medvetna val mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet.
4. Materieförsörjningen skall via en iterativ kravanpassning i högre grad nyttja Försvarmaktens befintliga materiel och marknadens möjligheter samt ske samordnat med utformning.
5. Internationell samverkan skall vara huvudalternativet vid all utveckling, anskaffning och vidmakthållande och nyttan av internationellt materielsamarbete skall maximeras. Exporten av i Försvarmakten existerande materielsystem skall främjas där det är till stor nytta för insatsförsvarets behov.
6. Materieförsörjningen skall ske samordnat med Försvarmaktens forskning och teknikutveckling.
7. Antalet olika system skall minskas genom ökad teknisk systemsamordning.
8. Ökad kostnadseffektivitet skall sökas genom att minska statens egen verksamhet och ge leverantörerna större åtaganden.
9. Materieförsörjningen skall ledas av en myndighetsgemensam integrerad materielledning.

Angränsande till MFS är de principer för materieförsörjning som riksdagen beslutat både i den försvarspolitiska inriktningen 2009 och 2015. I inriktningspropositionen från 2009<sup>10</sup> angavs att Försvarmaktens behov av materiel ytterst

---

<sup>9</sup> Försvarmakten, 2007, s. 2.

<sup>10</sup> Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar.*

bestäms av krav på operativ förmåga i olika avseenden. Materieförsörjningen är därmed att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden. Enligt propositionen ska detta uppnås genom att tillämpa tre grundprinciper: att så långt som möjligt använda och vidmakthålla befintlig materiel, eventuell nyanskaffning bör ske genom befintlig och beprövad materiel, utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses av de andra principerna. I inriktningspropositionen från 2015 angavs att all materieförsörjning bör bedömas utifrån uppgiften att under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 höja krigsförbandens operativa förmåga, dock med samma grundläggande principer som i tidigare proposition.<sup>11</sup>

Enligt fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (EUF) ska upphandling av försvarsmateriel enligt huvudregeln ske under konkurrens, men i enlighet med fördragets Artikel 346 kan undantag göras från denna huvudregel, förutsatt att upphandlingen innefattar väsentliga säkerhetsintressen. Efter att Försvarsmakten fastställde MFS har regeringen även pekat ut tre områden inom materieförsörjningen som väsentliga säkerhetsintressen. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen från 2015 lyftes stridsflyg- och undervattensförmågan fram som områden av väsentlig betydelse för Sveriges försvar. I budgetpropositionen från 2018 tillkom även integritetskritiska delar av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto, som väsentliga säkerhetsintressen. Anskaffningarna knutna till dessa områden omfattas av EUF-fördragets artikel 346 och kan således anses ligga utanför materieförsörjningsstrategin.

## Tidigare studier och utredningar

I en FOI-rapport<sup>12</sup> från 2011 utvärderades tillämpningen av MFS. Författarna utgick från ekonomisk forskning om verksamhetsutveckling och strategisk tillämpning och därmed förknippade *effektmål*, dvs. de övergripande effekterna som eftersträvas.<sup>13</sup> Effektmålen för verksamheter definieras vanligen som kvalitet, kostnad, flexibilitet, leveranssäkerhet och hastighet. I studien av MFS operationaliserades dessa till: *insatsförsvarets behov; kostnad; handlingsfrihet; leveranssäkerhet; och kortare ledtider.*

Den övergripande slutsatsen från utvärderingen var att tillämpningen av MFS hade varit begränsad. Tre förklaringar angavs. För det första var det oklart hur strategins effektmål enligt ovan skulle tolkas och hur de skulle prioriteras inbördes. Det fanns exempelvis inte klart beskrivet hur medel och metoder skulle

<sup>11</sup> Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*, s. 99.

<sup>12</sup> Axelson m.fl. *Utvärdering av Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi*. FOI-R--3209--SE, 2011.

<sup>13</sup> Slack, N., Chambers, S. & Johnson, R. *Operations Management*. London: Prentice Hall, 2007.

styras mot de i rapporten identifierade effektmålen.<sup>14</sup> En viktig poäng från tidigare studier är också att ingen organisation kan optimera alla effektmål, utan en prioritering mellan effektmålen är nödvändig.<sup>15</sup> Eftersom det inte var tydligt vad strategin skulle leda till var konsekvensen, enligt författarna, att det blir svårt, om inte omöjligt, att styra och följa upp tillämpningen. För det andra hade organisationerna inte förändrats för att kunna omhänderta MFS. Författarna menade exempelvis att arbetsmetoder var oklara, att det fanns begränsningar i samarbetet mellan de olika myndigheterna och att det saknades en systematisk uppföljning av strategin. För det tredje skapade regeringens principer för materielförsörjningen en parallell styrning av materielförsörjningen, även om författarna underströk att det inte fanns några tydliga konflikter mellan dessa principer och MFS från 2007.<sup>16</sup>

I Riksrevisionens granskning<sup>17</sup> från 2011 av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbeten undersöktes huruvida det internationella försvarsmaterielsamarbetet styrs respektive genomförs på ett effektivt sätt av regeringen och ansvariga myndigheter. Granskningen konstaterade att förseningar är relativt vanligt förekommande inom internationella materielsamarbeten. Riksrevisionen konstaterade i granskningen att fördelarna med internationella materielsamarbeten måste vägas mot en ökad risk för fördröningar, förseningar, förmågeglapp<sup>18</sup> och en minskad nationell handlingsfrihet.<sup>19</sup>

I ett FOI-memo<sup>20</sup> från 2016 togs en taxonomi för olika anskaffningsformer fram. I memot konstateras bland annat att det på grund av den höga komplexiteten ofta är svårt att dela in militära anskaffningsprojekt i förenklade anskaffningsformer. En så kallad ren hyllvaruanskaffning, i betydelsen att inga som helst justeringar eller anpassningar sker, är svår att genomföra. Det konstateras att det ur ett styrnings- och uppföljningshänseende finns ett behov av att etablera gränser inom vilka en anskaffning kan definieras som en hyllvara, en anpassnings- eller en utvecklingsprodukt.

En annan FOI-rapport<sup>21</sup> från 2016 tog avstamp i principerna för den svenska materielförsörjningen och utredde i vilken utsträckning olika anskaffningsformer

---

<sup>14</sup> Axelson, 2011.

<sup>15</sup> Slack m.fl., 2007.

<sup>16</sup> Axelson, 2011.

<sup>17</sup> Riksrevisionen. *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten*. RiR 2011:13, 2011.

<sup>18</sup> Ingående och utgående system sammanfaller inte i tid.

<sup>19</sup> Riksrevisionen, 2011, s.11-12.

<sup>20</sup> Jonsson & Lusua. *Off the Shelf or by yourself? Towards a Framework for Categorizing Military Acquisitions*. FOI Memo 5741, 2016.

<sup>21</sup> Nordlund m.fl. *Effektiv materielförsörjning. Utveckla, anpassa eller köpa från hyllan?* FOI-R--4265--SE, 2016.

används i materielanskaffningen till Försvarsmakten. De olika anskaffningsformerna som undersöktes var köp av befintlig materiel, anpassning av befintlig materiel och utveckling av ny materiel. En viktig slutsats var att det inte fanns någon enhetlig definition av dessa olika anskaffningsformer; snarare är det så att ett antal olika definitioner förekommer.

I en FOI-rapport<sup>22</sup> från 2017 jämfördes MFS med motsvarande strategier i Finland, Norge och Danmark. Slutsatsen från studien var att de nordiska ländernas strategi eller prioriteringar gällande militär materielförsörjning var förhållandevis lika. Samtidigt fanns skillnader mellan ländernas strategier. Den finska strategin för materielförsörjning är exempelvis starkt knuten till samhällets och försvarets förmåga att över tid kunna upprätthålla stridsduglighet, samtidigt som Danmark och Norge prioriterar NATO-kompabilitet i materielförsörjningen. Ytterligare en skillnad mellan Sverige och de övriga nordiska länderna var att dessa definierat ett antal kritiska teknologiområden, där det i enlighet med EUF-fördragets artikel 346 samt i Norges fall EES-avtalets artikel 123, kan göras undantag från huvudregeln att upphandling av försvarsmateriel ska ske under konkurrens medan Sverige definierat två förmågeområden. Studien underströk dock att prioriteringen av dessa teknologiområden inte nödvändigtvis innebär att det är den inhemska försvarsindustrin som ska tillhandahålla dessa, utan att det är tillgängligheten till dessa teknologiområden som är det centrala.

Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov<sup>23</sup> föreslog i sitt betänkande att en strategi bör tas fram för att kunna säkerställa leveranser av tjänster och materiel, likväl som tillgång till kompetens, under såväl fred, som vid höjd beredskap och i krig. Utredningen konstaterade bland annat att stridsflygsförmågan och ubåt tillsammans står för närmare en tredjedel av materielanslagen under perioden 2017 till och med 2029. Försvarsmakten, är enligt utredningen, starkt beroende av ett enskilt företags kompetens när det gäller såväl stridsflygsförmågan som undervattensförmågan. Det tycks dock inte vara klarlagt hur beroendet ska hanteras på längre sikt avseende vidmakthållande och underhåll. Utredningen konstaterade således att beroendet av försvarsindustrin och dess påverkan på tillgänglighet, uthållighet och operativ förmåga bör analyseras. Utredningen konstaterade vidare att grundliga analyser av risker och möjligheter bör genomföras inför beslut om internationella materielsamarbeten.

---

<sup>22</sup> Olsson & Nordlund. *Effektiv materielförsörjning. Nordiska ländernas strategi, organisation och försvarsindustri*. FOI-R--4452--SE, 2017.

<sup>23</sup> SOU 2018:7. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.

## 4. Resultat från intervjuer

I detta kapitel presenteras en sammanställning av de intervjuer som genomförts med medarbetare i Försvarmakten, Regeringskansliet och FMV. Bearbetningen av intervjuerna gav upphov till fyra kategorier som tillsammans bedöms skapa en övergripande beskrivning av det insamlade datamaterialet: *Operationsmiljöns betydelse; Behov av försörjningstrygghet; Internationella samarbeten* samt *Samspelet med andra strategier*.

### Operationsmiljöns betydelse

Intervjuerna pekar på att det förändrade säkerhetspolitiska läget har resulterat i att prioriteringarna mellan identifierade effektmål i MFS har förändrats. Fokus har skiftat från kostnadseffektivitet i ett insatsförsvaret inriktat mot internationella insatser till operativa behov i ett läge där nationellt försvar åter är i centrum.

Intervjupersonerna ger en samstämmig bild över hur MFS starkt är präglad av den tidsanda som rådde när den togs fram. MFS är *"ett barn av sin tid"*, menar exempelvis en intervjuperson från FMV. Det säkerhetspolitiska läget gjorde att det nationella försvarets behov var nedtonade. Istället blev kostnadseffektivitet och besparingar det överordnade effektmålet. Fokus för Försvarmaktens verksamhet var internationella insatser. Detta medförde att korta ledtider, som medgav att förband kunde göras tillgängliga för internationella insatser, också kom att prioriteras högt. MFS skulle bidra till att ett insatsförsvaret kunde byggas upp som var *"smalare och vassare"* och som kunde verka *"här och nu"*. Vägen fram dit skulle dock ske *"i den takt som ekonomin medgav"*, understryker en intervjuperson från Försvarmakten.

Intervjupersonerna beskriver även hur MFS är präglad av den historiska kontexten. En intervjuperson från FMV beskriver exempelvis hur framtagandet av MFS var ett sätt att ta avstånd från hur materielförsörjningen till Försvarmakten genomförts tidigare: i framtiden skulle långa utvecklingsprojekt undvikas. En liknande bild ges av en intervjuperson från Försvarmakten, som menar att MFS var ett sätt att *"bryta mönstret från det kalla kriget"*: strategin skulle vara ett sätt att tydliggöra att egenutveckling inte längre var huvudalternativet. Intervjupersoner från Regeringskansliet och FMV beskriver också hur det fanns en förhoppning om att besparingar i anskaffningsprojekt kunde uppnås, samtidigt som förseningar kunde undvikas, om materielförsörjningen inriktades mot att i högre grad än tidigare anskaffa färdigutvecklad materiel som fanns tillgänglig på marknaden. En förutsättning för detta var det då rådande säkerhetspolitiska läget som medgav att materielförsörjningen kunde ta sin utgångspunkt i marknaden.



Samtliga intervjupersoner beskriver dock hur dagens försämrade säkerhetspolitiska läge har fått ett stort genomslag i hur MFS:s effektmål prioriteras. Det nationella försvarets behov har kommit att bli det högst prioriterade effektmålet. En intervjuperson från Försvarmakten beskriver det som en *"hotdriven utveckling"*. Leveranssäkerhet har alltså en stor betydelse, men nu i och med att krigsorganisationen ska byggas upp under en relativt kort tidsperiod. En annan intervjuperson från Försvarmakten understryker i detta sammanhang betydelsen av att materielförsörjningen levererar på ett sådant sätt att den är i fas med krigsförbandens uppbyggnad. Kostnadseffektivitet är på så sätt, menar intervjupersonerna, inte längre det överordnade effektmålet. Det är dock inte samma sak som att kostnadseffektivitet inte är viktigt. Snarare, menar en intervjuperson från Regeringskansliet, är det så att kostnader är en aspekt som alltid ska beaktas vid anskaffning av materiel.

## Behov av försörjningstrygghet

Intervjupersoner från både Försvarmakten och FMV ger uttryck för ett behov av att MFS i framtiden på ett tydligare sätt adresserar försörjningstrygghet. Det handlar om att kunna *"leverera i alla lägen"*, som en intervjuperson från Försvarmakten uttrycker det. Detta behov har sin grund i det förändrade säkerhetspolitiska läget: *"det måste finnas en medvetenhet kring att krig är en möjlighet"*. Det handlar också om att de avtal som tecknas med leverantörer beaktar vad som händer under höjd beredskap eller i samband med ett försämrat omvärldsläge. Att säkerställa att leveranser kan ske i ett förändrat säkerhetsläge betyder att försörjningstrygghet behöver tas med som en aspekt när val om försörjningslösningar görs. Det kan betyda att särskilt viktiga områden pekas ut på förhand och att detta till viss del blir styrande för vilken försörjningslösning som används. I dagsläget tar inte MFS upp dessa frågor på ett tydligt sätt, menar intervjupersoner från Försvarmakten och FMV.

Intervjupersonerna ger en samstämmig bild över att det sätt på vilket MFS har fått ett genomslag i materielförsörjningen främst är genom en ökad användning av konkurrensupphandlingar och, till viss del, köp av färdigutvecklad materiel. Att fullt ut följa MFS och principerna i inriktningspropositionerna upplevs dock som ett alltför förenklat förhållningssätt. Intervjupersoner från Regeringskansliet menar att materielsystem som anskaffas har en sådan särart att det ibland inte går att på förhand peka på en given försörjningslösning. Snarare ska principerna ses som en utgångspunkt varifrån avsteg kan göras och har gjorts. Intervjupersonerna från Regeringskansliet menar exempelvis att utpekandet av väsentliga säkerhetsintressen inneburit avsteg från de principer för materielförsörjningen som anges i MFS och av statsmakterna.

Intervjupersoner från FMV och Regeringskansliet pekar också på att den svenska staten inom vissa områden egentligen köper produktionskapacitet av försvarsindustrin, snarare än enskilda enheter av materiel. Samtidigt erkänner inte MFS detta, menar intervjupersonerna. De prioriteringar över försörjningslösningar som anges i MFS, men även i statsmakternas principer för materieförsörjningen, behöver därför kompletteras av en tydlig strategi för den nationella försvarsindustrin.

## Internationella samarbeten

Intervjupersoner från Regeringskansliet och FMV pekar på att internationella samarbeten, och då särskilt utvecklingsprojekt, inte nödvändigtvis leder till minskade kostnader. Intervjupersoner från FMV menar exempelvis att de stora ekonomiska fördelarna med internationella samarbeten snarare finns att hämta när Sverige kan delta i ett samarbete där kravställningsfasen redan är avklarad. Det kan ge skalfördelar och vara positivt för eftermarknad<sup>24</sup> och vidmakthållande. Utifrån erfarenheter leder samarbeten där det sker gemensam kravställning på den materiel som ämnas anskaffas inte alltid till kortare ledtider eller kostnadsbesparingar. En intervjuperson från Regeringskansliet understryker dock att internationella samarbeten ibland kan motiveras av andra skäl.

## Samspelet med andra strategier

Intervjupersonerna från Försvarsmakten och FMV framhåller att MFS i ökad utsträckning behöver ta hänsyn till säkerhetspolitisk inriktning, militärstrategisk doktrin samt taktiskt uppträdande.

En intervjuperson från Försvarsmakten pekar exempelvis på att en materieförsörjningsstrategi inte kan vara frikopplad från det doktrin- och strategiarbete som sker i Försvarsmakten. Det finns alltid flera sätt att lösa en uppgift, och risken finns att MFS tecknar in vägval på förhand genom att peka ut försörjningslösningen för den materiel som ska anskaffas. Intervjupersonen understryker att militär förmåga byggs genom ett samspel av personal, materiel, utbildning och moraliska faktorer. Alla dessa delar måste vara synkroniserade med varandra: det måste finnas en *”systembalans”*.

Dessutom, menar en annan intervjuperson från Försvarsmakten, kan det finnas en poäng med att uppträda annorlunda än en tänkt motståndare för att nå taktiska fördelar. På så vis behöver materielen som anskaffas också vara anpassad till det

---

<sup>24</sup> Marknad efter anskaffning så som service och underhåll.

sätt som Försvarsmakten avser uppträda. Både intervjupersoner från Försvarsmakten och FMV understryker i detta sammanhang betydelsen av ett ökat fokus på det nationella försvaret. Att möta en kvalificerad motståndare i Sveriges närområde ställer helt andra krav än de uppgifter som Försvarsmakten har haft tidigare, och svenska särkrav kan få en ökad betydelse. Det kan exempelvis handla om det svenska klimatet eller den specifika operationsmiljön i Östersjön. Samtidigt, menar en intervjuperson, är MFS skriven i en anda av *"det som duger åt andra, duger åt oss"*. MFS måste på så sätt, enligt en intervjuperson från Försvarsmakten, beakta det sätt på vilket säkerhetspolitisk inriktning, militärstrategisk doktrin samt taktiskt uppträdande har förändrats sedan 2007.

## 5. Diskussion

Syftet med denna studie har varit att belysa vilken betydelse det förändrade säkerhetspolitiska läget har på MFS ändamålsenlighet och att identifiera förändringsbehov inför framtiden.

Utifrån studiens resultat och teoretiska ansats konstaterar vi att det finns brister i den nuvarande strategin för Försvarsmaktens materielförsörjning. Bedömningen grundar sig på följande observationer:

1. *Strategin är inte i harmoni med omvärlden.* Syftet med MFS 2007 var att positionera materielförsörjningen i det omvärldsläget som då var rådande, men även gentemot ett tidigare handlingsmönster. Det förändrade säkerhetspolitiska läget har resulterat i att fokus skiftat till nationellt försvar vilket bland annat innebär ett ökat behov av försörjningstrygghet i flera konfliktnivåer.
2. *Strategin ger ingen tydlig vägledning kring hur effektmålen ska prioriteras eller uppnås.* Strategin ger bland annat inte någon vägledning för hur försörjningstrygghet i högre konfliktnivåer ska kunna uppnås samt prioriteras gentemot andra effektmål.

När MFS fastställdes var internationella insatser i fokus för Försvarsmakten. Intervjuerna återger en samstämmig bild: när strategin fastställdes var syftet att tydligt positionera materielförsörjningen genom att ta avstånd från ett tidigare handlingsmönster där anskaffning inte sällan innebar långa och kostsamma utvecklingsprojekt.

I och med det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde samt Europa har Försvarsmaktens fokus skiftat till nationellt försvar och operativ förmåga.<sup>25</sup> Målsättningen för Försvarsmakten är att ha en krigsavhållande förmåga genom att kostnaderna för ett väpnat angrepp ska anses vara orimliga för angriparen.<sup>26</sup> En strategi måste kunna hantera förändringar i omvärlden och till avgörande händelser i denna om den ska kunna vara relevant över tid. Skiftet mot det nationella försvaret har resulterat i att MFS, utifrån studiens teoretiska ansats, inte bedöms vara i harmoni med omvärlden. En strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning behöver därför på ett tydligare sätt beakta det förändrade säkerhetspolitiska läget i omvärlden och i förlängningen risken för höjd beredskap och krig i Sveriges närområde.

<sup>25</sup> Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020.* & Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid.*

<sup>26</sup> Försvarsmakten. *Militärstrategisk doktrin. MSD 16.* s. 6. FM2016-7676:1, 2016.

Med målsättningen att uppnå försörjningstrygghet för det nationella försvaret bedömer vi att det krävs alternativa metoder jämfört med när MFS fastställdes. Det nationella försvaret ska kunna verka i fred, kris och krig. Det faktum att operationsmiljön numera är i närområdet, och att det dimensionerande hotet är en kvalificerad motståndare, ställer högre krav på försörjningstrygghet jämfört med när MFS fastställdes. Detta understryks även av det förnyade behovet av totalförsvarsplanering och utveckling av totalförsvaret. En strategi för Försvarmaktens materielförsörjning bör således visa på hur behovet av försörjningstrygghet för Försvarmaktens organisation kan tillgodoses i högre konfliktivåer.

MFS föreskriver vidare att möjligheten till internationella materielsamarbeten alltid ska undersökas. Premissen faller sig naturlig i multinationella internationella insatser där samarbetsländerna delar operationsmiljö och motståndaren är relativt icke-kvalificerad. Samtidigt har Riksrevisionen visat att internationella materielsamarbeten i hög utsträckning präglas av leveransförseningar.<sup>27</sup> Det finns, menar vi, ett behov att klargöra vilka materielprojekt som lämpar sig för internationella samarbeten och vad det eftersökta målet (effektiva målet) med samarbetet är.

Vi konstaterar att strategin i dess nuvarande form anger *vad* som ämnas uppnås i form av effektmålen. Samtidigt konstaterar vi att strategin inte på ett lämpligt sätt urskiljer *hur* effektmålen ska uppnås. En strategi för Försvarmaktens materielförsörjning bör ge en tydlig vägledning till Försvarmakten, FMV och statsmakterna kring hur effektmålen ska uppnås och även hur målen sinsemellan ska prioriteras. Det är dock viktigt att prioriteringen av effektmålen, dvs. *vad som ämnas uppnås*, tillåts variera för olika kategorier av materielsystem, betingat krigsförbandens varierande behov. På liknande sätt ska medel och metoder, dvs. *hur effektmålen uppnås*, variera för olika kategorier av materielsystem. MFS föreskriver i dess nuvarande form att alla typer av materielsystem anskaffas på samma sätt, vilket i vissa fall förefaller vara orimligt. Valet av anskaffningsförfarande bör således vara beroende av materielsystemets dimensionerande effektmål, som i sin tur är beroende av krigsförbandens behov.

Vi bedömer att strategins medel och metoder inte kommer möta Försvarmaktens behov av stöd i de prioriteringar som måste göras till följd av en förändrad operationsmiljö. Detta riskerar att motverka den förmågetillväxt under försvarsbeslutsperioden 2021-2025 som föreslås i Försvarsberedningens rapport.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Riksrevisionen, 2011.

<sup>28</sup> Ds 2019:8.

Rumelts kriterier för en strategi kan vara relevant att beakta vid en eventuell revidering av materielförsörjningsstrategin.<sup>29</sup> I Försvarmaktens fall skulle det innebära:

- *Strategin ska vara konsekvent.* Hur det militära försvaret är tänkt att utvecklas och nyttjas bör utgöra utgångspunkten för materielförsörjningsstrategin. En reviderad strategi bör därför bland annat ta hänsyn till eventuella förändringar i Försvarmaktens militärstrategiska doktrin.
- *Strategin ska ta hänsyn till omvärlden.* En reviderad strategi bör vara robust i förhållande till omvärlden och förändringar i den. Med det bör strategin bland annat beakta det ökade behovet av försörjningstrygghet.
- *Strategin ska skapa värde.* En reviderad strategi behöver utgå från ett tydligt koncept som beskriver hur materielförsörjningen bidrar till att Försvarmakten kan lösa sina uppgifter. Utifrån detta koncept bör strategin identifiera tydliga effektmål som sedan prioriteras olika för olika materielsystem.
- *Strategin ska vara genomförbar.* En reviderad strategi måste kunna genomföras med de fysiska, personella och monetära resurser som finns tillgängliga samt ta hänsyn till de organisatoriska och marknadsmässiga förutsättningar som finns inom försvarsområdet. Strategins medel och metoder bör ta hänsyn till att olika typer och kategorier av materielsystem inte kan anskaffas på samma sätt.

---

<sup>29</sup> Rumelt, 1998.

## 6. Litteraturförteckning

Axelson, M., Adenfelt, M., Jonsson, U. och Lundmark, M. *Utvärdering av Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi*. FOI-R--3209--SE, 2011.

Axelson, M., Adenfelt, M., Lundmark, M. och Lusua, J. *Realisering av effektivare materielförsörjning. Användning av kategorisering och effektmål*. FOI-R--3456--SE, 2012.

Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige- Starkare försvar för en osäker tid*.

Ds 2019:8. *Värnkraft. Inriktning av säkerhetspolitiken och utformning av det militära försvaret 2021-2025*.

Freedman, L. *Strategy*. 2 Revised edition. Oxford: Oxford University Press Inc, 2015.

Försvarsmakten. *Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning*. Bilaga, 23 283:61994, 2007.

Försvarsmakten. *Militärstrategisk doktrin- MSD 16*. FM2016-7676:1, 2016

Jonsson, U. och Lusua, J. *Off the Shelf or by yourself? Towards a Framework for Categorizing Military Acquisitions*. FOI Memo 5741, 2016.

Mintzberg, H. Quinn, J.B. and Ghoshal, S. (red.). *The Strategy Process*. Revised Edition, London: Prentice Hall Europe, 1998.

Mintzberg, H. The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management Review*. Vol.30, nr.1, 1987: 11-24.

Nordlund, P., Bäckström, P., Olsson, P. och Jonsson, U. *Effektiv materielförsörjning- Utveckla, anpassa eller köpa från hyllan?* FOI-R--4265--SE, 2016.

Olsson, P. och Nordlund, P. *Effektiv materielförsörjning. Nordiska ländernas strategi, organisation och försvarsindustri*. FOI-R--4452--SE, 2017.

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

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

Riksrevisionen. *Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten*. RiR 2011:13, 2011.

Rumelt, R. P. *Evaluating business strategy*. I *The Strategy Process*, Mintzberg, H., Quinn, J.B. and Ghoshal, S. (red.), Revised Edition, London: Prentice Hall Europe, 1998.

Slack, N., Chambers, S. & Johnson, R. *Operations Management*. London: Prentice Hall, 2007.

SOU 2018:7. *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov*.





ISSN 1650-1942

[www.foi.se](http://www.foi.se)