

4 Överväganden om framtidens försörjning med materiel för totalförsvaret

4.1 Behov av en ny process

Föregående utredningar har dragit slutsatsen att det nya försvaret, dess ändrade ekonomiska villkor och omvärldsförändringar i form av teknisk och säkerhetspolitisk utveckling har lett fram till starka argument för en ändrad process i materielförsörjningen.

Materielförsörjningsutredningen föreslog en rad åtgärder på principiell nivå för att utveckla materielförsörjningen. Vi redovisar i punkt 4.1.1 ett sammandrag av dessa förslag. I sammandraget har vi bearbetat förslagen i materielförsörjningsutredningens betänkande. Detta har gjorts för att tydligare urskilja respektive aktörs uppgifter och roller i de olika processtegen.

4.1.1 Tidigare utredningsförslag

Materielförsörjningsutredningen beskrev ett förslag till en ”framtida besluts- och materielprocess” för att försörja försvaret med materiel. Förslagen kan uppdelas i delar som avser regeringens och riksdagens styrning av materielförsörjningen i sin helhet respektive en ny materielprocess för viktigare system.

Med ett undantag lämnades inga förslag om ändringar av riksdagens och regeringens styrning av myndigheterna genom propositioner, riksdagsbeslut och regleringsbrev. Det väsentliga undantaget utgörs av att regeringen föreslås besluta om en allmän inriktning av materielförsörjningen i form av en strategi för materielförsörjning, som också riksdagen skulle besluta om.

Det nuvarande systemet för styrning av materielförsörjning föreslogs i övrigt i huvudsak vara oförändrat. Försvarsmakten redovisar årligen som hittills en samlad materielförsörjningsplan och i regleringsbrev anges i vilka fall som regeringen ska pröva beslut om systemdefinition, demonstration och beställningar av

utveckling och tillverkning. Liksom tidigare ger regeringen vid behov särskilda utredningsuppdrag till myndigheterna. För ”viktigare system” innebar förslaget att följande processteg definieras.

- Idéer utveckling och förnyelse av materielfunktion.
- Värdering av realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer.
- Systemdefinition och demonstration för att väga militära funktionskrav mot kostnader och tekniska möjligheter.
- Direktanskaffning, produktutveckling och tillverkning av produkter.
- Operativ användning, drift och underhåll av befintlig materiel.
- Modifiering och uppgradering av befintlig materiel.
- Avveckling.

Regeringen föreslogs årligen, liksom för närvarande, begära en redovisning av Försvarmaktens studieverksamhet där behovet av att utveckla materielfunktioner knutits till det övergripande arbetet med att ta fram idébilder för Försvarmaktens framtida utveckling. Regeringen infordrar också en årlig redovisning av arbetet med nästa processteg. I denna redovisning framgår vilken värdering som gjorts av realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer för de materielfunktioner som man valt att studera vidare. Regeringen har hittills i regleringsbrev föreskrivit vilka materielsystem som regeringen ska besluta om. För sådana viktigare materielsystem föreslogs regeringen eller Regeringskansliet ta ställning till om anskaffningsprocessen ska drivas vidare innan anskaffningsskedet inleds med systemdefinition och demonstration. I denna prövning bör regeringen fatta beslut om vägval med hänsyn till strategiska konsekvenser vad det gäller exempelvis långsiktig handlingsfrihet, framtida förutsättningar för industriell verksamhet i landet och internationella beroenden.

I den efterföljande fasen systemdefinition och demonstration definieras och demonstreras funktion som vägs mot militära krav på förmåga, kostnader och tekniska möjligheter. Här skulle också en prövning ske av olika alternativa former för att anskaffa systemfunktionen och förslag tas fram för hur anskaffningen skulle drivas vidare. För de system som regeringen preciserat ska regeringen lämna ett godkännande innan anskaffningen genomförs. Regeringen föreslogs också ta ställning till om objektramar ska

tillämpas och om ytterligare godkännande krävs av regeringen i senare anskaffningssteg. Regeringen föreslogs varje år orientera riksdagen om hur arbetet fortskrider inom beslutade objektramar. Den föreslagna processen medför också att man medvetet väljer upphandlings- och samarbetsformer samt relationer till industrin så att Sveriges materielförsörjning integreras mer med andra länders genom en utvecklad internationell samverkan. Sverige bör försöka medverka redan i tidiga faser av internationella projekt och regeringen spela en aktiv roll i utlandssamarbete, liksom i frågor om export och import av viktigare materielsystem.

Försvarsmakten föreslogs ansvara för arbetet för att utveckla idéer om en förnyad materielfunktion inom ramen för studieverksamheten. Arbetet inriktas med utgångspunkt från idéer om framtida möjligheter och utvärderingar av genomförd operativ verksamhet. I arbetet utnyttjas metoder för simulering, teknikdemonstrationer och experiment i fältmässig miljö. Syftet med fasen är att konkretisera och värdera de idéer om förnyelse av materielfunktioner som ska gå över i nästa fas.

Den föreslagna värderingsfasen innebär att olika handlingsalternativ prövas ur fler långsiktiga perspektiv än som hittills gjorts i materielförsörjningen. Liksom tidigare studeras det operativa värdet och teknisk och ekonomisk realiserbarhet för olika systemarkitekturer och teknikalternativ som kan tillgodose funktionen. Fler tänkbara anskaffningsformer än tidigare utvärderas. I denna värdering granskas möjliga alternativ i form av egenutveckling, utveckling i samverkan med andra länder, anskaffning av redan utvecklade system eller vidareutveckling av befintliga system. Tänkbara samarbetsländer och leverantörer kartläggs och värderas. En dialog kan också föras med andra länders myndigheter för att söka gemensamma kravbilder. Det underlag som utarbetas ska innehålla en värdering av hur de olika alternativen tillgodoser långsiktiga och för försvarsförmågan avgörande kriterier. De tre viktigaste kriterierna är: en prövning av hur systemalternativet bidrar till utvecklingen av det militära försvarets operativa förmåga, hur systemet kan förenas med och integreras med utveckling av andra försvarssystem, samt vilken betydelse anskaffningsalternativet har ur ett bredare försvars-, industri-, och utrikespolitiskt perspektiv.

Enligt förslaget ska Försvarsmakten svara för ett ställningstagande efter värderingsfasen. Resultatet kan bli alternativa förslag att fortsätta anskaffningen, att ytterligare fördjupa värderingen genom utveckling av demonstratorer eller fältförsök eller att av-

bryta processen. Förslaget preciserar dock inte när det är Försvarsmaktens som beslutar om en fortsättning. Det kan dock tolkas så att Försvarsmakten beslutar om nästa fas i processen, om inte regeringen föreskrivit att den fattar beslutet.

Oavsett om regeringen eller Försvarsmakten fattar beslut om att inleda fasen systemdefinition och demonstration, så svarar Försvarsmakten för beställning av arbetet i denna fas, som enligt förslaget i regel genomförs av Försvarets materielverk. Försvarsmakten deltar i arbetet genom att tillföra militär kompetens på olika nivåer och bidrar vid behov med resurser för försök i fältmässig miljö. Försvarsmakten beslutar i de fall inte regeringen ska besluta, om anskaffningen ska genomföras.

Förslaget går inte närmare in på Försvarsmaktens ansvar för anskaffnings- eller utvecklingsfasen, men eftersom någon förändring av uppdragssystemet inte ingår i Materieförsörjningsutredningens förslag kan det tolkas så att hittillsvarande beställnings- och godkännande ansvar förutsätts gälla även i framtiden.

Försvarets materielverk deltar i arbetet under idéfasen. Materielverkets roll och ansvar i detta skede är inte närmare definierat i förslaget och betecknas som en samverkan med Försvarsmakten. En tolkning av förslaget kan vara att Materielverket ska stödja Försvarsmakten i detta skede genom att på uppdrag tillhandhålla resurser för eller genomföra simulering, teknikdemonstrationer och kontakter med andra länder och leverantörer liksom att tillhandahålla systemanalytiker och tekniker. Förslaget synes dock inrymma ett möjligt ansvar för att mer självständigt utarbeta idéer om nya samverkansmöjligheter mellan system på högre systemnivå eller alternativa sätt att uppnå en viss förmåga. På ett likartat sätt betecknar förslaget för den efterföljande värderingsfasen Materielverkets roll som en nära samverkan med Försvarsmakten. I praktiken torde Försvarsmakten på kort sikt vara hänvisad till Materielverkets tjänster för att genom uppdrag få en rad av de nödvändiga värderingarna gjorda. Detta bör gälla både för utvärdering av teknikalternativ, finansiering, risker, underhållsmöjligheter och underhållskostnader men gäller också kriterier för val av anskaffningsformer, samarbetsmöjligheter med andra länder och leverantörer. För dessa områden måste uppdragstagaren besitta en omfattande erfarenhet och kompetens inom områden teknik, anskaffningsekonomi, leverantörer och internationellt teknik- och materielsamarbete.

Genomförande av processteget systemdefinition och demonstration föreslogs vara Materielverkets ansvar på uppdrag av Försvarsmakten. I arbetet ska en närmare definierad och demonstrerad funktion vägas mot militära funktionskrav, kostnader och tekniska möjligheter. I skedet ingår överläggningar med eventuella samverkande länder och med industrin för att utvärdera och välja typ av anskaffning och leverantörer vid en möjlig och lämplig utformning, konstruktion, och tillverkning av systemet. Det föreslogs att en projektledare leder arbetet. För att genomföra skedet arbetar denne med en projektgrupp där militär, systemmässig, affärsmässig, teknisk, analytisk och när konkurrenshänsyn medger, industriell kompetens ingår. Förslaget anger inte vilket ansvar eller vilka befogenheter som gäller för projektgruppen. Det kan dock förutsättas att dessa avses vara reglerade inom ramen för Materielverkets processorganisation, eftersom denna myndighet anges vara uppdragsmottagare.

Försvarets materielverk ansvarar efter uppdrag för att upphandla produktutveckling, därtill knuten tjänsteproduktion och tillverkning. Förslaget utgår från att projektledaren har ett sammanhållande ansvar för skedet med mandat "att inom givna ramar göra erforderliga avvägningar". Vad detta mandat innebär preciserar inte förslaget närmare. Förslaget öppnar för att upphandling i vissa fall kan ske med hjälp av en samarbetande organisation (t.ex. OCCAR) eller med ett annat lands anskaffande myndighet. Förslaget förutser att anskaffning kan genomföras med varierande upphandlingsformer, avtalskonstruktioner och utvecklingssteg. För komplexa produkter föredras en stegvis upphandling med s.k. evolutionär utveckling och successiv systemdefinition. För att tillvarata en snabb teknisk utveckling väljs tillgängliga delsystem och komponenter så sent som möjligt. Alternativ och delfunktioner provas ofta genom simuleringar före fullskalig tillverkning. I detta skede behövs ett fortlöpande samarbete mellan det anskaffande projektet, den slutliga militära brukaren av materielen och leverantören. För större system förutsätts att produktutveckling och tillverkning sker i olika former av internationellt samarbete. Materielverket förutsätts också i slutet av detta skede ansvara för att genom verifiering av systemets funktioner mot ställda krav och validering av dess användning som del av andra system kontrollera levererade produkter.

Totalförsvarets forskningsinstituts roll i den föreslagna materielprocessen fokuserades inte i utredningen. Allmänt anges att forsk-

ning, teknikutveckling, studier, simulering, demonstratorer och försök under hela materielprocessen utgör väsentliga hjälpmedel för att göra den mer innovativ. Det synes uppenbart att myndigheten liksom idag har en central uppgift att på uppdrag stödja Försvarmakten vid utformning av försvarets tänkbara framtida utformning och däremot svarande operativa förmåga. Totalförsvarets forskningsinstitut föreslås samverka med Försvarmakten i det materielanknutna studiearbetet för att ta fram idéer och metoder om en förnyad materielfunktion.. De arbetsformer som därvid förordas är, att studier av långsiktig karaktär bedrivs i en omfattande medverkan från bl.a. Totalförsvarets forskningsinstitut som kan innefatta studieförsök och experimenterande med demonstratorer vid Försvarmaktens taktiska kommandon, skolor och centra. En viktig uppgift är att stödja Försvarmakten med en bred forskning som belyser omvärldsförändringar och att ge innovativa förslag och lösningar i frågor kring teknologi och operationer. Ett förslag som framförs är också att Totalförsvarets forskningsinstitut, liksom för övrigt även Materielverket, åläggs ett ”större ansvar att leda och hålla samman studier”. I övrigt preciserar inte förslaget vilket ansvar och uppgifter som denna myndighet har i materielprocessen.

Industrin föreslås ha en delvis ändrad roll och andra arbetsformer i relation till staten, både vad det gäller utarbetande av inriktning för materielförsörjning och i genomförande av materielprocessen. Vad det gäller det framtida perspektivet bör regeringen regelbundet överlägga med industrin om förutsättningarna för dess verksamhet. För att få en grund för materielförsörjning i internationell samverkan ska statens samverkan sikta mot att skapa goda förutsättningar för en inom utvalda områden konkurrenskraftig inhemsk industri. Regeringen och myndigheter bör genomföra aktiva exportstödjande åtgärder för att förbättra industrins möjligheter att marknadsföra och sälja i andra länder. Andra sådana långsiktiga åtgärder är att staten generellt skapar gynnsamma villkor för att förlägga försvarsindustriell verksamhet i Sverige och genom mellanstatliga avtal harmoniserar regelverk för ett gränsöverskridande samarbete mellan företag inom försvarsmaterielområdet. Även synergieffekter inom exempelvis de flygtekniska och informationstekniska områdena mellan militära och civila tillämpningar bör utnyttjas genom ett svenskt deltagande i forskningsprogram såväl nationellt som inom EU.

Inom studieverksamheten föreslogs att industrin "ges möjlighet" att följa dialogen om taktisk och operativ utveckling för den framtida utformningen av försvaret. I idéfasen föreslås att industrin bör ges möjligheter att bidra till genereringen av idéer om framtida möjligheter. Därvid bör man underlätta för relevant och intresserad industri att få insyn i faktiskt operativt utnyttjande av försvarets förband och materielsystem. Arbetet under idéfasen ska stödjas av tjänster från industrin.

Under det skede som betecknats som systemdefinition och demonstration provas realiserbarheten. Enligt förslaget ingår industriell kompetens i detta arbete om det är möjligt ur konkurrenssynpunkt. Det förutsätts att industrin också i detta skede kan bidra med tjänster för att minska risker och säkerställa funktionalitet samt en god bedömning av tid och kostnad i en eventuell produktutveckling och tillverkning.

Industrin ansvarade liksom hittills för produktutveckling, tillverkning samt tekniska prestanda för att nå avsedd funktionalitet. Eftersom den stegvisa utvecklingen medför behov av en nära samverkan mellan leverantör, beställare och slutanvändare förutsätter förslaget att avtal innehåller incitament för att upprätthålla affärsmässigheten i relationen.

Regeringen har i propositionen "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" bedömt att många av de principer som föreslås bör genomföras. Regeringen anger att den avser att bedriva ett strategiarbete så att en ny strategi kan implementeras successivt bl.a. i budgetprocessen och att också se över styr- och uppföljningsformer för materielförsörjningen.

Vi delar i huvudsak Materielförsörjningsutredningens slutsatser om nödvändiga principiella förändringar och har därför inriktat oss mot att utforma lösningsförslag som är i linje med den föregående utredningens förslag. Enligt sina direktiv har emellertid föregående utredning avsett materielförsörjning för det militära försvaret. Försvarsberedningen har sedan dess i sin rapport "Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförvar och krishantering" (Ds 2001:44) behandlat frågor om samhällets förmåga att hantera krissituationer, samordning av resurser för hantering av olika hot och risker samt behov av att samhällets förmåga till krisledning samordnas. Vi har därför bedömt att en ändrad process för materielförsörjning även bör säkerställa en förmåga som kan komma att ställas ur ett totalförsvarsbehov och som inte enbart avser behov av militär förmåga.

4.1.2 Sårbarhet och totalförsvaret

Försvarsberedningen redovisade i augusti år 2001 i tidigare nämnd rapport sina slutsatser inom ett flertal områden inom totalförsvaret. Analyser, slutsatser och förslag redovisas för de olika områdena. Även för det militära försvarets materielförsörjning lämnar försvarsberedningen ett antal förslag som i stort överensstämmer med förslag som återfinns i Materielförsörjningsutredningen. Som ett undantag finns ett förslag från beredningen att den övergripande strategin som bör tas fram snarast ska vara en samlad strategi för både det militära försvarets forskning och utveckling och dess materielförsörjning.

Vi bedömer att Försvarsberedningen lämnat förslag även inom några andra områden som, om de genomförs har kopplingar till de under punkt 3 och 4.1.1 beskrivna behoven av en ny planerings- och materielprocess. Det bör därför övervägas om sådana kopplingar medför behov av ändringar i de krav som bör ställas på en framtida process.

Försvarsberedningen redovisar ett antal bedömningar och slutsatser vars inverkan på frågeställningarna i vår utredning bör bedömas. Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består, men begränsade militära och andra hot kan inte uteslutas. Även andra aktörer än stater kan förekomma. De senaste årens informationsteknologiska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska och ekonomiskt svagare stater kan utgöra säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel spelar en framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten beroende bl.a. på risken för spridning till fler stater och grupper. Hot mot infrastrukturen har också ytterst en säkerhetspolitisk dignitet där skydd av infrastrukturen är av stor betydelse för den nationella säkerheten. Nuvarande former för planering främjar inte en rationell avvägning av resurser mellan satsningar som avser svåra påfrestningar i fred och satsningar som mer specifikt avser kriget som hotbild. Säkerheten i informations-samhället kräver en övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer.

Vi bedömer att följande förslag i Försvarsberedningens rapport kan ha mer direkta beröringspunkter med frågeställningar om en ändrad planerings- och materielprocess. Försvarsberedningen föreslår att

- Resurser som skapas för att hantera olika hot och risker i en ökad utsträckning samordnas. Väsentliga effektiviserings- och rationaliseringsvinster bör kunna uppnås genom ett sam- och merutnyttjande. Det är inte samhällsekonomiskt acceptabelt att resurser inte samutnyttjas när detta är möjligt och ändamålsenligt.
- En ny myndighet bör inrättas på central nivå med uppgiften att utveckla planeringsprocessen för att förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Myndigheten bör även svara för den planering som behövs för att förbereda samhället för krig samt vissa uppgifter inom områdena IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer. Enligt regeringens proposition kallas denna myndighet numera Krisberedskapsmyndigheten. Denna myndighet ges ett sammanhållande ansvar för samhällets IT-säkerhet och den övergripande omvärldsanalysen.
- Militära system bör även möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning när detta är påkallat i akuta lägen, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Detta kan numera ske med modern teknik på ett sätt som säkerställer grundprinciperna för användning av militära resurser vid civil krishantering.
- Civilmilitär samverkan ska utvecklas ytterligare med tydligt beaktande av grundsatsen att militärt tvång eller våld inte ska brukas mot den egna befolkningen eller andra civila.
- En övergripande redovisning av totalförsvarets förmåga till anpassning bör göras årligen såväl på myndighets- som regeringsnivå och då avse anpassning i alla tidsperspektiv.
- Det bör övervägas om det NBC-förband som Försvarsmakten nu utvecklar helt eller delvis skulle kunna utgöra en resurs även för det civila samhället. De hot av NBC-karaktär som i närtid bör vara dimensionerande för våra skyddsansträngningar är primärt sådana som härrör från Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser.
- En funktion för IT-incidenthantering inrättas i högskolemiljö med Post- och Telestyrelsen som chefsmyndighet. En funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet inrättas som egen myndighet med Försvarets radioanstalt som

chefsmyndighet. Försvarets materielverk ges i uppgift att bygga upp ett svenskt system för evaluering och certifiering.

Vi bedömer att det bör övervägas vilka konsekvenser som Försvarsberedningens förslag skulle kunna få för planerings- och materielförsörjningsprocessen. De hot som totalförsvaret idag ska kunna hantera har som främsta kännetecknen att de är okända till sin omfattning och till sin karaktär. Det är inte säkert att man på förhand kan bedöma om angriparen kommer att vara militär eller civil, om angreppet kommer från en annan nation eller från annan aktör, om det primärt riktas mot vitala samhällsfunktioner eller mot militära stridskrafter. Förmåga att möta dessa på förhand okända hot medför behov av samverkan mellan totalförsvarets olika delar, en gemensam och tidig bild av hotens karaktär och utveckling samt en flexibel krishanteringsförmåga och förmåga till anpassning. En förutsättning för en framgångsrik civil och militär samverkan bör därför vara att scenario- och hotbildsprocesserna är gemensamma.

För att regeringen ska kunna skapa ett väl samordnat och balanserat totalförsvaret måste totalförsvaret utgå från en gemensam planeringsförutsättning. Regeringens samordning medför behov av underlag för värdering av att arbetet vid myndigheterna genomförs mot konvergerande mål. En förutsättning för att en sådan samordning ska komma till stånd är en gemensam doktrinbildning och uppfattning om hotbilden oavsett om hoten kan bedömas ha en karaktär av exempelvis angrepp med mindre insatsförband eller IT-intrång mot elförsörjningssystem.

Ur materielsynvinkel bygger krishanteringsförmåga och anpassningsförmåga på en robust infrastruktur med ett näringsliv med en inneboende förmåga att klara olika påfrestningar. Det militära försvaret kommer att i framtiden i ökad utsträckning vara beroende av civil kompetens. Detta, samt det faktum att det civila försvaret i försörjningshänseende i huvudsak består av näringslivets förmåga, medför att totalförsvarets satsningar på strategiska kompetenser och för att vidmakthålla en försörjningsbas, bör avvägas i ett helhetsperspektiv. För en realistisk planering för att genomföra anpassning, inklusive förväntningar på leveranssäkerhet vad det gäller försvarsmateriel, bör totalförsvaret ha en gemensam bild av tillgängliga industriella resurser under en anpassningsperiod. En inriktning bör vara att förkorta de långa ledtiderna för utveckling av operativ förmåga genom anpassningsförberedelser.

Under punkt 3.3.2 redovisades tidigare behovet av att för det militära försvaret behålla en strategisk kompetens inom landet. Flertalet av dessa strategiska teknikområden är av betydelse för främst Försvarmakten, men vissa är av stor betydelse även för det civila försvaret. De områden där gemensamma behov finns är främst områdena NBC-skydd, informationskrigsteknik samt ledningssystemteknik. Detta medför att kartläggning och åtgärder för att bibehålla sådan strategisk kompetens inte bör ske i separata processer inom Försvarmakten respektive vid olika myndigheter inom civilt totalförsvaret.

I princip bör det civila totalförsvaret definiera de förmågor vad avser skydd av infrastruktur, försörjningssystem och befolkning i ett anpassningsförsvar som ska uppnås mot ställda uppgifter och inom givna tidsramar, på samma sätt som gäller för det militära försvaret förmåga. I den utsträckning som förmågan avser skydd mot NBC-insatser, informationsoperationer eller ledningssystem torde hotbilderna vara likartade liksom de funktionskrav som kan komma att ställas på materielsystem. Precisering av de förmågor som ska uppnås på kort och medellång sikt bör därför inom dessa områden göras gemensamt. Både gemensamma krav och särkrav bör då specificeras för de olika totalförsvarsfunktionerna.

I den utsträckning som definitionen av den förmåga som krävs sammanfaller i tid och är likartad bör en samordning ske i materielprocessen för att utveckla funktionskrav. Processen bör därför för de tidigare nämnda områdena innehålla en gemensam idéfas inom ramen för studieverksamheten där både de sektorspecifika och de gemensamma framtida möjligheterna till en förnyad materielfunktion utvecklas. Handlingsalternativen värderas i dessa fall också med sikte mot att avgöra om en fortsatt gemensam beredning bedöms vara möjlig och ändamålsenlig. För dessa områden bör beslut om en övergång till ett skede för utvärdering av olika alternativs realiserbarhet, innefatta prövning av både Försvarmaktens operativa behov och av totalförsvarsbehoven. Värderingsfasen kan leda till beslut om anskaffning för att tillgodose behov både inom Försvarmakten och inom civila totalförsvarsmyndigheter. Ett alternativt utfall kan vara att samordnad anskaffning inte är möjlig eller att vissa komponenter eller delsystem kan anskaffas gemensamt. Oavsett resultat har resurser för de inledande skedena samordnats, utnyttjats effektivt och gränssnitt mellan system och behov har utvärderats. Processen bör också i dessa fall redovisa standardiserade gränssnitt som ska uppfyllas i den fortsatta ut-

formningen av funktionskrav, oavsett om den fortsatta anskaffningen bedrivs samordnat för flera myndigheters behov eller i separata anskaffningsrutiner.

4.1.3 Slutsatser om övergripande krav på en ändrad process

Materielförsörjningens styrning, resurser och organisation ska effektivt stödja ett genomförande av processen med de ändrade förutsättningarna. Resultatet ska bli en bättre samverkan mellan militära förband samt mellan militära och civila delar av totalförsvaret. Samtidigt ska Sveriges handlingsfrihet bevaras och långsiktiga lösningar i materiel och organisation undvikas. Vi redovisar i det följande våra slutsatser om de övergripande krav som bör ställas på materielförsörjningen. Huvuddelen av dessa krav bör tillgodoses för att en framtida process ska fungera bra.

Riksdagens uppföljning och kontroll

Den politiska nivån behöver i ett anpassningsförsvar möjlighet att på en relativt kort tid ändra materielförsörjningens inriktning och volym. Det kan förutsättas att relativt vaga och osäkra signaler i omvärlden kan leda till behov av en ändrad nivå för den långsiktiga materiellanpassningen. Regeringens åtgärder för att förstärka underrättelseverksamheten vid Försvarmakten och andra försvarsmyndigheter syftar till att tillgodose behovet av en tidig förvarning. Regeringen har också under de senaste åren skapat sig ett särskilt beredningsorgan för dessa frågor. Det kan förutsättas att regeringens behov av att snabbt anpassa totalförsvarets inriktning och omfattning eller att ändra avvägning mellan olika komponenter leder till en relativt svår beslutssituation. Processen bör kunna möjliggöra att sådana avvägningsbeslut underlättas genom en ökad parlamentarisk insyn och öppenhet.

Det är av flera skäl väsentligt att förstärka insynen i frågor om försvarets materielförsörjning. Det är mycket svårbegripliga och komplicerade tekniska och ekonomiska samband som styr effekterna av de resurser som riksdagen beslutar om. Riksdagens insyn bör förstärkas inför den årliga behandlingen av regeringens budgetförslag inte minst beroende på de komplicerade frågor av näringspolitisk eller säkerhetspolitisk karaktär, som i framtiden kan

förväntas öka i omfattning. Det är också väsentligt att det finns en djup parlamentarisk förståelse genom en kontinuerlig insyn i dessa processer inför beslut om en ändrad inriktning och omfattning av försvarets resurser vid en förändrad anpassningssituation.

Regeringens styrning av långsiktig planering och mot strategiska mål

Regeringen behöver kunna samordna processer vid totalförsvarets myndigheter för att ta fram underlag där arbetet vid myndigheterna genomförts mot avstämde mål. Dessa processer utgör grunden för materielförsörjningen. De ska därför möjliggöra en gemensam doktrinbildning och uppfattning om hotbilden oavsett om hoten primärt uppfattas som riktade mot försvaret, infrastruktur eller befolkning.

Regeringen behöver få underlag och instrument för att bevaka och påverka materielprocessen där så krävs, för att tillgodose Sveriges behov av teknisk kompetens och säkerställa att förmåga till interoperabilitet uppnås. Besluten ska i dessa fall kunna fattas av regeringsnivån.

Regeringen behöver ha underlag och instrument för att bevaka utvecklingen av den industriella kompetensen inom landet. Den ska genom styrning av resurser för materielförsörjning kunna påverka tillgången till kompetens inom strategiska teknikområden och ha ett fullgott beslutsunderlag för att möjliggöra utveckling av sådan kompetens inom landet över tiden. Beslut om sådana åtgärder samt deras avvägning mot tillgång till motsvarande kompetens genom samarbete med andra länder är en fråga som ska kunna avgöras på regeringsnivån.

Processen ska medge att regeringen har insyn i och vid behov kan besluta om en delegeringsordning som innebär att den har full kontroll över de avgörande besluten. Dessa beslut gäller de avvägningar i anskaffningsärenden som långsiktigt påverkar totalförsvarets förmåga i ett anpassningsperspektiv. Sådana vägvalsbeslut bör kunna ske i en noggrant reglerad process i frågor om avvägning av objektram mot andra materielsystem eller forskningsprojekt i den långsiktiga ekonomiska delen av materielplanen. Andra sådana vägval utgörs av alternativ som sannolikt främst rör frågor om att samarbeta med ett eller flera andra länder liksom val mellan direkta-

skaffning eller utveckling alternativt modernisera ett befintligt system.

Regeringen behöver ha tillgång till både kompetens och resurser för en medverkan i myndigheternas materielprocess som präglas av öppenhet och insyn i respektive nivåns informationsbehov. Denna medverkan ska dock ske i former som inte ger utrymme för tvekan om vilka beslut som fattas på en viss nivå. I balansen mellan önskad förmåga och tillgängliga resurser samt andra försvarspolitiska överväganden behöver Försvarsdepartementets handläggare nära följa framtagning av underlag och ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte bör ske under processens inledande skeden. Arbetsformer bör finnas som möjliggör ett ömsesidigt förtroendefullt samarbete redan vid utformning av förslag till objekt i materielplanen. Därigenom bör det möjliggöras att det redan före en formell prövning finns en grundad kunskap vid departementet om objektförslagets bakgrund, syfte, ekonomiska villkor, grad av osäkerhet och bedömd realiserbarhet. Arbetsformerna som här avses bör ha som mål att uppnå en ökad transparens mellan beslutsfattare, planerare och utvecklare så att mindre resurser kan läggas på formell inhämtning och beredning vid Regeringskansliet.

Sammantagna ska regeringens styrmedel möjliggöra en sådan överblick och kontroll över materielförsörjningen att den kan utforma en uppdatering av en övergripande materielstrategi mera som en summering av kända förhållanden, än som en utvärdering och utredning.

Regeringens styrning och uppföljning av effektivitet i processen

Regeringen behöver kunna följa upp effektiviteten i materielförsörjningen samt vid behov vidta åtgärder för att förbättra denna. Myndigheterna bör därför säkerställa att sådana uppföljnings- och redovisningssystem finns att den beställande myndigheten kan redovisa till regeringen alla väsentliga investeringar i materielsystem i termer av tid, kostnad och prestanda/kvalitet/kvantitet. Uppföljning av olika typer av resursinsatser ska då kunna ske och jämföras över tid per särskilt angivet materielsystem. Regeringens uppföljning och styrning av anskaffande myndighets resursförbrukning ska kunna minimeras. Processen ska kunna utformas så att det entydigt är beställarens sak att svara för effektiviteten i hela

anskaffningsprocessen och som därvid har att redovisa åtgärder eller förslag till åtgärder, för att vid behov förbättra denna.

Regeringens styrning av finansiering

Regeringen behöver ha tillgång till finansiella styrmedel som underlättar beslut om en ändrad avvägning av ett anpassningsförsvars olika typer av förmågor. Dessutom bör det finansiella systemet och styrmedlen underlätta för regeringen att åstadkomma ett snabbt genomslag av regeringens beslut vid en förändrad bedömning av försvarspolitisk inriktning.

Regeringen behöver ha en möjlighet att flexibelt över tiden styra utnyttjandet av den del av försvarsanslagen som används till materielförsörjning och forskning och teknikutveckling, som är objekts- eller funktionsspecifik med en nära anknytning till materielförsörjningen. Detta understryker att regeringen i praktiken alltid bör särskilja medel för materielförsörjning och sådan materielanknuten forskning i ett särskilt anslag.

Kortsiktigt ska styrmedel kunna möjliggöra en strikt budgetkontroll över hela materielsystemens fleråriga anskaffningsprocess, men samtidigt möjliggöra att uppföljning och kontroll av utfallet för ett visst budgetår inte behöver prioriteras. Dessa styrmedel bör tillförsäkra leverantörer stabila åtaganden från statsmakternas sida och förhindra en ineffektiv administration och uppföljning av anslagen. Dessa styrmedel bör därför medge ett årsutfall för materielförsörjning som tillåts att med större marginaler än hittills över- eller underutnyttja avsatta medel för materielanskaffning. Styrningen bör säkerställa att anslagsförbrukningen inte överskrider en flerårig ram samt att statens fleråriga åtaganden mot leverantörer ligger på en avsedd och kontrollerad nivå.

Särskilt vid överväganden om internationellt materielsamarbete bör den finansiella styrningen möjliggöra en ökad handlingsfrihet. Det bör sålunda finnas finansiella styrmedel som öppnar för regeringen att genomföra väsentlig tidigareläggning av planerade materielinvesteringar av stor ekonomisk inverkan på materielplanen, utan att detta medför effektivitetsförluster genom förskjutningar i annan beställd verksamhet eller i förberedd driftsättning vid försvarets förband.

Koppling mellan perspektivplaner och materielförsörjning

Materielförsörjningen ska bygga på ett sammanhängande system där perspektivstudier och perspektivplaner kan omsättas i krav på förbands- eller systemförmåga på medellång sikt. Den målbild som utformas för att lösa uppgifter i olika scenarion ska kunna utformas i former som är gemensamma för militärt försvar och civilt totalförsvar. Krav på förmåga ska i processen kunna omsättas i funktionskrav som underlag för materielplanering. Det måste finnas en koppling mellan perspektivplanens långsiktiga målbild, de militära förmågor som förbanden ska uppnå och de materiella förmågor som ska ingå i det militära försvarets organisation.

FoT-verksamheten inom försvaret ska kunna bedrivas samplaneerat med Försvarsmaktens studieverksamhet och möjlighet ska kunna finnas att värdera hur Försvarsmaktens och andra totalförsvarsmyndigheters förmågor påverkas av nya forskningsresultat och tendenser.

Styrprocessen ska kunna möjliggöra för regeringen att i tidiga skeden i materielanskaffningen kunna besluta om olika vägar för att uppnå en viss materiell förmåga. Det ska kunna vara möjligt att både forsknings- och teknikutvecklingsprojekt liksom materiel-systemfrågor, som budgeterats att ta en väsentlig del av materielplanens fleråriga utrymme i anspråk, kan lyftas till regeringsnivån för beslut. Detta medför att regeringens styrmedel bör möjliggöra inhämtning av både studie-, utvecklings- eller anskaffningsprojektens ekonomiska syfte och innehåll samt dess koppling till förbandsförmåga.

Anpassningsplanering

Behovet av anpassningsplanering ställer speciella krav på materielförsörjningen. Detta gäller framför allt den industriella delen av processen. Regeringen och myndigheterna ska kunna utnyttja verktyg som relativt behovet av olika beredskapsnivåer, och för olika tidsperspektiv, säkerställer tillgång till materiel och förnödenheter för totalförsvarets behov. Detta ska kunna möjliggöras genom att underlag tas fram, som möjliggör för regering och myndigheter att kunna bedöma de industriella konsekvenserna vid i landet befintlig industri. Ett sådant kriterium ska kunna användas vid prövning av olika alternativa lösningar i form av materielsystem

under de inledande faserna. Detta gäller främst de områden där det bedöms finnas behov av en långsikt bevarad strategisk kompetens, liksom konsekvenser för den industriella försörjningsbasen. Det är viktigt att då också bedöma våra möjligheter att använda industriella resurser i andra länder och hur dessa möjligheter är beroende av tillgång till inhemska industriresurser. Detta gäller exempelvis möjlighet till strategiska samarbeten mellan industri inom och utom landet.

Processen ska möjliggöra en kartläggning och planering som avser långsiktig tillväxt i anpassningsperioder av olika längd. Denna planering ska på översiktlig nivå kunna användas som en del av materieförsörjningsstrategin. Denna process ska kunna genomföras samordnat för att säkerställa leveranssäkerhet både vad det gäller försvarsmateriel och för tillgängliga industriella resurser under en anpassningsperiod som avser försörjningssäkerhet ur totalförsvarsperspektiv.

Den långsiktiga materielplanen

Regeringen behöver till sitt förfogande ha styrmedel som medger att både kunna inhämta information om och besluta om avvägning mellan och behov av lång- och kortsiktiga objekt i materielplanen. Regeringen behöver därutöver ha möjlighet att över en längre period kunna minska eller öka det fria utrymmet i materielplanen som är låst genom beställningar eller planerade följdanskaffningar för att uppnå en viss förmåga i ett materielsystem under anskaffning. Styrmedlet bör säkerställa att beslut om denna avvägning om materielplanens totala sammansättning och risknivå över tiden ligger på regeringsnivån.

Försvarsmakten ska kunna planera materieförsörjningen med färre låsningar till långsiktiga utvecklings- och produktionsprojekt och en större grad av stegvis och evolutionär utveckling med utnyttjande av demonstratorer och simulatorer. Materielanknuten forskning och utveckling ska kunna planeras som en del av objekten i materielplanen och inte planeras i särskild ordning.

Planeringen av den långsiktiga materielanskaffningen ska inkludera behovet av tillgång till strategisk kompetens för det militära försvarets behov. För några strategiska områden bör processerna möjliggöra att kartläggning och åtgärder för att vidmakthålla sådan strategisk kompetens sker gemensamt av Försvarsmakten och

ansvariga myndigheter inom det civila totalförsvaret. De områden där gemensamma underlag till strategier och beslut bör tas fram är i ett inledande skede främst NBC-skydd, informationskrigsteknik samt ledningssystemteknik.

Inledande faser för värdering av risk och realiserbarhet

Forsknings- och teknikstudier ska kunna integreras planeringsmässigt och vid genomförande med materielförsörjningsprocessen för att tidigt omsätta ny teknik i utvecklingsprojekt. Sådan materielanknuten FoU behandlas budgetmässigt som en del av anslag för materielförsörjning. Som stöd för de inledande faserna ska det kunna finnas resurshållare som utvecklar och erbjuder tjänster för att bilda ett nätverk av simulatorer och demonstratorer.

De inledande faserna ska kunna genomföras genom en samverkan av kompetenser inom åtskilliga kompetensområden som idag finns vid flera myndigheter och organisationer inklusive de slutliga brukarna av systemen. Arbetsformer ska kunna utnyttjas där dessa samarbetar integrerat på effektivaste sätt mot målet att driva anskaffningen inom givna ramar och utan att ansvarsförhållanden blir oklara.

Utformning av möjliga alternativ i inledningen av värderingsfasen för att uppnå en viss förmåga ska kunna sikta mot ett beslutsunderlag som mindre i detalj specificerar tekniska funktionskrav. I en högre utsträckning ska beslutsunderlaget precisera de förmågor som systemet ska ha för att integreras i ett nätverk av försvarssystem och de funktioner som systemet ska ha i samverkan med andra system.

I princip bör en parallell process möjliggöra att myndigheter inom det civila totalförsvaret ska definiera och för regeringen föreslå de förmågor som i anpassningsförsvaret ska uppnås vad det gäller skydd av infrastruktur, försörjningssystem och befolkning. I den utsträckning som efterfrågade förmågor avser skydd mot NBC-insatser, informationsoperationer eller ledningssystem bör processen möjliggöra en för totalförsvarsmyndigheterna gemensam precisering av de förmågor som ska uppnås på kort och medellång sikt. Gemensamma behov av förmåga liksom skiljaktigheter ska i dessa fall kunna preciseras.

Processen bör för preciserade områden innehålla en gemensam idéfas inom ramen för studieverksamheten där sektorspecifika och

möjliga gemensamma idéer till nya materielfunktioner utvecklas. Beslutsunderlag bör i dessa fall innefatta en prövning av både Försvarsmaktens behov och totalförsvarsbehoven i övrigt.

Underlag för värdering av realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer behöver tas fram på ett reglerat och kontrollerbart sätt. Processen och arbetsformer bör här anpassas till att delvis andra typer av kompetenser än under det inledande skedet ska samarbeta integrerat. I detta fall bör exempelvis kompetenser inom ekonomi- och avtalsområdena liksom kommunikations- och industriell kompetens kunna samarbeta med de tidigare nämnda kompetenserna utan successiva beslut i en beslutsordning vid de organisationer där de har sin anställning. På myndighetsnivå och regeringsnivå bör det finnas instrument som säkerställer att alla kriterier beaktats och deras inverkan på föreslaget alternativ har värderats.

Processen i tidiga faser bör möjliggöra att underlag tas fram för olika alternativ som utreds till en tillräcklig säkerhetsnivå före beslut om att gå vidare i processen. Det ska kunna utvärderas om det finns alternativ som innebär att starta studier av en ny materiell förmåga, modifiera ett befintligt system, anskaffa ett befintligt system eller avveckla ett system. Senare i processen ska den kunna möjliggöra att val kan göras mellan att avsluta ett demonstratorprojekt, vidareutveckla demonstration och simulering eller övergå till prototyp och vidareutveckling. Ett alternativ som också prövas kan vara att övergå till anskaffning genom upphandling. Alla alternativ kan generera olika ekonomiska nivåer och olika nivåer på teknisk realiserbarhet. En genomlysning av de tekniska och ekonomiska riskerna för alternativen bör därför ingå.

Beslut i anskaffningsärenden

Beslut om materielförsörjning ska kunna fattas i en delegeringsordning, där frågans vikt i materielanslagets långsiktiga utveckling respektive dess betydelse för totalförsvarets långsiktiga utveckling blir kriterier för vilken nivå som fattar beslutet. Sammantaget bör processen kunna medge att regeringsnivån medverkar i materielprocessen och genom kontrollinstrument fokuserar de större materielobjektens kostnader och realiserbarhet redan innan beslut om större investeringar har tagits. Processen bör därför kunna möjliggöra att alla för anpassningsförsvaret långsiktigt väsentliga inve-

steringsbeslut är huvudfrågor i regeringens prövning, medan kort-siktiga beslut eller beslut av ekonomiskt lägre dignitet beslutas av myndigheterna och dess genomförande i huvudsak kontrolleras inom ramen för myndighetsansvaret.

Beslut i anskaffningsärenden bör kunna fattas i få steg. En förutsättning för denna minimering av besluts- och beredningsprocesser är att tillräcklig kontroll finns av de olika processtegens kvalitet i värderingsunderlagen. Underlagen ska redovisa olika alternativ med en tillräcklig säkerhetsnivå innan Regeringskansliet ska pröva ärendet ur statsmaktsperspektivet. Processen måste i så fall både kunna innehålla en särskild utvärdering av denna kvalitet före beslut samt möjliggöra en uppföljning av avvikelser från beslutade ramar.

Regeringskansliets beslutsprocess och styrmedlens utformning ska också kunna medge att underlagen kan prövas mot andra kriterier inför investeringsbeslut än operativ materielsystemförmåga och ekonomisk eller teknisk realiserbarhet. Det ska kunna prövas om andra faktorer bör ändra det föreslagna anskaffningsalternativet. Processen bör möjliggöra en prövning av om föreslagen anskaffning ska genomföras på annat sätt eller i annan form. Detta kan bero på ett strategiskt mål att utveckla eller bevara en viss industriell förmåga hos en leverantör eller att anskaffa eller utveckla en viss teknisk kompetens tillsammans med ett annat land i kombination med leverantörer på den internationella marknaden. Styrmedel bör utformas så att det entydigt är fastslaget när en sådan prövning ska ske av regeringen respektive myndighet, på vilken nivå inom Regeringskansliet och hur beredning av underlag ska ske. Det bör kunna möjliggöras att en styrning och politiska ställningstaganden starkt påverkar de strategiska vägvalen för att säkerställa statsmakternas inflytande över dimensionerande krav. Genomförande och uppföljning av löpande verksamhet ska däremot i stort sett kunna ske inom ramen för myndighetsansvaret utan särskild styrning och uppföljning från regeringens sida.

Genomförande av anskaffning: kundperspektivet

Beslut om huvudinvestering för nya eller modifierade materielsystem ska kunna ha formen av beslut om att en viss materiell funktionalitet, som svarar mot en efterfrågad förmåga, ska kunna beställas. Värderingsfasen ska där så är möjligt innefatta att alternativ kan tillgodose behov av materiell förnyelse inom både För-

svarsmakten och för andra totalförsvarsbehov. Beslutsunderlag ska i dessa fall behandla frågan om ett visst materielsystem anskaffas samordnat för totalförsvarsmyndigheterna, liksom om vissa delsystem eller komponenter anskaffas samordnat. Även gränssnitt mellan system inom militära förband och civila totalförsvarsmyndigheter ska då kunna beaktas och definieras.

Varje beställare bör kunna styra efterfrågan på olika tjänster genom att olika typer av resurser, inklusive utförarens olika resurslag, särredovisas både i offerter och i uppföljning. Styrningen bör säkerställa att beställande myndighet kan påverka effektiviteten i användning av samtliga resurser, både den påverkbara del som avser förädlingsvärde som utföraren tillför i processen och den del som leverantörer tillför. Beställaren ska kunna redovisa sin uppfattning per investering i ett visst materielsystem om utveckling av produktivitet och kvalitet inom ramen för beställningarna. Detta ska kunna göras både löpande vid beslut om övergång till nytt anskaffningsskede eller i samband med uppnådda milstolpar i ett forsknings-, utvecklings- eller produktionsuppdrag. Möjlighet bör också finnas för beställaren att utvärdera den sammantagna produktiviteten och effektiviteten i utförarens verksamhet.

Den framtida processen ska kunna möjliggöra att beställaren styr en nätverksorienterad process där all kompetens som behövs samverkar oavsett från vilken organisation man kommer. Detta kan möjligen leda till att formerna för uppdragsstyrningen behöver ändras. Oberoende om så bedöms vara fallet ska det entydigt kunna identifieras var ansvar, befogenhet och resurser finns.

Det bör möjliggöras att beställaren verkar inom ramen för klara ekonomiska spelregler och med ett stort förtroende mellan aktörerna. Rörande resurser för materielförsörjning bör hanteringen av tilldelade anslag fokusera en balans i flerårsperspektiv mellan finansiella ramar och resursförbrukning. Beställaren bör ha frihet att för ett visst budgetår styra resursförbrukningen på effektivaste och det mest affärsmässiga sätt samt med minskade resurser för administration av anslaget inom utgiftsområdets ram.

Genomförande av anskaffning: utförarperspektivet

Den som genomför anskaffningen ska kunna tillhandahålla tjänster som säkerställer att anskaffningen sker mot en målbild för system på högre systemnivåer och kan integreras i större kombinationer av

tekniska materielsystem. Beställaren ska kunna erbjudas resurser som kan sammansättas i erforderliga utvecklingsgrupper beroende på anskaffningsform, komplexitet och materielobjektets projektläge. Dessa resurser ska kunna genomföra anskaffning i ett livscykelperspektiv för materielsystemet och bör också ansvara för materielsystem efter driftsättning i slutanvändarens organisation.

Anskaffningsorganisationen ska kunna renodlas till att stödja beställaren i anskaffningsverksamheten och styra organisationen så att förvaltningsansvar för materiella teknikresurser i huvudsak överförs till andra organisationer. Anskaffning ska kunna styras genom offertförfarande så att tjänster och materiel anskaffas mot operativa systemkrav och i mindre utsträckning mot detaljerade funktionella prestandakrav.

Anskaffningsorganisationen ska inom ramen för sitt verksamhetsansvar kunna svara för metoder att mäta, redovisa och styra sin produktivitet i verksamheten. Produktivitet ska kunna mätas och redovisas per beställning på materielsystemnivå med jämförelse mellan materielsystem och över tiden samt med särredovisning av olika typer av verksamhetskostnader, kapitalkostnader och leverantörskostnader.

Om möjligt bör en ändrad process medge att särskilda merkostnader för avgiftsfinansiering, t.ex. leverantörsfakturahanteringen, elimineras eller minskar.

Genomförande av anskaffning: leverantörsperspektivet

Anskaffningsformer ska kunna tillämpas som medger att leverantörer i större utsträckning medverkar under tidiga faser än hittills. Detta medför att speciella avtalsformer ska kunna tillämpas som inte äventyrar en opartisk upphandling i senare utvecklingsskeden. Anskaffande myndighet ska också i en ökad utsträckning föra dialoger med leverantör och begära offerter som innebär att materiel-system beställs med ett större ansvar för industrin att integrera delsystem och komponenter till system på högre systemnivå.

Vad det gäller samarbetet på strategisk nivå bör processen utformas för att medge arbetsformer där den industriella kompetensen som avser både långsiktig teknisk utveckling som leverantörernas bedömning av sin affärsmässiga utvecklingspotential kan komma att vägas in i beslut om långsiktiga investeringar i materiel-system.

Arbetsformer bör medge att leverantörer i en större utsträckning än hittills deltar i operativ utvärdering av levererade system.

Processen bör också utformas för möjligheter till olika avtalskonstruktioner. Utformning av anskaffningsalternativ ska kunna innehålla en prövning av olika typer av incitament för leverantör i form av ekonomisk vinstdelning vid underskridna ekonomiska ramar för beställningen eller överträffade funktionella krav.

4.2 En strategisk förändring

4.2.1 Industriell bas och teknikutveckling

Inom vår utrednings ram genomfördes seminarier där det även deltog representanter för huvuddelen av i Sverige verksam försvarsindustri. Den strategiska förändring, som regeringen och riksdagen beslutat om vad det gäller den framtida materielförsörjningen för försvaret, har lett fram till en betydande osäkerhet inom företagen om den framtida utvecklingen. Denna osäkerhet avser främst den ekonomiska basen för utveckling och produktion på medellång och lång sikt med statsmakterna som kund. Den gäller också för möjligheten för den i Sverige baserade industrin att förverkliga sin del i det internationella materielsamarbete som den nya inriktningen till viss del förutsätter. I våra seminarier framfördes synpunkter som indikerar att följande bakomliggande problemuppfattning var orsaken till denna osäkerhet.

Strategin för att påverka försvarsindustrins utveckling i Sverige är för otydlig!

Industrin producerar idag kortare serier och investerar i försöksverksamhet, där det finns en risk att det inte leder till något konkret åtagande. Det saknas delmål på medellång sikt inom Försvarsmakten vad det gäller efterfrågan på beställningar från industrin, vilket leder till att ingen aktör vågar "vara trogen" i detta tidsperspektiv. Flera yttranden från seminarierna avspeglar en oro för att det inte görs tillräckliga strategiska investeringar i framtida resurstillgångar för staten.

Den fastlagda försörjningsstrategiska inriktningen ansågs innehålla motstridiga delar. Det framfördes tydliga synpunkter, om varför det fanns ett uttalat behov av att en kompetensförsörjningsstrategi utarbetades. I avsaknad av en gemensam strategi menade flera industri-

representanter att Sverige och myndigheterna riskerade att på sikt bli ensidigt beroende av andra länder och aktörer och förlora sin kärnkompetens. Man menade att vi redan var på väg mot ett ensidigt beroende av andra och riskerade att få betala morgondagens priser för gårdagens produkter. Om Sverige ska kunna utveckla ett ömsesidigt beroende måste man "betala för forskning och utveckling".

Försvarmakten kommunicerar inte sina avsikter om materielbehov på medellång sikt!

Det ansågs från industrins sida, att det finns oklarheter om vad som är särskilt viktig kompetens inom industrin för försvarets behov. Representanter för Försvarmakten ansåg om denna problemställning, att samarbetsmodellen för utveckling av komplexa försvarssystem var för oklar. I anskaffningsprocessen måste det säkerställas att det finns ett fördjupat samarbete, med integrerade processer där det finns kunskap om den miljö som produkterna ska användas i.

Inom industrin upplever man inte att försvaret driver på utvecklingen mot industriella åtaganden på en högre systemnivå. I kontakter med departementet uppfattas ägarens intentioner som oklara. Å ena sidan kan det framföras att ett ökat ansvar ska överföras till industrin, å andra sidan kan, beroende på vilken handläggare som finns, denna uppfattning skifta.

Industrin har svårt att finna rätt kontaktmönster inom Försvarets materielverk!

Från industrins sida upplevs det att Materielverkets organisationsförändring har givit upphov till problem. Det finns många rolldefinitioner i myndighetens verksamhetsordning vilket uppfattas ha lett fram till en situation med oklara roller och otydlighet var ansvaret ligger. Det anses vara svårt att identifiera och få kontakt med en ansvarig person på myndigheten. En uppfattning var att den nuvarande organisationen kunde uppfattas som tre myndigheter där systemledning, produktionsledning och tekniskt kompetenscentrum levde oberoende av varandra.

Materielverkets försök att finna en ny organisation ansågs för närvarande ha medfört "ett stort glapp mellan högsta chefen, mellanledningen och andra chefer."

Vi bedömer att de här redovisade synpunkterna fäster uppmärksamhet vid ett antal speciella krav som en ny planerings- och materielprocess bör tillgodose.

Den nuvarande försvarspolitiska grundsatsen är att Sverige ska kunna behålla sin handlingsfrihet. För att den strategiska inriktningen av materielförsörjningen ska kunna motsvara detta krav fordras att brister i anpassningsplanering och tillgång till industriell kompetens inte försätter regeringen i en ohållbar situation där denna handlingsfrihet inte kan upprätthållas. Detta är ett ansvar för den politiska nivån av väsentligt högre dignitet än t.ex. beslut om ettåriga budgetramar för försvaret. Det kommer att behövas beslut i svåra såväl kort- som långsiktiga avvägningar vid resursfördelning mellan beställningar vid svenskbaserad industri för vissa system och internationella materielsamarbeten liksom mellan forskning och teknikutveckling eller en alternativ anskaffning av färdiga produkter på en internationell marknad. En ändrad materielprocess ska säkerställa att underlag finns som möjliggör att den politiska nivån, med rimlig säkerhet och ställt mot den säkerhetspolitiska bedömningen, kan fatta välavvägda beslut. En sådan kompetens behövs på regeringsnivån för dessa beslut. De är inte lämpliga att delegera till myndigheter.

Seminarierna påtalade bristen på en utvecklad materielplanering på medellång sikt, dvs. i perspektivet tio till tjugo år. Vi bedömer att denna brist sammanhänger med Försvarsmaktens omstrukturering och att den erforderliga kopplingen mellan perspektivplan och materielplan ännu inte utvecklats fullt ut. Enligt vår bedömning gäller detta även i det korta perspektivet, dvs. inom en tioårsperiod. Detta kan bedömas vara ett problem som myndigheterna behöver åtgärda med hög prioritet. Samtidigt förutsätter denna koppling att planeringsprocessen utvecklas så att perspektivplanernas långsiktiga utveckling leder till nedbrutna målsättningar för förbandsförmåga på medellång sikt, som en grund för krav på utveckling av materielsystem inom en tioårsperiod.

De synpunkter som framförts om ansvar och roller i materielprocessen understryker betydelsen av att ansvar och befogenheter följs åt och att det vare sig inom myndighetsorganisationen eller mellan myndigheter och andra aktörer finns oklarheter om vem som ansvarar för vad.

4.2.2 Internationell utveckling inom materielområdet

Det framfördes också synpunkter vid seminarierna om den anpassning som skulle behövas för en anpassning till internationell utveckling inom materielområdet.

Kompetensbasen i Sverige behöver bli större!

Det finns en trend inom internationell materielförsörjning mot att leverantörer offererar större åtaganden än tidigare. Utvecklingen i Nederländerna och Australien kan tjäna som exempel på detta. Utvecklingsarbete sker också i en ökad utsträckning mot den civila marknaden, vilket reser nya krav på samordning. Samtidigt utvecklas djupgående relationer internationellt mellan regeringar och leverantörer. För en större möjlighet att åstadkomma det strategiskt eftersträvarade ömsesidiga teknikberoende mellan Sverige och andra länder bör kompetensbasen vara större. Åtminstone totalförsvaret borde samordna. Eventuellt måste också industrin samverka med varandra mer, t.ex. i institut. I dag sker viss samordning inom industrin, men inom smala områden. I framtiden kommer ingen att kunna överleva och verka självständigt i Sverige.

Långsiktigt bör kompetensutvecklingsavtal övervägas för att säkerställa kompetensförsörjningen. Detta gäller både industriföretag, konsultföretag och forskningsinstitutioner.

Det saknas regler som tar hänsyn till försvarsindustrins konkurrensvillkor!

Det anses vara viktigt att staten skapar ett bättre regelsystem för bl.a. handelsregler, så att de svenska företagen kan konkurrera på någorlunda lika villkor som de utländska konkurrenterna.

I tidiga faser finns en begränsad möjlighet till kommunikation av behov och önskemål till följd av brister i IPR-avtal (Intellectual Property Rights)!

Det anses inte vara tillräckligt klart hur forskningsresultat från myndigheter (Totalförsvarets forskningsinstitut) skyddas när forskningsresultat slussas vidare genom beställningar till industrin i Sverige. Inte

heller ansågs det att det fanns tillräcklig insikt idag vid myndigheterna om industrins behov av rätten till forskningsresultat.

Vi förutsätter att de problem som framförts till stor del redan omhändertags i den pågående förändringen av materielprocessen. Det bör noteras att frågan om att skydda immaterialrättsliga tillgångar blir om möjligt ännu mer väsentlig att klara ut vid ett ökat internationellt samarbete och med många och snabba förändringar i internationella ägarsamband inom industriföretag.

Vi delar synpunkterna om behovet av en långsiktigt breddad kompetensbas i Sverige. Vi anser att detta, vad det gäller industrin, ligger väl i linje med den nuvarande inriktningen att både åstadkomma leverantörsavtal på högre systemnivåer liksom att i en större omfattning betrakta civil industri som leverantörer i samarbete med försvarsindustri. Dessa synpunkter understryker att en förändrad materielprocess, även ur det industriella perspektivet, inte bör skapa fasta gränser mellan organisationer och processer för materieförsörjning i totalförsvaret.

4.2.3 Internationellt samarbete

Det har diskuterats om svenska departement, myndigheter och företag över huvud taget är tillräckligt rustade för att kunna agera framgångsrikt i internationellt samarbete på det sätt som riksdagens och regeringens beslut förutsätter.

Försvarets materielverk har inte utvecklats tillräckligt för en aktiv roll i internationellt materielsamarbete!

Villkoren för materieförsörjningen ansågs bli mer komplexa, där man måste planera för olika scenarier, bland annat med hänsyn till det internationella samarbetet. Det ställs nya och ökade krav på en beredningsförmåga som är flexibel och planerar för olika alternativ, vilket kommer att kosta pengar. Samtidigt måste sexnations - samarbetet och övriga relationer inom det internationella samarbetet tas om hand. Det ansågs tveksamt om Materielverket skulle kunna representera staten framöver i internationella europeiska sammanhang och att myndigheten idag inte var tillräckligt med i internationellt samarbete. På sikt ansågs att det kunde finnas en risk för att myndighetens teknik-

kompetens därigenom mattades av och gick förlorad. Det framfördes också tveksamhet om en tillräcklig insikt fanns vid departement och myndigheter om hur komplex materielförsörjningen kommer att bli. Det ansågs att kompetens behövde byggas upp både vid myndigheter och inom industrin för att hantera framtiden.

Samverkan för internationella materielsamarbeten mellan staten och industrin präglas i olika frågor än så länge av för liten och för sen kommunikation!

Det ansågs att Sverige internationellt måste tala med en röst, oavsett var denna röst hör hemma. Även om rådande konkurrenslagstiftning ska beaktas, så måste arbetsformer och ansvarsförhållanden utvecklas som möjliggör att detta bättre sker än idag.

Enligt vår uppfattning befinner sig Sverige för närvarande endast i början på en väg som ska leda till ett framgångsrikt internationellt engagemang inom materielområdet. De framförda synpunkterna understryker betydelsen av att materielprocessen ordnas så att regeringen i praktiken styr de avgörande besluten om att etablera ett internationellt materielsamarbete. På regeringsnivån måste samtidigt mellanstatliga kontakter etableras med tänkbara samarbetsländer redan på tidiga stadier, eftersom näringspolitiska, handelspolitiska och säkerhetspolitiska hänsyn kommer att spela in för handlingsalternativens utformning. Även om mycket av beredningsarbetet behöver utföras på myndighetsnivån behöver processen möjliggöra arbetsformer där industriell och internationell kompetens på departementsnivån redan under de inledande processstegen samverkar med myndigheterna.

4.3 En ändrad styrning från riksdag och regering

4.3.1 Ett ökat parlamentariskt inflytande

Med hänsyn till utvecklingen i omvärlden ska försvaret kunna förstärkas, reduceras eller på annat sätt förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret. Som vi tidigare redovisat har anpassningsprincipen en stor påverkan på principer och tillämpning av materielförsörjning, internationellt samarbete, försvarsindustriell förmåga och forskning inom försvarsområdet. Beslut om anpass-

ningsåtgärder, som kan utgöras av väsentliga förändringar av ekonomiska ramar, vilar på en förmåga att rätt uppfatta och tolka svaga signaler om säkerhetspolitiska förändringar. Sådana beslut kan komma att fattas under varierande grad av osäkerhet och med inslag av politiskt risktagande.

Vad det gäller materielförsörjningen är materielplanen och redovisningen av materielobjekt i fokus för relationerna mellan regeringen och riksdagen. De återrapporteringskrav som regeringen formulerar i regleringsbrev till Försvarmakten sammanhänger delvis med vad riksdagens försvarsutskott har begärt. Försvarsutskottets krav tillgodoses då återrapporteringskraven utformas i Regeringskansliet. Under år 2001 begärde Försvarsutskottet en vidareutveckling av objektsredovisningen, så att man klart kan skilja på nyanskaffning, vidmakthållande och modifiering och materielunderhåll. Dessutom vill utskottet få en klarare bild av hur anskaffningen utvecklas. Man önskar därför kunna identifiera projektläge i form av studier, beställning, pågående anskaffning etc. Frånsett den redovisning som regeringen gör i budgetpropositionen, så genomför handläggare vid försvarsdepartementet särskilda föredragningar om materielplanens objekt för Försvarsutskottet.

I princip bör riksdagen i ett anpassningsförvar vara så pass väl-informerad om materielförsörjningens ekonomi, strategiska vägval och långsiktiga risker, att även omfattande förändringar av erforderliga resurser kan beslutas på kort tid. Förutom det viktiga samband som Sveriges säkerhetspolitiska handlingsfrihet har med beslut inom materielförsörjningen, kan också näringspolitiska och regionalpolitiska faktorer finnas med i bilden. Materielförsörjningen är emellertid komplex och svåröverskådlig och dess ekonomiska sammanhang är ofta svåra att överblicka över längre tidsperioder utan en utförlig ekonomisk analys. En rapport som analyserar utvecklingen av de större investeringarna i en koncentrerad och överblickbar form skulle vara av värde även inför riksdagens årliga behandling av regeringens budgetförslag.

I andra länder informeras parlamenten under själva anskaffningsfasen och har därvid olika grad av inflytande genom de årliga budgetprocesserna. I USA har kongressen möjlighet att i detalj påverka enskilda materielprojekt och kan erhålla utvärderingar av större planerade investeringar genom uppdrag till revisionsorganet General Accounting Office (GAO). Den modell som synes mer snarlik de svenska behoven är Nederländernas. Där påverkar parla-

mentet snarare helheten grundat på en årlig genomgång av pågående materielprojekt från försvarsministeriet.

En skillnad mellan Sverige och andra länder är våra relativt små departement. Den svenska modellen leder bl.a. till att analys- och värderingskapaciteten nära det politiska beslutsfattandet är relativt sett mindre i Sverige. Det bör därför prövas om materielprocessen kan ordnas så att riksdagen kan motta en professionell ekonomisk utvärdering av hela materielplanen, av alla större materielinvesteringar eller effekterna av olika typer av reformer inom materieförsörjningen. Processen bör möjliggöra att en sådan analys genomförs av en utvärderingsorganisation som är oberoende av regeringen och myndigheterna och årligen rapporterar till riksdagen. Utvärderingen bör omfatta alla de större materielsystem som sammantagna utgör huvuddelen av det ekonomiska utrymmet i materielplanen. En eventuell rapport bör omfatta data och analys av kostnader, tider och prestanda/kvalitet för alla större materielsystem. Dessutom bör utvärderingen skilja på objekt som befinner sig i olika processteg och redovisa en bedömning av trenden för utvecklingen ställt mot regeringens och myndigheternas fastställda objekt mål. Utvärderingen ska innehålla kommentarer från Regeringskansliet och myndigheterna om redovisade bedömningar och rapporteras årligen.

Granskningar av materieförsörjningen till försvaret har sedan länge genomförts både i Sverige och i andra länder. Under punkt 2.2 hänvisade vi till två rapporter från de senaste åren inom området av Riksrevisionsverket respektive Riksdagens revisorer. Från andra länder kan nämnas revisionsorganen Bundesrechnungshof i Tyskland och GAO i USA som regelbundet granskar och rapporterar om effektiviteten och ekonomin i större militära anskaffningsprojekt. Till skillnad från de svenska är andra länders revisionsorgan oberoende från regeringen, vilket planeras bli fallet i Sverige från år 2003, då en ny organisation, Riksrevisorerna inrättas under riksdagen. Inga av dessa utvärderingar har dock den karaktär av årlig utvärdering av materielanskaffningen i sin helhet som vi här föreslår. En liknande granskning har dock årligen genomförts under de senaste sjutton åren av National Audit Office (NAO), som är revisionsorganet för granskning av statsförvaltningen i Storbritannien. Deras rapport, Major Projects Report omfattar både effekter av reformer i Storbritannien och utvecklingen av de trettio största materielprojekten i landet. Rapporten var tidigare till stor del sekretessbelagd, men är offentlig sedan 1991 och utgör ett

värderingsunderlag för parlamentet, regeringen och andra intressenter såsom media och industrin.

I Storbritannien har man kunnat förena kraven på en oberoende revision under parlamentet med att revisionsorganet genomför denna årliga granskning av effektiviteten i materielförsörjningen. The Comptroller and Auditor General (riksrevisorn) beslutar själv om denna granskning ska genomföras och dess omfattning. Den brittiske riksrevisorn kan inte se någon orsak till att upphöra med en för parlamentet, medborgarna och andra intressenter betydelsefull rapport som avser en väsentlig del av statens investeringar. Han har också svårt att se att hans oberoende ställning skulle påverkas av att denna granskning genomförs årligen. Det har från ministeriets sida framförts till vår utredning, att man inte ser den insyn och öppenhet som därigenom uppnås som ett hinder, utan mer som ett stöd för den demokratiska processen, och att granskningen medverkar till att materielförsörjningen blir effektivare. Den ansvariga myndigheten använder NAO:s granskningsrapporter som underlag för sin egen metodutveckling och förbättring av ledningens verksamhetsuppföljning.

Vi har haft kontakter med den utredning som framtar förslag om organisation och resurser för den nya organisationen – Riksrevisionsutredningen. Förslaget till lag om revision av statlig verksamhet m.m. (se SOU 2001:97) reglerar att revisionen ska bedrivas oberoende i förhållande till såväl riksdagen och regeringen som till dem som revideras. Enligt denna utrednings bedömning kommer förslaget till den nya Riksrevisionen inte att medge att uppdrag ställs till Riksrevisionen för särskilda granskningar. Riksrevisionen förutsätts alltid själv avgöra om ett objekt, i detta fall försvarets materielförsörjning, ska granskas.

Vi bedömer att en ordning motsvarande den brittiska bör kunna införas även i Sverige. I vårt land förstärks skälen för ökad insyn genom en oberoende granskning av materielförsörjning till försvaret. Det finns i framtiden ett behov av en parlamentarisk samling kring beslut i olika anpassningssituationer. Resursinsatsen för en sådan oberoende utvärdering kan bedömas bli marginell i förhållande till övriga myndighetsresurser i materielprocessen. NAO, som granskar en avsevärt större volym materielsystem än vad som kan bli aktuellt i Sverige, förbrukar årligen mindre än två personår. Det kan bli en förutsättning för en sådan ordning att någon av de tre riksrevisorerna finner att materielförsörjningen är av sådant intresse att den bör granskas. Därmed kan det finnas en risk att

granskningen inte kommer till stånd. Det finns i så fall anledning för riksdagen att överväga ett initiativ i egen regi för en sådan oberoende granskning av de större materielprojekten.

4.3.2 Fokusering på strategiska beslut

Materielförsörjningsutredningen föreslog att Regeringskansliets, främst Försvarsdepartementets, resurser, kompetens och kapacitet förstärks. Detta angavs vara nödvändigt för att beslut skulle kunna ske ur ett övervägt utrikes- och näringspolitiskt perspektiv och avgörande för att uppnå en kostnadseffektiv och säker materielförsörjning i internationellt samarbete. En grupp borde tillföras inom Försvarsdepartementet som huvudsakligen ägnar sig åt materielförsörjningens långsiktiga inriktning. Gruppen skulle analysera frågeställningar om samband mellan operativa behov och materielens sammansättning, handlingsfrihet, risker och anpassningsmöjligheter, om internationella samarbetsmöjligheter och beroenden, om inriktning för FoT-verksamhet och om förutsättningar för försvarsindustriell verksamhet i Sverige.

Vid vår utrednings seminarier har flera synpunkter om Regeringskansliets roll i processen framförts. Det ansågs ha varit svårt att få tillräcklig kompetens vid Försvarsdepartementet som gav kontinuitet i beredningen. Den styrning som Försvarsdepartementet hade ansågs inte tillräckligt förändrad enligt beslut om den nya inriktningen. Detta ansågs medföra att

- rollerna mellan Materielverket och Försvarsmakten inte var helt tydligt definierade och accepterade av myndigheterna,
- internationaliseringen ställde krav på att relationen mellan Materielverket och regeringen behövde ändras,
- det var svårt med en frivillig samordning mellan myndigheter. Gränsupplösningen mellan civilt och militärt försvar medförde behov av en nationell kraftsamling både för att utnyttja och integrera civil materiel och för att integrera system som ska kunna fungera tillsammans mellan myndigheter. Vid en kris-situation borde det vara ordnat så att myndigheter kan samarbeta mer,

- styrprinciper blandas mellan anslagsstyrning och uppdragsstyrning varvid en fokusering på likviditet fortfarande dröjer kvar. Ägaren styr Materielverket med dubbla och motstridiga budskap.

Enligt uppgifter till vår utredning fanns år 2000 omkring tio personer vid Försvarsdepartementet, som var direkt involverade i frågor som rörde materielförsörjning samt forskning och utveckling för det militära försvaret. Huvuddelen hade ekonomi- eller juristbakgrund medan en var militärt sakkunnig och två var forskare/ingenjörer. Nästan hälften av resurserna användes för frågor om materielsamarbete eller –samverkan med andra länder. Departementet avsåg att pröva olika vägar för att förstärka sin kompetens att självständigt hantera frågor om tidiga vägval. Närmast skulle detta gälla kompetens för försvarsindustrifrågor samt för bedömning av samband mellan krav på viss operativ förmåga och ett definierat behov av ett materielsystem. En möjlighet som kunde prövas var att låna analysresurser från Materielverket och Totalförsvarets forskningsinstitut genom att i regleringsbrev göra en sådan förstärkning gripbar för beredning inom Regeringskansliet. En arbetsgrupp har arbetat med att utforma förslag till hur materielförsörjningens nya vägvalsfrågor ska kunna hanteras inom departementet.

Det finns en tydlig strävan under de senaste åren från Regeringskansliets sida att komplettera det formella uppdragssystemet med en mer utökad informell samverkan både för materielfrågor och andra frågor som rör det militära försvaret. Inom materielområdet finns det en informell materielberedning som fyra till fem gånger per år träffas. I denna beredning deltar chefen för Försvarsdepartementets militära enhet, chefen för Försvarsmaktens krigsorganisationsavdelning samt chefen för Materielverkets systemledning. I Försvarsmaktens regleringsbrev för år 2002 lämnas i flera fall uppgifter som ska lösas ”i samverkan” med Regeringskansliet eller genom att ”biträda” Regeringskansliet. Inom materielområdet gäller detta hur återrapportering ska utformas för åtgärder och dess påverkan på förmåga för förband i insatsorganisationen. En struktur för redovisning av Forsknings- och teknikutvecklingsplan ska utformas av Försvarsmakten ”i samverkan” med Regeringskansliet. För flera andra områden ska Försvarsmakten genomföra verksamhet i samarbete med Regeringskansliet. Exempel på detta är perspektivplanering, konferens för värnpliktsfrågor, inriktning av verksamhet med internationell tjänstgöring, utarbetande av förslag

till metod för styrning och uppföljning av Försvarsmaktens kompetensmål, studie av produktion för försvarsunderrättelser m.fl. Även Försvarsmaktens instruktion (2000:55) reglerar att flera uppgifter ska lösas i samverkan med eller genom att biträda Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

I frågor som rör Försvarsmaktens sätt att organisera sin verksamhet kan regeringen även i särskilda frågor direkt ta över myndighetens beredningsansvar. För att bereda Försvarsmaktens nya fredsorganisation åren 1999 till 2000 arbetade en arbetsgrupp under ledning av Chefen för Försvarsdepartementets militära enhet, med biträde från Försvarsmakten och med en referensgrupp med parlamentarisk representation. Gruppens arbete ledde fram till en proposition om Försvarsmaktens nya fredsorganisation. Motsvarande arbetssätt har även tillämpats inför regeringens omprövning av lokaliseringen av Försvarsmaktens operativa insatsledning.

Vi bedömer att en ändrad materielprocess bör leda till att Försvarsdepartementet kraftsamlar resurser och kompetens för att bereda de tidiga vägvalen i materieförsörjningen. Fokus i departementets styrning av processen bör flyttas och mindre kopplas till en reaktiv beredning av materielärenden, administration av regeringsbeslut och åtgärder som styrs av inträffade händelser. I samband med vägvalsfrågor bör alla väsentliga investeringar och val av anskaffningsformer värderas av en beredning sammansatt av tillräcklig kompetens. Denna beredning bör innehålla kompetens för bedömning av: koppling mellan långsiktiga operativa krav på förmåga och materielsystemens framtida funktion, långsiktig teknikutveckling och forskning, bedömning av ekonomi, risker och modifierbarhet i pågående anskaffningar och befintliga materiel-system, industriell kapacitet och utveckling samt möjligheter och kopplingar mellan system i olika delar av totalförsvaret. Beredningen bör också föregås av en kvalitetsgranskning där alla aspekter på förslagens genomförbarhet, risker och ekonomi är granskade av specialister som är oberoende av den funktion som utarbetat förslagen.

Det finns de senaste åren en inriktning mot samverkan och informell medverkan mellan Regeringskansliet och försvarsmyndigheterna. Denna inriktning kan ses som en praktisk lösning för att åstadkomma arbetsformer, som inte medges vid en strikt uppdelning av ansvaret enligt den svenska modellen, där regeringen anger inriktning och beslutar medan myndigheterna genomför verksamheten. Som visats ovan, kan det emellertid uppstå en osä-

kerhet om ansvarsgränser med dessa arbetsformer. Regeringens inriktning och handläggares inverkan kan uppfattas på olika sätt och vem som bär ansvaret kan bli oklart. Vad det gäller materielanskaffningen bör det entydigt klargöras vem som enligt fastställda kriterier fattar beslut. Arbetsformerna bör med denna förutsättning ändå möjliggöra en långtgående medverkan av Regeringskansliets handläggare för att delta tidigt i myndigheternas beredningsprocess. En del av den hittillsvarande insatsen för detaljuppföljning bör därigenom kunna avvecklas.

För Regeringskansliets prövning av materielärenden bör tillgång finnas i större utsträckning och samarbete etableras mellan ekonomisk, internationell, säkerhetspolitisk, industriell och materielteknisk kompetens. Prövningen bör innebära att någon skarp gräns inte dras mellan vad som hittills ansetts vara militära behov av materiell förmåga respektive vad som ansetts vara behov inom det civila totalförsvaret. Denna prövning bör göras med utgångspunkt i totalförsvarets förmåga att hantera olika typer av hot.

4.3.3 En ökad finansiell handlingsfrihet

Regeringens finansiella styrning av materielförsörjningen bör vara så ordnad att den stödjer verksamheten med så få negativa följd-effekter som möjligt. Materielförsörjning är ur ekonomisk synvinkel till sin karaktär en fråga om investeringar för att på medellång sikt uppnå ett resultat, samtidigt som regeringen ska kunna styra med en strikt budgetkontroll över en flerårig anskaffningsprocess. För betydande delar av materielinvesteringarna överstiger användningstiden 20 år. Materielförsörjning har flera likheter med infrastrukturinvesteringar för exempelvis järnvägar, vägar och flygplatser. Det finns emellertid genom övergången till ett anpassningsförsvar flera för försvaret speciella villkor som ett stödjande finansieringssystem bör tillgodose:

- Det finansiella systemet och regeringens styrmedel bör möjliggöra för regeringen att snabbt åstadkomma ett regeringsbeslut om förändrad inriktning och omfattning till följd av en förändrad försvarspolitisk inriktning.
- Regeringen bör ha möjlighet till finansiella styrmedel som underlättar beslut om en ändrad avvägning mellan olika typer av förmågor i ett anpassningsförsvar.

- Regeringen bör ha möjlighet att flexibelt, inom de ramar som riksdagen beslutat, över tiden styra utnyttjandet av den del av försvarsanslagen som används till materielförsörjning och för materielanknuten forskning och teknikutveckling.

I propositionen "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" redovisar regeringen sina överväganden om finansiering av åtgärder för anpassning. Kortare försvarsbeslutsperioder och regelbundna kontrollstationer anses kunna bidra till möjligheten att gradvis anpassa försvarsförmågan men höga krav ställs på beslutsfattandet. Beslut måste kunna fattas snabbt för att ge största möjliga tid för nödvändiga åtgärder som syftar till att höja vår försvarsförmåga. *Försvarsberedningen* har också pekat på behoven av att undvika långsiktiga bindningar för att uppnå en flexibilitet i försvarsplaneringen som medger att ekonomiska resurser kan identifieras och göras tillgängliga för anpassning på både kort och lång sikt.

Vi har värderat de finansiella styrmedlen ur främst tre aspekter; transparens, effektivitet och flexibilitet.

Transparens

Kravet på transparens medför att den finansiella styrningen och redovisningen så nära som möjligt ska avspegla det faktiska värdet av tillgångar och skulder samt av resursförbrukningen. En utgångspunkt skulle då vara att statens kapitalkostnader ska föras ut på de verksamheter där kostnaderna uppstår och att kostnader skrivs av mot ett ekonomiskt resultat fördelat på de år som investeringen används i verksamheten. Den i statsförvaltningen använda modellen när det gäller anläggningstillgångar är att dessa finansieras med lån i riksgäldskontoret varvid en avvägning underlättas mellan nyttan av en investering och de kostnader som är förknippade med investeringen. Ett system med lånefinansiering av anläggningstillgångar är infört i hela statsförvaltningen varvid anslagen avräknas i takt med att myndigheten amorterar och betalar ränta på olika investeringar.

En lånefinansiering finns inte för materielanskaffning under anslaget 6:2. Statens kapitalkostnader förs i detta fall inte ut på Försvarmaktens verksamheter utan redovisas i stället i klump på statsbudgeten. Den nuvarande utgiftsfinansieringen av materielförsörjning medför att investeringens värde direktavskrivs till noll

kronor oavsett hur många år framåt som investeringen har en operativ livslängd. En avveckling av ett materielsystem sker idag, frånsett specifika kostnader för att genomföra avvecklingen, utan kostnad för staten. Någon kostnadsinformation kan med direktavskrivning inte genereras som speglar statens kostnader under ett materielsystems hela livscykel vid anskaffning, utveckling, drift eller avveckling. Inte heller speglar direktavskrivningen statens förmögenhet. En lånefinansieringsmodell speglar verkligheten mer rättvisande bl.a. i samband med en ändrad avskrivningstid. Om ett materielsystem med en redovisad avskrivningstid om tio år, kasseras efter fem år, så uppstår vid lånefinansiering en extra kostnad vid avskrivningsåret, men inga kostnader finns de efterföljande åren. Redovisningsmässigt synliggörs kostnaden för den förtida avvecklingen. En nackdel vad gäller transparens mellan investering och ekonomisk redovisning är dock att den ekonomiska livslängden ofta är lång, och kan uppgå till tjugofem år. Efter något decenniums prisutveckling kommer de årliga avskrivningarna, som baseras på anskaffningsvärdet att vara så låga, att de saknar samband med de aktuella kostnaderna för en återanskaffning. Ur synvinkeln transparens har en lånefinansieringsmodell påtagliga fördelar jämfört med den nuvarande direktavskrivningen mot anslag.

Effektivitet

Det finns vissa nackdelar med de nuvarande finansiella styrformerna för anslaget 6:2 ur den aspekten att det finansiella systemet ska understödja och inte motverka effektivitet i verksamheten. Idag används onödigt stora resurser för att balansera den årliga anslagsförbrukningen mot tilldelade anslagsramar. Dessa resurser bör i stället användas för reella problem med att planera och följa upp materiel- och FoT -projekt med avseende på tid, kostnad och kvalitet. Investeringar i materielobjekt bör stödjas av incitament att förlägga dem till det mest ekonomiskt fördelaktiga tillfälle eller då det ur verksamhetens synvinkel är mest lämpligt att prioritera en anskaffning. Det är olämpligt ur affärsmässig synvinkel om styrformen i sig skapar incitament att göra en investering med hänsyn till effekten på anslagsförbrukning. Aktörerna såväl vid myndigheterna som vid Regeringskansliet koncentrerar sig på att precisionsstyra likviditet för ett år på bekostnad av resultatfokus. Resultatet

har också blivit att onödiga och affärsmässigt tveksamma omförhandlingar genomförts med leverantörer.

Kravet på att de finansiella styrmedlen ska främja en effektiv hushållning med resurser i det korta perspektivet kan ur en aspekt anses vara bättre tillgodosedd i ett system med lånefinansiering av materielförsörjningen. Anslagsbelastningen blir väsentligt jämnare i en lånemodell för investeringsbeslut i materielförsörjningen än med utgiftsmodellen. Det kan dock konstateras att internationella standards för nationalräkenskaper (ESA 95 och SNA 93) betraktar anskaffning av krigsmateriel som konsumtion. En modell med lånefinansiering skulle också kräva ökade resurser för utbildningsinsatser och för att administrera materiellens invärdering och för administration av avskrivningar och räntekostnader.

Samma förbättring av de finansiella styrmedlens bidrag till effektiviteten i resursanvändning kan uppnås med andra medel. Idag har anslaget 6:2 en medgiven kredit om 3 procent eller omkring 670 miljoner kronor. På grund av verksamhetens karaktär kan detta anses vara en otillräcklig marginal som leder till bristande hushållning på grund av tidigare- eller senareläggning av utbetalningar för investeringar. Det bör vara rationellt att systemet möjliggör att stora belopp sparas eller överskrider anslaget för enskilda år men att anslaget balanseras över tiden. I princip medför en strikt budgetkontroll på årsbasis samma problem för alla statliga myndigheter. Skillnaden är att anslaget för materielförsörjning är avsevärt större än ett normalt anslag och att det i likhet med annan investeringsverksamhet i högteknologi är väsentligt svårare att bedöma resursförbrukningen på årsbasis om en affärsmässig relation till leverantörer samtidigt ska upprätthållas. Inom hela statsförvaltningen har man ett system där man får behålla sparande på ett anslag och även en anslagskredit som kan utnyttjas vid ett eventuellt överutnyttjande av anslaget. Enligt budgetlagen får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit om högst 10 procent av ett anvisat anslag. Regeringen får också använda outnyttjade budgetmedel i form av anslagssparande på ramanslag under följande år. Sedan år 1999 gäller dock nya bestämmelser för myndigheternas rätt att disponera anslagsmedel. Myndigheten får först efter beslut av regeringen disponera den del av anslagssparandet som överstiger 3 procent av anslaget. En alltför låg kredit ger incitament till dagens situation med likviditetsstyrning och en för låg prioritering av statens affärsmässighet i den typ

av långsiktig investeringsverksamhet som kännetecknar materieförsörjningen.

Utredningen "Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen" (SOU 2000:61) granskade bl.a. hur anslagsförordningen har tillämpats. Utredningen bedömde i sitt betänkande att begränsningsregeln i anslagsförordningens 11§ kunde ge upphov till en sämre resurshushållning hos myndigheterna. En ändring föreslogs därför, där myndigheterna utan särskilt beslut av regeringen får disponera mer än tre procent av överfört anslagssparande. Som det framgår tidigare har vår utredning gjort liknande iakttagelser om att statens likviditetsstyrning leder till en bristande hushållning.

Försvarets komplicerade investeringsverksamhet kan inte bedömas bli lättare att prognostisera på årsbasis då en ny materielstrategi för försvaret implementeras. Även om det införs en stegvis anskaffning och riskminimering genom en större inriktning mot demonstration och simulering, så kommer i det korta perspektivet betydande osäkerheter om det ekonomiska utfallet att kvarstå. Detta beror på en alltmer utökad utvecklingskomponent av högteknologisk mjukvaruutveckling kombinerat med ökade risker vid internationella materielsamarbeten.

En effektiv hushållning av resurser för materieförsörjning förutsätter att det finns ett förtroende mellan myndigheter och regeringen samt en långsiktig investeringsplan av god kvalitet. Regeringen beräknar i budgetproposition anslagsutvecklingen för andra och tredje året efter budgetåret för anslaget 6:2, liksom för andra anslag på statsbudgeten. Det är vår uppfattning att den praxis som utvecklats, där varken denna beräknade anslagsförbrukning eller sparande och krediter på anslaget för materieförsörjning ändras av regering och Riksdag över treårsperioder, annat än som ett resultat förändrade förutsättningar och av gängse prisomräkningar, är av stor betydelse i sammanhanget.

Flexibilitet

En av de viktigaste aspekterna på materieförsörjningen i ett anpassningsförsvar är att det finns finansiella styrmedel till statsmakternas förfogande för att snabbare än tidigare väsentligt kunna ändra resursinsatsens inriktning och omfattning. Huvuddelen av de närmaste årens anslag i en materielplan är intecknade genom lagda

beställningar och pågående eller planerad anskaffning. Detta behov av en ökad flexibilitet i den finansiella styrningen avser närmast perioden år 4–10 i den långsiktiga materielplanen.

Enligt budgetlagen 22 § ska andra tillgångar än anläggningstillgångar, som används i statlig verksamhet normalt finansieras med anslag. Detta gäller också vid investeringar i krigsmateriel.

I vissa situationer behöver finansieringssystemet emellertid underlätta för regeringen och myndigheterna att snabbt öka resursinsatsen utan att därför i närtid behöva omprioritera och omplanera hela materieförsörjningen. Detta kan annars orsaka en bristande hushållning med statens resurser genom fördyrande omförhandlingar med berörda leverantörer och ökade omställningskostnader för fredsorganisationen. Sådana situationer kan uppstå om ingångna internationella avtal genererar fördyringar, som inte kunnat förutses – ett erfarenhetsmässigt relativt vanligt fall vid ett omfattande internationellt materielsamarbete. På motsvarande sätt kan det inträffa att starka samarbetspartners vid ett möjligt internationellt samarbete ställer regeringen inför valet att delta i det tidsperspektiv som dessa behöver tillämpa eller avstå från ett ur alla andra aspekter önskvärt samarbete. Regeringens behov av finansiella styrmedel i en sådan situation är, att de ska medge att sluta avtal om större investeringar för materielsystem som motsvarar vårt behov av förmåga. Detta ska dock kunna genomföras som en väsentlig tidigareläggning utan att den för den skull medför störningar både för berörda myndigheter och för berörd industri för andra materielprojekt. Såvitt vi kan bedöma öppnar budgetlagen enligt 23 § för riksdagen att i enskilda fall tillåta att infrastrukturrella investeringar finansieras med lån, vilket bör kunna gälla de särskilda materielsysteminvesteringar som det här är frågan om.

För att skapa den flexibilitet som krävs bör det i sådana situationer vara möjligt att tillgripa lånefinansiering för speciella i tiden direkt riktade uppdrag. Ett exempel på sådana finansiella lösningar för att skapa flexibilitet finns i regleringsbrev för år 2001. Detta avser Vägverket under utgiftsområde 22, transportpolitik. Regeringen har där öronmärkt särskilda väginvesteringar som behövde tidigareläggas. Den metod som regeringen med riksdagens godkännande använde var att lånefinansiera dessa projekt med villkor att Vägverket återbetalade hela investeringen över anslaget de år som projekten tidigare var inplanerade för att utföras. Metoden skapar möjlighet att tidigarelägga väsentliga investeringar utan att väsentligt påverka anslaget, överskrida utgiftsramen eller genom omprio-

riteringar orsaka effektförluster. Vi bedömer att denna metod bör införas inom materielförsörjningen för att öka flexibiliteten i vissa situationer.

Materielplanens oinrättade utrymme är av intresse för att säkerställa, att anslagsutrymmet inte ska bindas upp i långa anskaffningsprojekt. Regeringen har i regleringsbrev för år 2002 särskilt angett att Försvarsmakten ska planera materielförsörjningen på detta sätt.

4.4 En ändrad uppdragsstyrning

Det framfördes flera kritiska synpunkter vid utredningens seminarier som rör kvalitén i dialogen mellan beställare inom Försvarsmakten och uppdragsmottagare vid Försvarets materielverk. Dessa synpunkter gällde främst uppdragsdialogen, kompetens och organisation inom Försvarsmakten samt Materielverkets problem med att effektuera beställningar.

Dialogen om beställningar försvåras!

Det ansågs att relationen mellan Materielverket och Försvarsmakten ofta brister vad det gäller en kvalitetssäkring av uppdragsrelationen. Uppdragen ansågs från Materielverkets sida ofta komma med för kort framförhållning. Beredningsprocessen vid Försvarsmakten kunde ligga så sent att Materielverkets planering spräcks. Det var också svårt att få kraven i beställningar på en tillräckligt hög nivå. De kunde vara för detaljerade.

Försvarsmakten saknar en tillräcklig kompetens och organisation!

Dialogen om uppdrag ansågs försvårad av Försvarsmaktens nya ledningsorganisation och av brist på matchande kompetens hos Försvarsmakten. Kompetensen ansågs vara för spridd i den militära organisationen. En alltför hög personalomsättning vid Höghälsö genom dess system med rotationstjänstgöring försvårade kontakterna om materielsystemfrågor. Först i slutet av sin tjänstgöring vid Höghälsö ansågs handläggare ha kommit till insikt om problemen och processen. Beställare vid Höghälsö ansågs av Materielverkets upp-

dragstagare ofta vara dåligt förberedda och lämnade oklara och sena beställningar. Inte heller ansågs dialogen ha underlättats av Försvarsmaktens nya ledningsorganisation med dess uppdelning av uppgifter mellan Krigsförbandsledningen och Strategiledningen. Högkvarteret ansågs behöva en bättre kontinuitet samt förstärkt systemtänkande och analysförmåga.

Ur forskares synvinkel var Försvarsmakten långt ifrån det nuläge där forskare befann sig. Detta ledde till att Försvarsmakten inte ville ta till sig nya resultat. Det tar för lång tid för Högkvarteret att uppmärksamma nya forskningsområden.

Materielverket har problem med att leverera!

Ur Försvarsmaktens synvinkel var Materielverket alltför trimmat idag. Det var svårt att lita på att ett ärende kunde hanteras tillräckligt snabbt. Mindre upphandlingar tog för lång tid och handläggare vid Materielverket kunde vara upptagna i månader framåt då man ville beställa en tjänst. Inte heller levererades beställningar till leverantörer tillräckligt snabbt.

Vi bedömer att dessa problembilder indikerar en otydlig uppfattning om ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare i uppdragsdialogen om ett materielsystem. Aktörernas förväntningar på varandra kan väsentligt skilja sig åt. Även gränssnittet mellan materielprocessen och krigsförbandsprocessen kan ha varit otydligt. Seminariedeltagarnas uppfattning ger också ett tydligt uttryck för det resurs- och kompetensproblem inom materielprocessen som andra utredningar tidigare påtalat

4.4.1 En mer sammanhållen planeringsprocess

Följande processer styr i princip förbandsutvecklingen i det militära försvaret. Med studieverksamheten som grund tar Försvarsmakten fram underlag till regeringen för de krav på förmåga som Försvarsmakten ska uppfylla. Underlagen hämtas från långsiktiga studier, studier inom perspektivplaneringen samt från forskning och teknikstudier. Regeringen tar sedan ställning till dessa krav på förmåga. I nästa steg bearbetas dessa förmågor inom Högkvarteret och bryts ner till operativa ramvillkor. Förbanden ska beskrivas så

att deras prestanda och kapacitet klart ska framgå, bl. a. vad färdigutbildade förband ska kunna utföra, hur de översiktligt är sammansatta och i vilken miljö de ska kunna uppträda och verka. Denna målsättning för förbanden kallas Taktisk Organisatorisk Ekonomisk Målsättning (TOEM) och utgör grunden för att beskriva den materiel som behövs.

De omorganisationer som genomförts inom Högkvarteret 1998 och sommaren 2000 medförde att försvarsgrensledningarna försvann och att en Strategiledning, en Krigsförbandsledning och en Grundorganisationsledning skapades samtidigt som Operationsledningen med de taktiska kommandona överfördes till den nya Operativa insatsledningen. Ur materielprocessens synvinkel skapades därigenom bättre organisatoriska förutsättningar för att sammanhållet leda materieförsörjningen oavsett typ av förmåga som skulle uppnås samtidigt med en fokusering på de långsiktiga sambanden mellan materieförsörjning och förbandsutveckling.

Vi har inhämtat följande beskrivning av utvecklingen av dessa processer inom Försvarsmakten. Vid omorganisationerna gjordes omfattande reduktioner av personalen vid Högkvarteret samtidigt som personalomsättningen har varit mycket hög. Att dessa inträffat parallellt med Försvarsmaktens omstrukturering har sammantaget medfört att arbetsuppgifterna ökat och medfört en resursbrist. Vi har tidigare under punkt 3.1 och 3.2 redovisat innebörden av den mycket omfattande omstrukturering som Försvarsmakten genomgår. De problem som redovisas nedan måste delvis ses i ljuset av att mycket av organisationens kraft gått åt för att planera och genomföra denna omstrukturering. Vi bedömer därför inte att denna period från 1999 till år 2001 kan anses vara representativ för Försvarsmaktens kapacitet att utveckla och leda effektiva processer. Vi behandlar fortsättningsvis överväganden om resurser och kompetens för Försvarsmaktens del av processen under punkt 4.4.5 nedan.

Hittills har kopplingen mellan Högkvarterets Strategiledning och dess Krigsförbandsledning inte varit tillräckligt utvecklad. Spårbarheten mellan perspektivplaner, försvarsmaktsplaner och materielanskaffningsplaner har inte varit tydlig varför materieförsörjningen i viss mån skett i ett eget spår. De omorganisationer som Högkvarteret gjort har inte skapat förutsättningarna för att utveckla nödvändiga arbetsformer, metoder och personal för processen. Kontinuiteten i processutvecklingen har därför varit bristfällig. Processen var inte heller fördelad med ett tydligt ansvar.

Först i slutet av år 2001 kunde resurser avdelas för att utveckla delprocesserna i krigsförbandsprocessen för att åstadkomma en spårbarhet mellan perspektivplaneringen, försvarsmaktsplanen och till materielplanen. De nya krav som ställts från riksdag och regering på en successivt ökad interoperabilitet hos Försvarsmaktens förband liksom inriktningen mot ett ökat internationellt samarbete innebar en kraftfull förändring. De resurser som krävdes för att förstärka och utveckla kompetens för att uppfylla dessa krav fanns inte tidigare och är under uppbyggnad.

Studieverksamheten är avgörande för möjligheten att få en fungerande process där statsmakternas krav på förmåga hos försvaret leder till konkreta åtgärder för att försörja förband med olika typer av materielsystem. Studiernas betydelse och deras genomslag i materielförsörjningen har haft brister. De långsiktiga perspektivstudierna har hittills inte kompletterats så att de genererar direktiv för underlagsstudier. Så länge detta inte gjorts kommer inte regeringens uppdrag i de senaste två årens regleringsbrev om en ökad spårbarhet mellan operativ förmåga och förband att realiseras. Ett antal studier inom de flesta funktionsområdena har genomförts och avrapporterats under de senaste åren. En överblick av resultaten har ofta saknats eftersom de inte kopplats till en övergripande målbild och flera inte har blivit värderade. Den långsiktiga forskningen som utförs på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut har genomförts brett och enligt en utarbetad strategi men med begränsad förmåga hos Försvarsmakten att föra in forsknings- och studieresultat i processen. Resultaten av studierna har varit besvärliga att föra ut i organisationen till sakavdelningar och taktiska centra för att omsättas i ändrade eller nya s.k. TOEM. Hittills har man ur krigsförbandsprocessens synvinkel och därmed påverkande materielprocessen saknat indata från Strategiledningen av typ ”hur många”, ”hur ofta” och ”hur länge”.

I någon utsträckning kan man hänföra dessa problem till att Försvarsmaktens planering och avvägning under senare år har präglats av stora ekonomiska problem i form av en stor organisation i förhållande till ekonomi och händelsestyrd verksamhet till följd av likviditetskriser. Det kan inte heller uteslutas att resursproblem bidragit till svårigheterna. Vi bedömer emellertid att det inte är ändamålsenligt att genomföra något förslag som medför att andra organisationer skulle överta ansvaret för exempelvis delar av studieverksamheten. Ett sådant förslag utgår från att det i huvudsak är fråga om ett resurs- och kompetensproblem. Enligt vår bedömning

är det i högre grad en fråga om hur planerings- och materielprocessen organiseras och styrs. Försvarsmakten angriper också själv problemen med spårbarhet och krigsförbandsprocessen på detta sätt sedan hösten år 2001. En översyn har påbörjats i Högkvarteret som i januari 2002 medfört att det nu utgivits styrande direktiv för krigsförbandsprocessen som troligen därmed har blivit tydligare. Ambitionen är att översynen leder till att man kan hantera kopplingen mellan forskningsresultat, perspektivstudier och andra studier samt att förmågan till värdering och inriktning av långsiktig utveckling förbättras. Det torde knappast idag kunna redovisas någon direkt tydlig effekt på materielprocessen av denna översyn.

De långsiktiga studier som genomförts i form av funktionsstudier för bekämpning och ledning liksom för andra funktioner bör leda till studier av operativ förmåga på medellång sikt i första hand för behoven på tio till femton års sikt. Denna funktion behöver bli väsentligt förstärkt i förhållande till nuläget. Vi bedömer att det kommer att krävas en god styrkraft i funktionen för att förankra ny teknik och oprövade koncept och driva materielförsörjningen mot att realisera ett nytänkande.

Försvarsmakten bör sammanhålla både den långsiktiga FoU-verksamheten, andra långsiktiga studier, perspektivplaneringen och utformningen av krav på operativ förmåga inom en funktion som disponerar alla medel för långsiktig FoT-verksamhet. Funktionen bör också svara för uppdrag om det inledande skedet i ett materielprojekt. Funktionen bör därför ha ett uttalat ansvar för krav på materiell förmåga på fem till tio års sikt inklusive avvägningar mot beslutade eller igångsatta studier och anskaffningar inom materielförsörjningsplanen. Detta medför att denna funktion också bör göra avvägningar mot befintliga materielprojekt för vidmakthållande eller vidareutveckling inom samma förmågeområde. Försvarsmakten ska också svara för att den långsiktiga materielförsörjningsplanen även inkluderar åtgärder för att kartlägga och vidmakthålla den industriella kompetens som är långsiktigt nödvändig i ett anpassningsförsvär. Även denna uppgift ligger naturligt på en funktion som svarar för planeringen av förmåga på 5–20 års sikt. Vår slutsats är därför att den beskrivna funktionen måste ha ansvaret för framtagande av materielförsörjningsplanen i sin helhet, även om underlag om pågående materielprojekt eller utveckling av strategisk kompetens produceras genom uppdrag till andra funktioner.

Denna funktion bör därefter – efter regeringens godkännande – utforma preciserade uppdrag till en annan funktion att genomföra

anskaffning av en viss förmåga inom de olika områdena. För såväl studieverksamheten som för anskaffningsverksamheten bör det finnas en utsedd ansvarig inom respektive funktion som inom preciserade ramar för budget och verksamhet genomför studie- /FoT-verksamhet respektive materielförsörjning.

4.4.2 Ett tydligare ansvar för beställare, utförare och leverantör

I en inledande fas av materielprocessen ska det finnas arbetsformer där kompetenser inom åtskilliga kompetensområden samverkar integrerat mot målet att driva ett projekt inom givna ramar och med klara ansvarsförhållanden. Som stöd för denna fas ska det kunna finnas resurshållare som utvecklar och erbjuder tjänster oavsett vilken myndighet eller annan organisation som de representerar. I en värderingsfas ska ett beslutsunderlag produceras som inte i detalj specificerar funktionskrav på tekniska komponenter eller delsystem. Värderingsfasen ska leda till en specifikation av de operativa och taktiska förmågor som det tekniska systemet ska medverka till att uppnå och vilka gränssnitt det ska ha för att integreras med andra delfunktioner i ett system på högre nivå. Värderingsfasen ska också resultera i underlag som värderar realiserbarhet och möjliga anskaffningsformer med en tillräcklig grad av säkerhet.

De synpunkter som framfördes vid utredningens seminarier indikerar att dialogen mellan beställare inom Högkvarteret och utförare vid Materielverket inte har funnit sina tydliga roller. Detta beror sannolikt på att sådana processer inte ännu utformats för den nya inriktningen av materielförsörjningen.

Det ansågs att Försvarsmakten var för svag i dialogen med Materielverket beroende på ett kunskapsunderläge då man kom till beställningar. Systemtänkandet var för svagt i Högkvarteret och dialogen hade brister om hur man skulle gå vidare efter demonstrations- och prototypskeden. Samtidigt ansågs den materielplan som Försvarsmakten utformade vara för detaljerad och reellt vara i konflikt med materielförsörjningsstrategins betoning av funktion, flexibilitet och alternativa val. Ur beställarperspektiv framkom liknande osäkerhet om rollerna men med andra förklaringsgrunder. Det ansågs fortfarande finnas en brist på samsyn men att den successivt förbättrades, och att relationen mycket var en fråga om kommunikation. Materielverkets utförare fokuserade på produkten

medan den för Försvarsmakten bara var en del i ett större system där allt måste finnas på plats. Materielverket ansågs ha en tendens att hoppa över den förbandsstruktur som ska vara bestämmande för materielbehovet och gå direkt på den förmåga som materielen skulle ha. Organisationen hade problem att ställa om sig tillräckligt snabbt och släppa projekt som var på väg att avvecklas.

Problemen har uppmärksammats av Försvarsmakten, som har beslutat genomföra ett utvecklingsarbete för att skapa tydliga processer för samverkan i materielprocessen. Projektet som genomförs med deltagande av Materielverket syftar till att under år 2002 definiera roller, ansvar, gränssytor samt krav på indata och utdata.

En förklaring till om ett materielprojekt lyckats eller misslyckats kan vara hur dialogen mellan beställare och utförare har fungerat. I syfte att undersöka vilka som är viktiga framgångsfaktorer i materieförsörjningen genomförde Försvarsmakten på vår utrednings uppdrag en studie. Studiens uppläggning och resultat framgår översiktligt av bilaga 4.

Studien syftade till att identifiera generella framgångsfaktorer då materielprojekt organiseras och genomförs. För att identifiera framgångsfaktorer och ange kriterier för lyckade projekt skulle ett antal exempel på materielsystem där utvecklingsarbetet infriat eller överträffat förväntningarna väljas. Dessutom skulle dessa identifierade framgångsfaktorer kontrolleras mot studier av andra projekt som inte varit framgångsrika. Studien las upp så att tre materielprojekt valdes med hjälp av olika kriterier. Således skulle alla försvarsgrenar vara representerade. Minst ett skulle ha en projektram överstigande en miljard kronor och ett skulle vara medelstort. Både projekt i tidiga skeden respektive under eller efter utvecklingsskedet skulle ingå. Minst ett av projekten skulle ha moment av internationellt materielsamarbete och ett vara helt nationellt och enbart med leverantörer baserade i Sverige.

Sammantaget omfattade projektramarna för de valda studieprojekten omkring 2,8 miljarder kronor. De viktigaste framgångsfaktorerna som identifierades var:

- Kontinuitet krävdes för nyckelpersoner i projekten. Det var viktigt för att projekten skulle kunna bygga upp och behålla den kompetens som krävdes.
- Tydliga mätbara mål. Detta var en viktig förutsättning för en väl fungerande projektstyrning och för att enighet skulle finnas både inom projektet och mellan den som beställt projektet och

projektgruppen. Det ska finnas en noggrann och tydlig projektplanering, med tydlig etappindelning och fördefinierade utvärderingskriterier.

- Projektledarskap som bidrar till ett gott projektklimat. Därigenom skapas delaktighet och engagemang som är en viktig förutsättning för framgång. Omsorg krävdes vid rekrytering av projektmedlemmar. Det är viktigt att projektet har egna mandat och resurser, vilket medför kortare beslutsvägar och -tider.
- Inom projektet ska det finnas riskanalys och åtgärdsstrategier varigenom projektet tvingas fokusera på problemlösning. Väl underbyggda beslut är viktiga för en bra projektstart och en extern utvärdering av varje fas kan underlätta bedömning av arbetsinsats och föreslagna lösningar.

Den jämförelse som gjordes mellan dessa framgångsfaktorer och projekt med problem visade att sådana faktorer till stora delar inte var uppfyllda i dessa projekt. Vår utredning inhämtade också leverantörernas bedömning av vilka erfarenheter som kunde dras från ett par problematiska materielprojekt som gällde tekniskt komplex modifiering och utveckling. Följande erfarenheter ansåg industrin kunde dras för framtida projekt med utgångspunkt från de granskade projekten. Väsentliga brister i nedanstående avseenden ansågs ha orsakat de stora kostnadsöverdrag och förseningar som drabbat projekten.

1. Inledande studier

Ett fokus krävs på den inledande fasen. En grundförutsättning för en framgångsrik systemutveckling är att det finns förmåga att genomföra ingående operativa studier som leder till att Försvarmaktens operativa krav är tydliga. Detta innebär att det noga formuleras vilka nya funktioner och vilka prestanda som krävs alternativt eftersträvas.

Detta kan kräva noggranna förundersökningar inklusive experiment. En tydlig teknisk huvudspecifikation bör i samband med modifiering tas fram i samarbete med en leverantör. Innan ett materielprojekt startar måste avvägningen prestanda – kostnad – tidplan vara definierade och överenskomna mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk.

2. *Projektupplägg*

Projektupplägget bör förutse en stegvis utveckling eller förändring av systemet. Inför ett nytt projekt är det vitalt att en ingående riskanalys genomförs med en allmän värdering av osäkerheter. Värdering bör ske av den totala riskbilden inkluderande teknik, industriell kompetens, resurser, tidplan samt kostnader. Denna process måste ledas av beställaren med hjälp av intern och extern expertis. Regeringskansliet bör före en projektstart efterfråga vilken riskanalys som genomförts och varför ett visst leverantörsupplägg förordats.

Projekten av någon omfattning bör alltid indelas i väl definierade milstolpar med tydligt angivna delprestationer för att underlätta ledning och uppföljning.

3. *Projektorganisationen*

Både för modifieringar liksom för utveckling av tekniskt komplexa system bör arbetet redan i ett inledande skede ske i tydligt definierade projekt. Projektgrupper bör byggas upp med representanter för Försvarmakten, Försvarets materielverk, Systemleverantör och annan lämplig expertis. Industriell kompetens kan här tillföra värdefulla bidrag och i vissa fall vara nödvändig. Som en grund för fortsättningen kan i vissa fall tidiga experimentella försök behöva komplettera teoretiska studier.

4. *Teknisk design*

Systemutformningen bör styras mot en robust systemarkitektur med en god utvecklings- och förändringspotential. Så långt som möjligt bör internationellt gångbara standards väljas för datakommunikation och gränssnitt. De regler och principer för att styra systemutformningen som bestäms ska medge en stegvis utveckling.

5. *Val av leverantörer*

Ett upplägg bör väljas med en tydlig industriell huvudleverantör, som har att ta ett ansvar för helheten. Tydliga åtaganden bör ingå för typarbete inklusive verifiering och validering av egenskaper.

Detta medför också behov av färre tekniska resurser från Försvarets materielverk och bidrar till kompetensutvecklingen inom industrin. Offert- och kontraktsfasen bör fastlägga alla styrande regler liksom arbetsmetodik mellan beställare och leverantör.

6. *Kompetensbehov*

Försvarsmaktens huvudansvar för de operativa studierna kräver kompetens för att på hög nivå förstå ledningen av militära operationer genom att operationsanalytiska studier kan genomföras. Förmåga måste finnas för att med en god kontinuitet och en stabil kunskapskärna beskriva och formulera de operativa kraven. Försvarsingenjörer med högskoleutbildning är av stort värde kompletterat med erfarna officerare med god systemblick och ett brett allmäntekniskt kunnande.

Huvudansvaret för Försvarets materielverk måste baseras på en god kompetens att förstå de operativa kraven liksom en god systemöverblick. Det är vitalt att det finns kompetens att överordnat förstå och värdera systemarkitekturer och datakommunikation för att skapa bl.a. ledningssystem som är användbara för lång tid framåt. Det är vidare väsentligt att det finns förmåga att värdera risker, ledning och certifiering av hela projektarbetet samt för styrning av systemkonfiguration.

Vår utredning bedömer att förändringar bör göras i sättet att fördela ansvar och genomföra materielprocessen. Det finns då skäl att beakta, att de här redovisade beskrivningarna fokuserar problem i materielförsörjningen. Det är emellertid vår uppfattning, att en stor del av hittillsvarande processer har resulterat i en effektiv utveckling och anskaffning av system för det militära försvaret. De förändringar som ska göras måste därför ha som mål att ytterligare förbättra processen. Målen för en förändring bör vara att utveckla en process där materielförsörjningen baseras på den efterfrågade förmågan för förband och genomförs med ett minskat risktagande och med en riktig balans mellan krav på prestanda, tider och kostnader över systemens livscykel. Vidare bör tider för utveckling och anskaffning av nya tekniska lösningar skäras ner för att säkerställa minskade kostnader, kvalitet i förbandsmateriel och tillväxt av industriella fördelar vid ett internationellt materielsamarbete. Vad det gäller de ingångsatta projekten måste målet vara att de ska leve-

rera resultat vid de tidpunkter, med de kostnader och minst de prestanda och kvalitéer som förväntades då beslutet togs om investeringen.

För att materielförsörjningen ska planeras och följas upp mer i termer av förmågor och funktioner samt med ett tydligt ansvar för genomförande och beslut behöver styrformer ändras både i Försvarsmakten och i Försvarets materielverk. Vi bedömer att den nuvarande långa kedjan av processuella uppdrag inom departement och myndigheter leder till en onödigt lång tidsåtgång och mer-administration. Den nuvarande rutinen med dialoger och beställningar på materielsystemnivå leder till många och detaljerade beställningar i förhållande till leveranserna från industrin av bruksfärdig materiel. För att korta ner kedjan måste uppdragsdialogen hos både beställare och utförare fokusera en hög systemnivå med tydliga och stabila befogenheter och ansvarsområden för de personer som träffar överenskommelser om uppdrag inom materielförsörjningen. Med överenskommelser om uppdrag på en hög systemnivå och med krav utformade i funktions- och förmågetermer kan beställningarna kopplas tydligare till motsvarande ansvar i de bägge myndigheterna.

Beställaren av system för det militära försvaret är Försvarsmakten. Det bör inom Försvarsmaktens Högkvarter finnas en funktion som svarar för avvägning mellan olika typer av förmåga och för prioritering av de resurser som krävs för att uppnå olika typer av förmåga. Denna funktion måste också disponera operationsanalytisk kompetens och kunna översätta krav på förbandsförmåga till grova krav på förmåga som ett materielsystem ska kunna uppfylla. Funktionen måste också kunna disponera resurser för att svara för systemsamband mellan funktionsområden och bevaka att den eftersträfvade flexibiliteten i systemkonfigurationen uppnås.

Inom Högkvarteret bör det för respektive funktionsområde – f.n. mark, sjö, luft etc. – finnas en fysisk person utsedd att ansvara för ledning av materielförsörjning inom funktionsområdet. Denna befattning ansvarar för att genom ingående operativa studier formulera krav på förmåga, för beslut inom fastställda kvalitets-, budget- och tidsramar samt för att godkänna uppnådda etapper eller milstolpar i materielförsörjningen inom dessa ramar. Exempelvis kunde kraven på ett flygsystem tidigare uttryckas som prestanda-krav samt taktiska och ekonomiska krav. Den efterfrågade förmågan kommer i stället i framtiden att uttryckas som förmåga till luftförsvar mot olika typer och storlekar på angrepp. Denna för-

måga kan efter ett inledande studieskede förslås förverkligad genom kombinationer av förvarningssystem, bemannade och obemannade luftfarkoster (UAV), missiler och ledningssystem. Denna befattning svarar för att ta fram underlag för beslut om finansiering av ett inledande skede samt en plan som preciserar förmåga, tider och kostnader för det inledande skedet. Befattningen bör också ansvara för att driva vidare materielprojekt till förslag om att starta ett nytt skede i materielprocessen. Detta bör inkludera beslut om att driva preciseringen av funktioner och prestanda vidare genom experiment, simulering och demonstratorer om funktionerna inte är tillräckligt tydligt preciserade. Det är denna befattning som bör pröva om föreslagna lösningar uppfyller de krav på förmåga som har formulerats.

Redan då ett krav på en förmåga fastställts bör den funktionsansvarige utforma detaljerade krav på ett integrerat projekt team, vilket bör vara den organisation som genomför materielförsörjningen. I uppdrag definieras krav på förmåga, tider och kostnader. Denna projektgrupp leds av en utsedd projektledare som bör utses på grundval av sin utbildning, erfarenhet och sin kompetens att leda den typ av projekt som ska realiseras. Denne kan komma från den militära stabs- eller förbandsorganisationen, från Materielverket, vara forskare eller ha en mångårig erfarenhet som projektledare inom industrin. Projektledaren har ansvaret för att inom givna ramar och med överenskomna mätbara mål genomföra uppdraget och rapporterar till den som är ansvarig för funktionsområdet. Projektet har ett delegerat mandat att besluta inom givna ramar och disponerar de avsatta ekonomiska resurserna. Projektledaren har vidare ett avgörande inflytande på vilka personella och andra resurser som utnyttjas sedan de en gång avtalats med resurshållare. Projektledaren måste kunna rekryteras för en avsevärd del av projekttiden och succession på denna befattning planeras och genomförs över en längre tidsperiod.

För att projekten både ska genomföras med en effektiv överblick och utan förseningar på projektnivån sammansätts projekten med den kompetens som behövs i respektive skede. Försvarets materielverk bör ha huvudansvaret för att utveckla och vidmakthålla flera av dessa kompetenser. Andra resurshållare utgörs av Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarmaktens taktiska centra, förband och logistikfunktion, industrier inom funktionsområdet baserade i Sverige eller andra länder men även för vissa funktionsområden inom totalförsvaret, såsom Försvarshögskolan, Statens Räddnings-

verk, eller Försvarets radioanstalt. Oavsett om avtal har slutits med leverantörer om medverkan i projektgruppen eller inte bör samarbete med berörda industrier ske under det inledande skedet.

I ett inledande skede för studier av kraven bör ett underlag för investeringen tas fram som planerar ett utvärderingsskede och gör en grov kalkyl över tid-, kostnads- och funktionskrav för projektet som helhet. Även bedömd modifierbarhet och kostnader över livscykeln ska anges. I detta skede kan planen inkludera försök och simuleringar för att precisera tekniskt möjliga alternativ. Vid ett eventuellt beslut om fortsatt projektnriktning ska ett efterföljande skede utvärdera de funktioner som ett system måste ha i olika alternativ för att uppfylla krav på en viss förmåga.

Målet för en sådan tydlig ansvarsfördelning mellan beställare och utförare samt tyngdpunkten på de inledande skedena är att minimera riskerna under krav- och utvärderingsfaserna. Ett beslut om anskaffning syftar därigenom till att få en hög tillförlitlighet vad det gäller att projektmålen nås i tid, med erforderlig flexibilitet inbyggd i systemen och att livscykelkostnad, årliga driftkostnader och prestanda hos anskaffade system blir de avsedda.

I punkt 4.3.2 bedömer vi att en värdering bör ske av väsentliga materielsystemfrågor till stöd för Regeringskansliet. Vi anser att denna också bör föregås av en kvalitetsgranskning där alla aspekter på förslagens genomförbarhet, risker och ekonomi är granskade av specialister som är oberoende av den funktion som utarbetat förslagen. En sådan funktion bör inrättas fristående från projektgrupperna och den områdesansvariga funktionen.

4.4.3 En ledning i termer av förmåga

En nödvändig förutsättning för uppdrag på hög systemnivå är ett gott samarbete och ett gemensamt, väl definierat arbetssätt, från studier till uppdragsdefinitioner. Här bedöms aktörerna ha en del utvecklingsarbete kvar. Flera principiellt inriktade utredningsarbeten pågår parallellt inom systemeringsområdet vid myndigheterna. Metodiken för att målstyra försvarets utveckling i förmågetermer behöver utvecklas till en sammanhängande styrprocess. Vi har valt att redovisa ett lösningsförslag, som utgår ifrån att man inför en integrerad stabsprocess på försvarssystemnivån.

Försvarsmakten ska kunna sätta upp ett antal krigsförband, för att inom ramen för det militära försvarssystemets regelverk lösa

operativa uppgifter av de slag som statsmakterna beslutat. Styrning av krigsförbandens verksamheter vid insats sker genom insatsledning, för vilket Försvarsmakten har en huvudprocess. Den tillämpas på alla kommandonivåer och har skedena planering, genomförande och uppföljning. De verksamheter som inte producerar insatsledning och krigsförbandsinsatser, syftar istället till uppbyggnad av och försörjning med de resurser som krigsförbanden behöver, samt utveckling av regelverket. Styrningen av dessa verksamheter sker genom en förvaltningsledning. Det finns en grundläggande skillnad i användningen av förmågebegreppet. För insatsledningen gäller det i första hand att veta vilken förmåga krigsförbanden verkligen har eller kan uppnå i det korta perspektivet. För förvaltningsledningen gäller att veta vilka investeringar och försörjningslösningar som effektivast bygger upp önskad förmåga.

Inom förvaltningsledningen används förmågetermer för att sätta mål för utvecklingen av krigsförband. Ett krigsförbands sätt att lösa uppgifter är i princip en systemlösning för dess egna verksamhetssystem. Sett som ett system beskriver förmågetermerna förbandets systemmålsättning. Förbandets verksamhet indelas systematiskt i funktioner som tillsammans åstadkommer förmågan. Exempel på funktioner i så gott som alla förband är underrättelse- och sambandsfunktioner. Sjömålsbekämpning är exempel på en specialiserad funktion, men som ändå kan finnas i flera olika krigsförband. Målsättningar funktionsvis kan ses som en fördjupning och detaljering av förmågan.

Flera krigsförbands sätt att tillsammans lösa uppgifter, är på motsvarande sätt ett gemensamt överordnat verksamhetssystem, ett försvarssystem. Om samma funktionsindelning används för alla typer av förband, kan en målsättning för hela försvarssystemet utarbetas utifrån de förbandsvisa funktionsmålsättningarna. Med ledning av en sådan systemmålsättning kan olika grader av samverkan mellan förbanden studeras och leda till krav på ett mera integrerat verkningssätt. Vi har tagit del av pågående perspektivstudier och dessa visar på hur framtida försvarsförmågor bör byggas upp med en hög grad av sådan integration. Förvaltningsledningens ledning i termer av förmåga bör fokusera mer på att långsiktigt styra resurser för att realisera hela försvarssystem än på enskilda krigsförbands resursbehov.

Försvarsmakten använder idag inom materielförsörjningen olika definitioner av funktion i studier, planering och genomförande av produktionen. Detta kan ses som en naturlig utveckling från tidi-

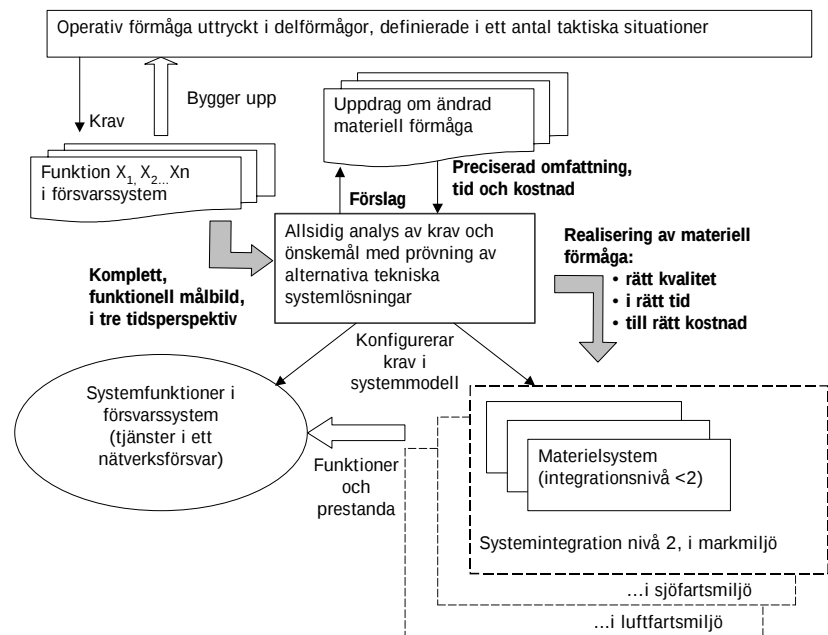
gare tydliga försvarsgrensvisa funktionsansvar till någon för framtiden bättre passande ansvarsstruktur. Vi bedömer dock att det föreligger alltför oklara ansvarsförhållanden när inriktning inte kan ges i samma funktionsvisa termer för planering, genomförande och uppföljning. Konsekvensen av detta är svårigheter för Försvarsmaktens ledning att överblicka och redogöra för den totala planerade förmågeutvecklingen från det korta till det långa perspektivet. Vi har erfarit att bristerna i ansvarsfördelningen för funktioner i Försvarsmakten leder till oklara relationer också i dialogen med Försvarets Materielverk om utveckling av de tekniska systemen.

Funktionsmålsättningar skulle också innebära en stabilare grund för systemeringsarbeten inom materieförsörjningen. Vi har tagit del av den pågående metodutvecklingen för systemering av försvarssystem. Den bygger på grundtanken att en målbild uppbyggd av funktionsmålsättningar också måste motsvaras av en systemmodell för att realisera ett försvarssystem. Även om de säkerhets- och försvarspolitiska bedömningarna inte leder till en full utbyggnad på kort eller medellång sikt, är det nödvändigt att försäkra sig om att det vid behov kan ske en snabb expansion. I detta fall ska alltid de krav identifieras som behövs för en sådan anpassningsförmåga. Även när det säkerhetspolitiska läget är sådant att försvarssystemen kan realiseras i mindre omfattning, så måste ändå vissa krav tillgodoses. För att vara säker på att det går att uppnå samfunktion ett fullt utbyggt försvarssystem måste en komplett systemmodell konstrueras. Modellen behöver inte vara mer omfattande än att man med hjälp av simuleringsverktyg kan lägga fast vilken systemstruktur och vilka gränssnitt som ska vara standardiserade. Utan en sådan modell riskerar man senare anpassningslösningar ad hoc för att uppnå samfunktion i systemet. Detta till priset av högre kostnader och förseningar. Att utveckla och upprätthålla ensade funktionsmålsättningar och en övergripande försvarssystemmodell är enligt vår uppfattning en grundläggande förutsättning för att kunna verkställa försvarets nya inriktning och samtidigt hushålla med resurser för nyinvesteringar. De informationer vi inhämtat, visar att betydande systemeringsarbeten återstår innan denna grundförutsättning för anpassningsförsvaret kan anses uppnådd.

Med de samlade funktionsmålsättningarna som grund ska den materiella förmågan kunna anpassas till varierade behov genom uppdrag. Med materiell förmåga menar vi de funktioner och prestanda med vilka materielen och till materielen knutna tjänster stödjer den förmåga som förbanden ska ha. Vår syn på förmåge-

styrning, via uppdrag om materielförsörjning, framgår av i följande bild.

Figur 4.1. Förmågestyrning via uppdrag



Den i högkvarteret funktionsansvarige har att planera, låta genomföra och följa upp åtgärder för den materiella förmågan genom uppdrag. Inriktningen för denna verksamhet bör enligt denna modell vara gemensam för alla funktioner, dvs. utgöras av de samlade funktionsmålsättningarna. För ett givet beslut kan inbördes prioriteringar och avvägningskriterier tillföras. En sådan version av de samlade funktionsmålsättningarna kan också kallas en systemmålsättning. Den avser då den begränsade försvarssystemtillämpning som beslutet avser. Med hänvisning till denna ska inte uppdraget behöva detaljeras i andra hänseenden än ramvillkor och restriktioner för hur realiseringen av den önskade förändringen i materiell förmåga ska uppnås.

En uppdragstagare ska dels ge förslag till överenskommelse i sådan tid att en materiell förmåga kan upprätthållas, dels bereda olika tekniska lösningsalternativ i dialog med de berörda funktions-

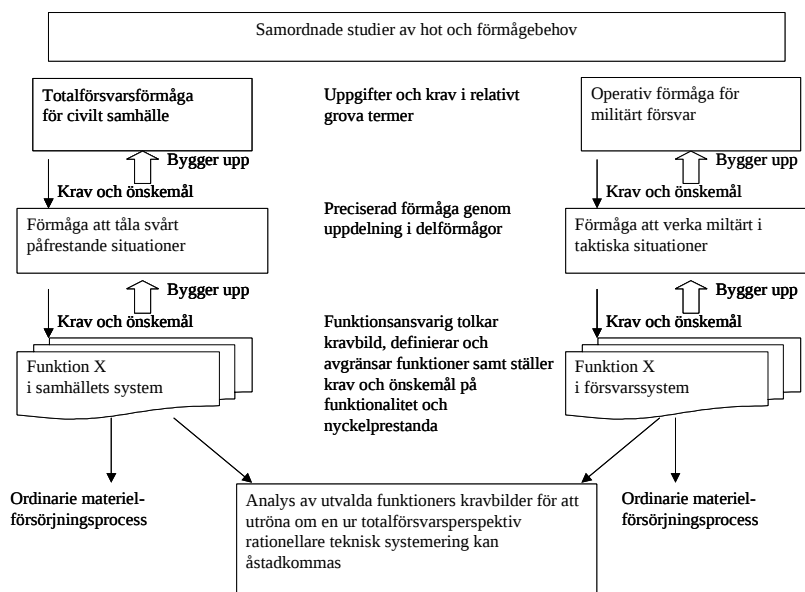
ansvariga. I detta definitionsarbete för uppdragens innehåll måste den övergripande systemmodellen beaktas som ett av ramvillkoren. I offertarbetet före ett uppdrag med ett omfattande åtagande, måste också ett analys- och systemeringsarbete utföras. Detta ska klarlägga i vilka tekniska system förändringar krävs och hur de i princip ska hanteras för att säkerställa att också de övergripande kraven på samfunktion och anpassningsförmåga för försvarssystemet kan innehållas. Uppdrag att ta fram förslag till systemlösning och förslag till projektdefinition för ett åtagande i materiell förmåga ges av den funktionsansvarige som ansvarar för den senare realiseringen.

Analys och systemering tar hjälp av en nivåindelning för de tekniska systemen. På grund av komplexiteten i de moderna tekniska systemen är det nödvändigt att dela upp systemintegrationen med tydliga ansvar för varje integrationssteg. I ovanstående bild åskådliggörs den s.k. systemnivån 2. De tekniska systemen på denna nivå sammansätts av materielsystem och produkter på lägre systemnivåer. Idag kännetecknas uppdragen i materielförsörjningen av överenskommelser direkt riktade mot enskilda materielsystem och produkter. I den av oss föreslagna uppdragsmodellen ska överenskommelserna riktas direkt mot funktioner och materiell förmåga som stödjer denna. Varje uppdrag bör innehålla handlingsfrihet för projektledaren att ta fram systemlösningar där ett flertal samordnade åtgärder på olika materielsystemnivåer ingår i ett samlat genomföraransvar.

Med denna styrning i förmågetermer, omsatta i funktionsmålsättningar, kommer det att ges bättre förutsättningar att göra analyser och val mellan alternativa handlingsvägar för att åstadkomma materiell förmåga. Detta kan exemplifieras med t.ex. behovet av en förmåga till indirekt eld. Det är inte självklart att detta behov ska tillgodoses genom tillgång till en materiell förmåga i form av granatkastare eller artillerisystem. Det tillgodoses kanske bättre genom en materiell förmåga i form av "close air support" från attackflyg eller från obemannade luftfarkoster eller genom en kombination av dessa materiella förmågor. Vi bedömer att beslut om viktiga vägval i praktiken alltmer kommer att påverkas av förhållanden i det internationella materielsamarbetet. Det innebär att Försvarsmaktens investeringsplaner måste kunna anpassas flexibelt till uppkommande möjligheter och att det ska finnas en hög beredskap att genomföra analys, såväl av alternativa systemlösningar som av riskerna i de projekt som föreslås.

Förmågetermer och funktionsmålsättningar för Försvarsmakten bör också tas fram i ett totalförsvarsperspektiv. Processen bör vara metodmässigt ensad, så att en gemensam materielförsörjning kan identifieras där detta kan vara rationellt. Detta leder till att det bör finnas parallella studier och analyser av vilka tekniska funktionskrav som följer av krav på förmåga för olika verksamhetssystem. Civila och militära behov bör därigenom kunna analyseras tillsammans på en relativt hög systemnivå.

Figur 4.2. Totalförsvarsperspektivet



I statsmakternas beslut bör förmågan uttryckas i relativt grova termer för att definiera en avvägning mellan krav på verksamhetens mångsidighet och ett fokus för de närmsta årens behov. Omfattningen av verksamheten bör också uttryckas i termer som styr verksamhetens volym. Det är sedan myndigheternas uppgift att med denna begränsning optimera utvecklingen av förmågan.

För att styra utvecklingen behöver en mera preciserad målbild tas fram. Denna kan uttryckas som en nedbrytning i delförmågor. Som exempel på detaljeringsgraden har Försvarsmakten kunnat uttrycka sin totala operativa förmåga i färre än hundra delförmågor. En mängd olika taktiska situationer ställer sammanlagda krav på

dessas. Det är för det militära försvaret naturligt att situationerna täcker in olika stridsrum såsom luften, markterräng, kust inklusive skärgård, på respektive under havsytan, urban omgivning och inne i stadsmiljön. Till dessa kommer situationer definierade för målsättning av den övergripande ledningsförmågan och informationstillgång för denna. Även för stödfunktioner som logistik, strategiska eller taktiska transporter, sjukvård, fältarbete, NBC-skydd mm behövs det ett par väl definierade situationer för att upprätta den heltäckande målbilden.

För det civila samhällets robusthet bedömer vi att en motsvarande målbild kan och bör utarbetas. Tåligheten mot påfrestningar på samhället bör på motsvarande sätt definieras genom ett rimligt antal delförmågor kopplade till tänkbara hotsituationer. En del av dessa kan vara relaterade till, men inte alltid sammanfallande med de militära. Taktiska situationer i totalförsvarsperspektiv bör väljas och utformas utifrån respektive ansvarig myndighets behov samt sammanvägas av Krisberedskapsmyndigheten. För den övergripande ledningsförmågan och dess informationstillgång, för transporter, katastrofsjukvård, byggnads- och reparationsberedskapen, allmänt NBC-skydd m.fl. stödfunktioner är det enligt vår uppfattning rimligt att definiera gemensamma situationer.

Med samordnade delprocesser för målsättning bör det skapas bättre förutsättningar för samverkan mellan militära och civila delar i totalförsvaret. De bör också möjliggöra materielprojekt för gemensamma behov. Två parallella tillämpningar av samma metodik resulterar i funktionsvisa kravbilder och målsättningar. I dessa formuleras funktionalitet i beskrivningar av vad som ska eller bör kunna göras. Funktionsbehovet omfattar således krav på såväl personal och materiel som verksamhetssätt. För att definiera en kvalitativ förmågenivå bör det definieras nyckelprestanda, som inte är bundna till ett visst sätt att realisera funktionen. Behoven i termer av kvantiteter analyseras och kravsätts i senare led, t.ex. när det ska beslutas om en materielinvestering. Vi bedömer att detta också är lämpligt för statsmakternas styrning att målbilder definieras med samma framförhållning, t.ex. 5, 10 och bortom 15 år. Med en likartad utformning av funktionsmålsättningarna underlättas analyser tvärs funktionerna, vilket bör ge ökade möjligheter, bl.a. att åstadkomma rationella materielsamarbetsprojekt ur ett internationellt perspektiv.

4.4.4 En kunduppföljning av uppdragen

Det bör ställas tydligare krav på den framtida materielprocessens uppföljning och utvärdering, som gäller beställarens ansvar för genomförd verksamhet. Ett sådant krav bör vara att beställaren har ett ansvar för att följa upp och redovisa sin uppfattning om utveckling av kvalitet och produktivitet för ett visst materielsystem. Detta ansvar skulle då gälla i samband med uppnådda milstolpar i ett forsknings-, utvecklings- eller produktionsuppdrag och inför beslut om övergång till ett nytt anskaffningsskede. Värderingen av om verksamheten bedrivs effektivt mot satta mål och uppdragsramar bör utgå från en uppfattning av levererad kvalitet sett mot förbrukade resurser och tidsramar samt efterfrågad förmåga. Denna värdering är till sin karaktär en avstämning mellan förväntningen på och värderingen av uppnådd prestation. Den är direkt knuten till uppdragsgivaren och inte till den som utför prestationen.

Materielverket införde 1994 Earned Value som metod för styrning och uppföljning av JAS-projektet. Metoden har sitt ursprung i USA där den infördes för att styra främst större militära materielprojekt. Avsikten var då att tidigt få kontroll över och kunna bättre styra större projekt som uppvisade stora avvikelser både vad det gällde förväntat resultat och som kunde resultera i kraftiga kostnadsökningar och avsevärda förseningar. Materielverket har efter principbeslut av verksledningen 1997, infört metoden för ytterligare ett antal större materielprojekt. Dessa projekt är robotsystem 23 Bamse, flygspaningsradarn FSR 890, helikopter 14 och 15, stridsfordon 90, det taktiska radiosystemet TARAS samt delsystem i Visby-projektet. Earned value används vid ingången av 2002 i åtta projekt och ytterligare fem projekt planerar införa metoden. Metoden förutsätter att leverantörsavtalen inkluderar överenskommelse om att bägge parter tillämpar den.

Earned value innebär att man beräknar och analyserar projektläget i förhållande till projektplanen i följande avseenden:

- Kostnadsavvikelser i termer av skillnad mellan uppnått resultat eller genomförda leveranser jämfört med kostnaderna för att uppnå detta resultat vid mättidpunkten.
- Kostnadseffektivitet, dvs. förhållande mellan uppnått resultat eller genomförda leveranser jämfört med kostnaderna för att uppnå detta resultat vid mättidpunkten. Innebär en beräkning

av hur mycket man får ut av projektet i resultat per investerad krona.

- Tidsavvikelser, dvs. hur mycket resultat eller genomförda leveranser som har presterats jämfört med vad som borde ha uppnåtts vid måttidpunkten.
- Tids- och leveranseffektivitet, dvs. förhållande mellan uppnådda resultat eller genomförda leveranser jämfört med vad som skulle ha presterats vid måttidpunkten.
- Trolig sluttidpunkt om nuvarande tids- och leveranseffektivitet fortsätter att gälla under resterande projektarbete.
- Trolig slutkostnad om nuvarande kostnadseffektivitet fortsätter att gälla under resterande projektarbete.

Metoden är utformad för att ge goda möjligheter att få en tidig förvarning om problem och indikera om ett projekt med viss sannolikhet inte kommer att uppnå de uppställda målen. Den gör detta genom att ge ett mått på hur den dittillsvarande prestationseffektiviteten måste öka. En tidig indikation om avvikelsernas förekomst, art och omfattning ger en ökad möjlighet att vidta åtgärder och underlag för eventuella beslut om ändrad omfattning eller nedläggning av projekt med problem. Metoden ger störst nytta i stora och komplexa utvecklingsavtal där tidiga indikationer kan ges om hur projekten framskrider.

Enligt uppgift genomför Materielverket rapportering i kvartals- och årsrapporter till Försvarmakten med stöd av industrins Earned value-rapportering. Industrins grafer och prognoser redovisas med kommentarer från Materielverkets sida samt eventuellt avvikande prognoser och bedömningar. Ur Försvarmaktens synvinkel bör det vara naturligt att samtliga resurser som förbrukas för att genomföra beställarens uppdrag ingår i denna uppföljning, dvs. inkluderande de kostnader som Materielverket förbrukar. Försvarmakten bör själv tillämpa denna metod i sin uppföljning av materielobjekt. Det kan samtidigt noteras att Materielverket fortfarande är huvudleverantör för några materielsystem, exempelvis VISBY-projektet. En uppföljning av sådana system sammansatta av delsystem från flera leverantörer bör ske av beställaren och inte av den som är huvudleverantör.

Som en nackdel med metoden kan nämnas, att den för att vara effektiv måste tillämpas av beställare, utförare och leverantör. Det

är inte heller säkert att avtalen alltid kan inkludera denna metod i samband med ett internationellt samarbete eller vid avtal med utländska huvudleverantörer. Metoden kräver också mer resurser än annan uppföljning. Det kan också anses att uppföljningsansvaret för beställaren blir ett alltför omfattande uppdrag för Försvarsmakten relativt annan mer prioriterad verksamhet. Enligt vår bedömning är det rimligt att beställaren har ett ansvar för att detaljerat följa upp förbrukningen av de omfattande resurserna för materielförsörjning. Det är vidare naturligt att man hanterar den ytterligare belastning som kan uppkomma för att noggrannare följa upp verksamheten om man ska disponera anslaget för materielanskaffning.

4.4.5 En mer uthållig professionell kompetens

Tidigare utredningar har ansett att kompetensförsörjning vid främst Försvarsmakten och Försvarets materielverk måste anpassas till de ändrade villkor som gäller för materielförsörjningen. Samtidigt har man konstaterat att roller och arbetsformer i processen behöver utvecklas för att underlätta samverkan och ge Försvarsmakten ett förstärkt inflytande över Materielverkets verksamhet. De synpunkter och förslag som framförts berör främst frågor om kompetensbehov och samarbete mellan olika aktörer i de processer som styr materielförsörjningen. Försvarsmakten anses av utredningarna behöva kompetens både för att bereda frågor om operativa behov, därtill knutna militära funktionskrav och för frågor om systemintegration i ett operativt sammanhang. Försvarsmakten har ansetts vara otillräckligt bemannad bl.a. till följd av sitt tjänstgöringssystem, krav på militär bakgrund för de befattningar som leder materielprocessen och otillräcklig tillgång till teknisk kompetens hos Högkvarteret. Det har ansetts att den nuvarande processen riskerar vara för tungrodd och svåröverskådlig till följd av den långa kedjan av aktörer i processen. Processen borde utvecklas från en beslutskedja mot en mer nätverksbetonad lösning.

Vid våra seminarier framkom en rad synpunkter som berör kompetens och resurser vid Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt samverkan mellan myndigheterna i materielförsörjningen.

Försvarsmakten ansågs ha en för hög personalomsättning i Högkvarteret eftersom personalen roterar!

Detta försvårade kontakter och gjorde att Materielverket måste stå för kontinuitet i kompetensen. P.g.a. personalomsättningen kunde Försvarsmakten inte driva frågor och den kompetenta personal – ofta högre militär personal – som anställdes hade inte erfarenhet av nyare materiel. Beställningar blev ofta oklara och lämnades sent. Dialogen mellan Materielverket och Försvarsmakten försvårades av bristen på matchande kompetens vid Högkvarteret. Högkvarteret ansågs behöva förstärka sitt systemtänkande och sin analysförmåga. Det var svårt att få kraven från beställaren formulerade på en tillräckligt hög systemnivå.

Det ansågs kunna uppstå en konflikt mellan uppdragsstyrningen och Materielverkets interna styrning genom verksamhetsplanen!

Denna styrning från två olika håll gick inte alltid ihop och kunde medföra att verksamheten inte blev tillräckligt uppdragsstyrd. Det ansågs att det saknades personal på en mer verksamhetsinriktad nivå, som skulle producera, vilket medförde problem att leverera enligt gjorda beställningar. I praktiken ansågs upphandling ske på systemnivåerna 3 och 4 och på dessa nivåer har Materielverket tappat kompetens. Materielverket ansågs samtidigt behöva utveckla kompetens för att arbeta med högre systemnivåer och för att leda evolutionär verksamhet. Det kan dock ta fem till tio år att lära upp en civilingenjör och extern utbildning finns ofta inte att tillgå. Den verksamhet som bedrivs måste vara attraktiv för teknisk kompetens. Gränsen mellan anställd personal och leverantörer av kompetens blir dock alltmer oskarp. Olika former för kompetensutveckling är möjliga och bör övervägas.

Det ansågs att man måste sträva efter ett fördjupat samarbete som måste säkerställas i anskaffningsprocessen!

Det finns ett behov av integrerade processer där det finns kunskap om den miljö där produkterna ska användas. Vad som ofta ansågs brista var en kvalitetssäkring av relationen mellan Materielverket och Försvarmakten. Det behövdes en större kontinuitet i procedurer och i "kundrelationen". Det fanns ett behov av stöd för en mångsidighet och perspektiv i tänkandet.

Utredningens experter har bedömt vilka behov som finns av förändringar inom dessa områden. Dessa bedömningar innebär sammanfattningsvis:

- Försvarmakten har inte tillräckliga kompetensgrupper i Högkvarteret för materielberedning. Förmågan att omhänderta forsknings- och studieresultat kan avsevärt förbättras. Den typ av operativa studier kopplande till materielförsörjning som kan förutses kräver sannolikt medarbetare med en god teknisk utbildning och matematisk inriktning. En ingenjörsutbildning på högskolenivå är lämplig. En sammansättning av grupper med erfarna officerare och teoretiskt inriktade tekniker kan utgöra en mycket kompetent och produktiv grupp. Det är generellt sett angeläget och nödvändigt för Försvarmaktens tekniska förståelse och ledning av anskaffningsverksamheten att dessa kompetenser sammansätts. Antalet stabsmedlemmar med kvalificerad teknisk kompetens behöver utökas. Försvarmakten behöver etablera ett samband mellan sina uppgifter, den förmåga som krävs och behovet av materiell utveckling. För Försvarmakten innebär detta att kompetens för en kvalificerad teknisk validering samt för ekonomisk bedömning av risk och osäkerhet måste kunna avropas eller disponeras inom egen organisation. Kraven på en fördjupad förmåga till hot- och riskanalyser medför behov av en starkare värderingsfunktion som utvecklas för att sammanhålla resultat och slutsatser.
- Generellt sett är det önskvärt att Försvarets materielverk tillägnar sig en större förmåga till operativ insikt och systeminsikt utifrån ett totalförsvarsperspektiv på bekostnad av teknisk bearbetning av detaljfrågor. Vid en fortsatt ansvarsfördelning som motsvarar dagens ordning bör såväl Försvarmakten som Materielverket förstärka sin förmåga att leda materielförsörj-

ningen i strategiska och operativa termer och tidsperspektiv. Vidare är Materielverkets kapacitet för systemarbete i nuläget otillräcklig och motiv finns för en kraftsamling och hushållning med denna kompetens. Även förmåga och resurser bör förbättras för att beskriva konsekvenser av olika anskaffnings- och upphandlingsstrategier, för marknadsjämförelser och för företagsvärdering.

Vi har tidigare redovisat underlag som visar att den funktion som svarar för planering och avvägningar inom materielplanen bör förstärkas väsentligt. Vi bedömer med ledning av lämnade synpunkter att Försvarsmakten också i stort bör bibehålla de resurser vid Högkvarteret som ska svara för att uppdrag inom materielförsörjningen genomförs. Detta behov av ytterligare resurser för att genomföra materielförsörjning bör delvis kunna lösas genom en omfördelning av arbetsuppgifter inom Högkvarteret. Denna bedömning förutsätter då, att en ordning införs, där den kortsiktiga likviditetsstyrningen blir av mindre betydelse än hittills för ledningen av materielförsörjningen.

Problembeskrivningen indikerar att andra åtgärder är av större betydelse än resursförstärkning eller att omfördela uppgifter mellan myndigheter. För att kunna kompetent leda materielförsörjningen på det mest effektiva sättet krävs en både djup kompetens och kontinuitet över flera år. Högkvarterets hittillsvarande personalförsörjning med kortare tjänstgöringsperioder som ett led i officerarnas utveckling medför i detta avseende nackdelar.

Så vitt vi kan bedöma råder en stor enighet mellan regeringen och berörda myndigheter om att det nuvarande systemet för utbildning av yrkesofficerare bör förändras. I "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" redovisar regeringen sin och myndigheternas syn på den s.k. Personalförsörjningsutredningens förslag. De bedömningar som är av stor betydelse för materielförsörjningen är främst följande. Genom att erbjuda yrkesofficerare nya karriär- och utvecklingsmöjligheter bör en ökad kompetensbredd kunna uppnås. Kopplingen mellan s.k. nivåhöjande utbildning och befordran bör tas bort. Den civilanställda personalen bör i en ökande omfattning komma i fråga för befattningar som tidigare väsentligt bemannades av yrkesofficerare. Samtidigt bör det militära skolsystemet reformeras så att det bidrar till att skapa alternativa karriärvägar för anställd personal. Tjänstgöringstiderna för yrkesofficerare i befattningar bör generellt vara längre än för närvarande. Det bör också

vara möjligt att anställa personer med särskild kompetens efter en anpassad yrkesofficersutbildning som tillgodoser kvalitetsaspekterna på officersyrket. Såväl Försvarmakten som Materielverket har bedömt att karriärvägar som bygger på ett större specialistkunnande och vid sidan av chefskarriären måste utvecklas.

Enligt vår bedömning bör Försvarmakten för ledning av materielförsörjning sträva efter att personer på nyckelbefattningar kan inneha dessa, under minst en femårsperiod. Befordran, lönesättning och vidareutveckling anpassas till att perioden kan medge en karriärutveckling. Vi bedömer att behovet av Försvarmaktsingenjörer och specialister inom operationsanalys, systemdesign och IT-teknik behöver tillgodoses i Försvarmaktens organisation som komplement till operativ/taktisk kompetens. En nackdel kan vara att detta skulle medföra en dubbling av kompetens vid Försvarmakten och andra stödjande myndigheter och sålunda inte leda till ett rationellt utnyttjande av resurser. Vi bedömer emellertid att vinsten av ömsesidig förståelse mer än väl uppväger kostnaderna. Det bör också övervägas om inte en för olika kompetenser gemensam utbildning för projektarbete inom materielförsörjningen bör anordnas.

4.4.6 En integration med övrigt totalförsvaret

Under punkt 4.1.2 har vi tidigare redovisat våra slutsatser om av hur en ändrad planerings- och materielförsörjningsprocess påverkas av en inriktning mot en ökad samordning inom totalförsvaret för att hantera en förändrad hotbild. Vi bedömer att vissa områden mer direkt berör styrning och samverkan mellan Försvarmakten och andra totalförsvarsmyndigheter. Dessa områden är följande:

- Gemensamt bör det göras scenario- och hotbildsprocesser för Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten och andra myndigheter med ansvar för skydd mot vissa typer av hot såsom IT-angrepp, andra informationsoperationer eller BC- insatser.
- Kartläggning av och planering för att behålla industriell förmåga med strategisk kompetens inom landet i olika anpassningslägen bör göras gemensamt för det militära försvaret och de civila delarna av totalförsvaret.

- För vissa områden där det finns gemensamma eller närliggande hotbilder bör det göras en gemensam definition av den förmåga som ska uppnås. Dessa områden är exempelvis skydd mot NBC-insatser, informationsoperationer och hot mot ledningssystem. Vid precisering av de förmågor som ska uppnås på kort och medellång sikt specificeras både gemensamma krav och särkrav för respektive verksamhetsområde.
- Försvarsmakten bör genomföra en gemensam idéfas tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten och berörda myndigheter inom det civila totalförsvaret i de fall definitionen av den förmåga som krävs är likartad och sammanfaller i tiden.

Vi delar i dessa frågor de bedömningar som Försvarsberedningen har gjort i rapporten "Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet" (SOU 2001:14). Det krävs en utvecklad struktur för att samordna verksamhet för att möta tvärsektoriella hot. Infrastrukturområdet utgör ett tydligt exempel på detta behov av samordning. Ett samutnyttjande av kompetens och resurser för krishantering gör att resurser utnyttjas effektivt och skapar i sig en ökad säkerhet.

Regeringen bör genom uppdrag och krav på återrapportering i regleringsbrev skapa förutsättningar för att den samverkan som behövs kommer till stånd. Dessa uppdrag kan riktas till Försvarsmakten respektive Krisberedskapsmyndigheten i det civila totalförsvaret.

Uppdragen bör gälla utformning av anpassningsalternativ i olika hotbilder, kartläggning av försörjningsbas och industriell kompetens, krav på förmåga relativt hotbilder samt det inledande idéskedet i materielförsörjningen för gemensamma förmågekrav. Ansvaret för att sammanhålla denna samverkan kan knytas till de ställda uppgifterna för totalförsvaret. Försvarsmakten bör ha huvudansvaret för att åstadkomma samverkan inom ramen för uppgiften att försvara landet mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet. Krisberedskapsmyndigheten bör ha huvudansvaret för att åstadkomma samverkan inom ramen för uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden kan fördelas genom uppdragssystemet till myndigheterna. Det är dock svårt att finna någon naturlig koppling till en grundläggande hotbildsprocess inom myndigheterna för denna uppgift. Uppgiften är i hög

grad grundad på en säkerhetspolitisk bedömning av samarbete om hot och säkerhet i ett europeiskt och globalt perspektiv. Även vilka medel, i form av militära och civila totalförsvarsresurser, var insatser ska göras och omfattningen av dessa insatser är i hög grad ett säkerhetspolitiskt ställningstagande. Vår bedömning är av detta skäl, att det grundläggande kravet på samverkande förmågor för att lösa denna uppgift, måste ställas av regeringen. I punkt 4.4.3 har vi tidigare redovisat ett lösningsförslag där försvarets utveckling leds i förmågetermer. Förslaget innebär vad det gäller samverkan mellan de militära och civila delarna av totalförsvaret att det genomförs gemensamma studier av hotbilder samt parallella studier och analyser av vilka tekniska funktionskrav som följer på krav på förmåga för olika verksamhetssystem.

4.5 Försvarets materielverk – en ändrad process

Försvarets materielverk är idag ansvarig myndighet för att materiell förmåga tillförs till det militära försvaret från leverantörer. Det finns anledning att framhålla att under de senaste decennierna har aktörerna i materielförsörjningsprocessen kunnat utveckla och anskaffa krigsmateriel på ett kostnadseffektivt sätt genom ett förtroendefullt och nära samarbete mellan myndigheter och industrin. De frågor som vi då har att överväga inom vår utredning är om de processer och den organisation som finns idag är den mest lämpade. Kan de på bästa sätt ombesörja att försvaret förses med materiel som medför att förbanden tillförs effektiv materiell förmåga till låga kostnader och i rätt tid för försvarets behov?

4.5.1 Förutsättningar för en effektiv process

Det krävs vissa förutsättningar för att en process ska kunna vara effektiv och ha en utveckling mot en hög grad av produktivitet. Vi anser att viktiga sådana förutsättningar är:

- Processen är känd och definierad för viss förädling av någon input mot en förväntad kvalitet.
- Processen drivs av identifierbara aktörer som samspelar i ett definierat och överenskommet regelsystem.

- Det finns metoder och data som möjliggör att mäta utveckling av tid, kostnad och prestation och få ett underlag för korrigerande åtgärder.
- Det finns möjlighet att jämföra utfallet med referensalternativ där avvikelser kan konstateras.
- Det finns en värdering av kvaliteten av processens resultat över tid.
- Det finns en kompetensutveckling som stämmer med processens långsiktiga utvecklingsmål.
- Det finns inbyggt i processen eller utanför processen en efterfrågan på effektivare verksamhet med ledning av utfall och värdering av resultat.

Under utredningens seminarier framfördes flera synpunkter som kan indikera att dessa förutsättningar endast delvis var uppfyllda vid tiden för seminarierna. Följande synpunkter lämnades bland annat.

Processen är inte känd och definierad!

Materielverket ska arbeta processororienterat. Det ansågs dock saknas en allmänt accepterad och spridd definition på Materielverkets processororganisation. "Regelverket är bara delvis klart. Regelverket måste läggas fast och hållas stabilt". "Det krävs uthållighet i implementeringen av Materielverkets nya, kvalitetssäkrade arbetssätt. Det får inte gå bakåt".

"Det har varit och är en dålig intern kommunikation av den nya styrmodellen". "Situationen karaktäriseras idag av stor turbulens och osäkerhet med krav på en ny organisatorisk roll". Det finns olika förhoppningar i verksledningen och nere i organisationen: "Det existerar en känsla inom organisationen vad gäller förändringsprocessen att den står och väger – det är inget som än är avgjort". "Det är ett stort glapp mellan högste chefen, mellanledningen och andra chefer".

Osäkert om metoder och data möjliggör att mäta utveckling!

"Stödsystemen brister i organisationen och är administrativt krångliga". "Systemen som finns för att styra produktionen är inte klara. Det behövs ett mer flexibelt planeringssystem".

Oklar motivation för kompetensutveckling enligt långsiktigt utvecklingsmål!

Det ansågs att det fanns ett behov av att identifiera drivkrafter som hjälper Materielverket att fullfölja startade processer. "Införande av en processorganisation har gått för långsamt. Medarbetarna har tröttnat och mycket av deras motivation har gått förlorad under vägen". "Arbetet i Materielverket har behov av inslag av avlärn timer idag. Fler-talet lever fortfarande kvar i den traditionella kulturen och behöver läras av för att ett nytt processtänkande ska kunna slå igenom."

"Resursdialogen stödjer inte kunskapsorganisationen". "För att till-godose behovet av behövd kompetens krävs en verksamhet som attra-herar teknisk kompetens". "Det finns ett behov av och stöd för mång-sidighet i tänkande, insikt om industrins behov och en ledningsut-veckling med internationella kontakter och erfarenheter". "Kompetens behöver utvecklas för arbete med högre systemnivåer".

En efterfrågan på effektivare verksamhet

"Nuvarande roller och sätt att arbeta fungerar inte". "Det inre mot-stånd som existerar inom organisationen går att härleda från bland annat en bristande helhetssyn inom organisationen". "Det finns en skillnad i vad Försvarmakten, Materielverket och leverantören ska göra med den väldiga förändringshastighet som råder. Detta ställer höga krav på flexibilitet där uppdragsstyrningen är det bästa alternati-vet".

"En dynamisk turbulent miljö på grund av ständiga omvärldsför-ändringar är något man måste vänja sig vid. Materielverket bör se över regelsystemet".

"På en verksamhetsinriktad nivå som ska producera saknas det folk och det finns stora problem med att leverera enligt gjorda beställ-ningar".

Vi bedömer att dessa synpunkter främst indikerar att Materielver-kets förändringsprocess har tagit långt tid, inte har drivits av verksledningen tillräckligt kraftfullt i organisationen för att nå en organisatorisk samsyn, samt att den orsakat en hög grad av osäker-het både inom och utom organisationen. Det kan inte uteslutas att den höga personalomsättning av kvalificerade tekniker samt förse-

ningarna under de sista åren med att effektuera Försvarsmaktens beställningar har ett samband med indikerade problem.

Vi bedömer också att flera av de tidigare nämnda förutsättningarna i praktiken försvagats som drivande för en effektivare användning av resurserna. Denna bedömning styrks av den jämförelse som görs i avsnitt 3.5.1 av resurserna i anskaffningsverksamheten för åren 1995/96 till 2001. En sammanställning över Materielverkets resurser under åren för att genomföra anskaffningsverksamheten visar mycket små variationer fränsett en ökning för det sista året. Samtidigt konstaterar Materielverket i sin årsredovisning för år 2001 en försämrad effektivitet i att genomföra försvarets beställningar. Som förklaring till en sjunkande milstolpseffektivitet, anges att den delvis orsakades av "den turbulens som omstruktureringen av FMV innebar".

Systemledningen vid Materielverket genomförde våren 2001 en intern granskning av Materielverkets kvalitetssystem, däribland resultaten av processutvecklingen (FMV 73575 – LB 1238504). Rapporten redovisar slutsatser som pekar i samma riktning som de synpunkter som redovisats vid våra seminarier under hösten 2001. Av redovisade intervjuer i rapporten framgår att Materielverket våren 2001 inte har kunnat etablera en tydlig ledning och styrning i den nya organisationen. Detta bedömdes ha skapat en oro och osäkerhet bland medarbetarna, vilket bidrog till att betydande kompetens förlorades. En mycket snabb överlämning från Athéna-projektet till linjeorganisationen ansågs ha medfört att förändringsarbetet bromsades upp. Viktiga uppgifter med tillhörande ansvar och befogenheter "hade bollats mellan flera personer under året och dessa uppgifter hade därför inte blivit effektivt handlagda". Enligt rapporten var detta i sin tur till stor del en effekt av hur ledningen styr och påverkar förändringsprojekt inom verksamheten. Genom att ofta göra kursändringar skapades "en rörig och ostrukturerad bild av vad projekten ska resultera i och man blir aldrig färdig". Detta får till följd att medarbetarna inte upplever sig få det stöd i sitt arbete som projekten borde ha resulterat i. Det skapas också problem med trovärdigheten för FMV förmåga att driva och förändra sin verksamhet. "Bristen på trovärdighet är uppenbar både inom och utanför FMV". Syftet med processer och processledning kommunicerades inte tillräckligt till medarbetarna.

Enligt vår uppfattning var dock verkets processorientering ur en aspekt ett riktigt beslut, även beaktat dessa negativa konsekvenser. Oavsett hur relationerna mellan materielsystemprojekt och bestäl-

lare utformas, så krävs det en beskrivning av de styrande processerna. Det bör därför vara naturligt att Materielverkets ledning kraftigt driver på denna processförändring genom att fullfölja en strikt projektplan för hela myndigheten. Det kan ha varit för tidigt att överföra ansvaret för att genomföra processorganisationen till den nyinrättade linjeorganisationen. Materielverket redovisar i sin årsredovisning att man andra halvåret år 2001 infört ett program om nio punkter för att bryta den negativa utvecklingen. De åtgärder som görs innebär en större fokusering på uppdragsplanernas kvalitet, resursstyrning till respektive uppdrag, att starta processinförande på bredden, åtgärder för rekrytering och personalutveckling enligt identifierade framtida kompetenskrav samt åtgärder för uppföljning och analys av materielprojekt. Samtidigt har det på stor bredd startats ett arbete under det andra halvåret 2001 för att fastställa processbeskrivningar, utbilda och implementera de nya processerna i uppdragen. Vi konstaterar att ovan relaterade bedömningar och synpunkter framförts innan Materielverket vidtagit dessa åtgärder. Vi bedömer att dessa åtgärder motsvarar de omedelbara behoven. Redan vid utgången av år 2002 bör Materielverket kunna redovisa effekten av att den ändrade processen är mer känd, definierad, implementerad och accepterad i organisationen. Vi ser ingen anledning att lämna något ytterligare förslag från vår utrednings sida inom detta område annat än att det är angeläget att Försvarets materielverk kommunicerar sitt förändringsarbete även gentemot sina uppdragsgivare och leverantörer.

4.5.2 Ett effektivt Materielverk – och mätning av effektivitet

För att bedöma om verksamheten utvecklas mot en högre produktivitet krävs

- metoder och data som möjliggör att mäta en utveckling av olika inputfaktorer samt resulterande output av olika typer,
- möjligheter till jämförelser med referensalternativ.

För att kunna mäta effektivitet krävs också att output uppfyller de kvalitets- och volymkrav som ställs av den som efterfrågar denna output, dvs.

- en möjlighet att värdera output mot ställda krav.

Mätning av produktivitet i resursanvändning

För att utvärdera produktiviteten i Materielverkets verksamhet kan två olika angreppssätt användas, som ytligt betraktat skulle kunna tillgodose behoven. En utgångspunkt kan vara att över tiden mäta relationen mellan olika slag av insatta resurser och kostnader och volymer för levererade materielsystem och studier. För att detta ska vara meningsfullt skulle då krävas att likartade materiel- och FoT-projekt kan jämföras och avvikelser analyseras och förklaras. En annan utgångspunkt skulle tänkas vara att för likartade verksamheter jämföra resursinsatser, processer och resultat över tiden. En naturlig tanke skulle då vara att göra jämförelser med andra länders organ för anskaffning av militära system genom någon typ av benchmarking tillämpning.

Vår utredningen har inte disponerat de relativt stora resurser som krävs för att göra dessa typer av utvärderingar med en rimlig precision och tillförlitlighet. Vi har dock bedömt att det är angeläget att pröva den teoretiska och praktiska möjligheten att utvärdera effektiviteten i verksamheten.

En grundförutsättning för en mätning av produktiviteten i Materielverkets verksamhet är att man kan finna data produkt- eller systemorienterat, som möjliggör beräkning av produktionsresurser och resultat över tiden. Vid vår förfrågan har vi meddelats av Materielverket att väsentliga data för denna typ av jämförelser saknas. Orsaken är enligt uppgift, att denna typ av data inte tidigare har efterfrågats och att stödsystem följaktligen inte har ordnats för att skapa dessa data. Materielverkets projektredovisning har inte ordnats för att alla väsentliga materielsystem, över hela projekttiden, ska kunna följas upp i termer av för- och efterkalkyl för investeringen. Detta skulle i så fall behöva ske i jämförbara termer för olika typer av resurser i fasta prislägen, definierade avvikelser till följd av ändrad projektdefinition samt med uppnådda kvalitets- och kvantitetssuppgifter relativt de ursprungligen satta målen. Varken Försvarsmakten eller Regeringskansliet synes ha ställt krav på Materielverket att kunna redovisa en projektutveckling på detta sätt ställt mot det ursprungliga investeringsbeslutet. Att regeringen de senaste åren övergått till objektredovisning har för framtiden ökat kraven i den riktning som behövs, men för att data ska kunna medge en utvärdering av produktivitetens utveckling behöver de dessutom kompletteras.

En bedömning av en verksamhets produktivitet förutsätter att det inte är en enda inputfaktor som isolerat mäts och ställs mot output. Användning av mått på faktorproduktivitet, som historiskt av nödtvång ofta använts i liknande mätningar, medför att man bortser från andra faktorerens betydelse för produktiviteten. Vad det gäller Materielverket skulle de huvudsakliga resursslagen arbetad tid samt konsulttimmar, räntekostnader plus ev. kostnader för stödsystem kunna utgöra godtagbara estimat för input i ett försök att genomföra produktivitetsmätning. I ekonomisk teori har ofta begreppet teknisk effektivitet jämförts med produktivitet. Detta begrepp uppskattar en organisations förmåga att uppnå den maximala outputen från en given uppsättning inputs och utgör ett viktigt verktyg för att mäta och jämföra produktivitetsutveckling.

För praktisk tillämpning använder man sedan antingen ett parametriskt angreppssätt där en uppskattning av en produktionsfunktion (total faktor produktivitet) används tillsammans med vanligen tillämpade index för faktorproduktivitet såsom Fisher, Laspeyres eller Paasches index. Som alternativ kan man använda en s.k. icke-parametrisk modell. I detta senare fall används ingen beräkningsmodell, utan observerade data bygger upp en produktionsfunktion som kan visa vilken sammansättning av inputs, som skapar en maximal output. Estimaten bygger då på att man kan erhålla en mängd observationer från oberoende organisationer som var för sig tillämpar olika sammansättningar av inputs och får olika resulterande outputs. Man erhåller i denna mätning en rad observerade produktionsresultat, som tillsammans bildar en gräns eller funktion för best practice i sammansättning av inputs för att nå en maximal output. Hur denna gräns förskjuts över tiden blir ett användbart mått på produktivitetsutvecklingen. Bägge metoderna är möjliga att tillämpa för att få ett mått på exempelvis produktiviteten i jordbrukets produktion av brödsäd. De olika inputfaktorerna i form av åkermark, kapital, gödningsmedel, utsäde och arbetstid går att definiera samtidigt som output kan definieras till form av kvantitet och typ över tiden. Om man inte kan konstruera en parametrisk modell kan man för en lång serie av år jämföra hur en mängd jordbrukare kombinerar dessa produktionsfaktorer och med hänsyn till geografiska variationer avgöra vilka kombinationer som ger bäst avkastning, samt hur denna avkastning ökar över tiden.

I Materielverkets fall är det tydligt att man inte kan göra ens ett teoretiskt anspråk på att kunna ta fram estimat och med rimlig precision få fram ett underlag för utvärdering. Om man försöker kon-

struera en parametrisk produktionsmodell finner man att en grundläggande förutsättning saknas. Det är inte möjligt att för Materielverkets produktflora över tid definiera mätbara output. Frånsett serieproduktion är varje materielsystemuppdrag mer eller mindre unikt. Det är inte heller möjligt att mäta resursanvändningen för att nå en milstolpe över tiden som ett mått för produktiviteten i ett enskilt system. Detta sammanhänger med att output för varje milstolpe normalt har olika innehåll, exempelvis under en systemutveckling, varför mätningen blir betydelselös och inte kan leda till en korrekt tolkning av resultatet. Undantagen, där någon typ av estimat bör vara möjliga, kan vara anskaffning av s.k. "hyllvaror" på en mycket låg systemnivå, såsom handeldvapen av standardkaliber och med standardiserad vikt och prestanda, uniforms-persedlar, standardfordon och liknande. Dessa produkter utgör emellertid en liten del av den årliga förbrukningen inom materielanslaget. Det skulle krävas mycket väsentliga insatser för att åtgärda stödsystem och tillskjuta resurser som ska genomföra denna typ av utvärdering. Inte ens då kan man räkna med ett underlag, som kan sägas utvärdera utvecklingen av Materielverkets tekniska effektivitet på ett trovärdigt sätt. Sådana krav bör därför inte ställas vare sig från Regeringskansliets eller från Försvarsmak-tens sida.

Jämförelse med andra organisationer

En jämförelse med andra organisationer kan ytligt sett te sig vara en mer lovande ansats för att avgöra om verksamheten genomförs effektivt. Direktiven till vår utredning anger också specifikt att erfarenheter från andra jämförbara länder är av intresse vad det gäller hur Materielverket ska kunna utnyttja resurserna effektivare och hur uppföljningen ska kunna utvecklas.

Följande tabelljämförelse kan göras för de olika ländernas organisation av materielförsörjningen. Vad det gäller begreppet "personal i materielförsörjningen" i tabellen inkluderar detta respektive försvarsministeriums övergripande ansvar för materielförsörjning samt resurser för att genomföra anskaffning inklusive operativ drift, vidmakthållande och avveckling. Vad det gäller uppgiften om det svenska materielanslaget i tabellen har vi hämtat den från Materielverkets årsredovisning för år 2000.

Tabell 4.1. Kostnader (MUSD) och personal år 2000 i olika länder för materielförsörjning

Nyckeltal år 2000	Sverige	USA	Great Britain	Frankrike	Tyskland	NL	Norge
Försvarsbudget	4 268	280 620	36 262	40 442	33 025	6 797	3 227
Materielanslag	1 881	65 104	9 936	12 386	4 723	972	668
Andel materiel	44 %	23 %	27 %	31 %	14 %	14 %	21 %
Relativt USA:s materielanslag	1/35	1	1/6	1/5	1/14	1/65	1/100
Personal inom materielförsörjning	2 144 + ?	135 000 - ?	4 300 + 43 000	17 000 + 10 000	13 600 - ?	Saknas uppgift	Saknas uppgift
Millioner USD/person	0, 8	0, 5	2, 3	0, 7	0, 4	—	—

Källa: Sipri för försvarsbudget och materielanslag (MUSD). Uppgifter för år 2000 i prisläge 1998. För Sverige från Materielverkets årsredovisning omräknat materielanslag till dollarkurs i prisläge december år 2000 samt prisomräknat till 1998 års prisläge.

Redan denna övergripande nivå visar åtskilliga problem med jämförelser som metod för att åstadkomma trovärdiga mått på Materielverkets effektivitet. Tabellen visar egentligen endast att ett omfattande arbete skulle krävas för att säkerställa en jämförbarhet mellan olika mått. För ett relevant mått på materielanslagens storlek skulle det krävas att man granskar och korregerar alla länders uppgifter. För svenskt vidkommande ingår all Materielverkets personal och konsultkostnader medan leverantörskostnaderna endast uppgår till omkring 14,5 miljarder kronor. I andra länder ingår i varierande utsträckning personalkostnaden i ministeriernas anslag och inräknas inte till denna del i materielanslaget. Tabellen visar också att vad som menas med resurser i form av personal är organisatoriskt betingat. Den svenska organisationen skiljer sig kraftigt åt från andra länder och uppgifterna är inte jämförbara. I en benchmarkstudie, som syftar till att använda data för utvärdering av produktivitet, skulle man därmed tvingas relativt detaljerat definiera olika organisationers processer och funktioner för att kunna jämföra resursåtgången.

Organisation och resursförbrukning i Nederländerna och Norge påverkas av väsentligt andra förutsättningar än de som gäller i vårt land. Dessa länder har genom NATO-medlemskap en lång tradition av materielanknutet samarbete inom alliansen. Försvarsindu-

strin är inte lika mångsidig och omfattande som den svenska och systemens funktions- och prestandakrav påverkas av andra geografiska betingelser än som gäller för exempelvis Östersjöområdet. I USA, Storbritannien och Frankrike finns uppgifter för de anskaffande organen som präglas av höga ambitioner att genom forskning och teknologiutveckling uppnå en tekniskt avancerad förmåga. I Nederländerna och USA har varje försvarsgren sin egen upphandlingsmyndighet. De större länderna har dessutom för många system krav på att de med omfattande insatser av samverkande system ska kunna verka med stora räckvidder och ofta med möjlighet att sättas in globalt. En trovärdig utvärdering av svensk resursåtgång genom en jämförande metod skulle därmed behöva identifiera, särskilja och över tiden mäta åtgången av resurser för olika motsvarande funktioner i organisationerna, för att anskaffa olika typer av materiell förmåga samt för att hantera olika övergripande frågor såsom tillämpningar av offset-policy, samarbete inom en allians, policy avseende försvarsindustri m.m. En utvärdering av produktivitetens utveckling förutsätter också att det materiella innehållet mellan olika anskaffningsprojekt kan jämföras. Dessutom skulle avtal behöva slutas med andra länder om ett ömsesidigt informationsutbyte för denna typ av data. Vid våra kontakter med den tyska myndigheten BMVg är det tydligt att sekretesskäl kan bli ett hinder för att på systemnivå få någon användbar information.

Vi bedömer att dessa problem sammantagna medför, att det är olämpligt om ens möjligt, att genom jämförelser med andra länder försöka utvärdera Materielverkets produktivitet. Detta utesluter inte att jämförande studier för enskilda materielsystem liksom för olika delprocesser kan vara av värde för att innovativt utveckla verksamheten. Exempel på detta kan vara att analysera orsakerna till skillnader i tid- och kostnadsutfall för utveckling av ledningssystem med likartade koncept eller för att genomföra ett studieskede avseende ett nytt robotsystem.

Driftkostnader

I årsredovisningen för år 2001 redovisade Materielverket resultatet av ett av flera övergripande mål för Athéna-projektet; att få ut mer verksamhet för de insatta resurserna. Detta kan ses som ett medel för att öka produktiviteten och återredovisningen ett sätt att redovisa en produktivitetensökning. Materielverket redovisar att kost-

nadsbesparingar uppnått överstigande besparingsmålet 230 miljoner kr i 1998 års prisläge. Detta besparingsmål avsåg drygt 10 procent av personal, lokaler, tjänster och övriga kostnader.

Enligt vår bedömning är denna typ av jämförelser över tiden en användbar indikator för vidare analys. Emellertid bör de konsultkostnader som arbetar med materielanskaffning ingå i mätningen. Dessutom är det av intresse att kunna följa materielanslagets utveckling relativt kostnader för Materielverkets verksamhet. En jämförelse i prisläge år 2001 mellan Materielverkets kostnadsbesparingar och våra beräkningar i punkt 3.5.1 visar på skillnaderna.

Tabell 4.2. Besparingar enligt FMV och beräknade anskaffningskostnader (prisläge 2001)

	1998	1999	2000	2001	Differens 2001–1998
FMV:s Årsredovisning	2 080	–	–	1 876 ¹⁾	- 204
Vår beräkning:					
– Personal (mnkr)	1 256	1 202	1 149	1 136	–
– Konsulter (mnkr) ²⁾	1 745	1 759	1 758	1 932	–
– Använda/förfogade resurser (mnkr) ³⁾	4 324	4 168	4 234	4 541	+ 217

1) Konsulter för materielanskaffning ingår inte i FMV:s mått. Besparing för ökning av sociala avgifter om 56 mnkr exkluderad för jämförbarhet.

2) Konsulter för medverkan i materielanskaffning.

3) Endast medräknat kostnader för personal, lokaler, konsulttjänster för medverkan i materielanskaffning samt övriga konsulttjänster.

Denna jämförelse belyser också att en beräkning av faktorproduktivitet kan ge ett missvisande bedömningsunderlag om inte samtliga ingående inputfaktorer ingår i beräkningen. Om man ser konsulter för anskaffningsverksamheten som en inputfaktor övergår den positiva besparingseffekten i en negativ. Detta beror sannolikt på att kompetensförlust av egen personal kompenseras genom en ökad användning av konsulter. Inte heller kan man finna någon påtaglig besparingseffekt av nedanstående jämförelse mellan anslagsmedel för leverantörsavtalen och verksamhetskostnaderna. Om man bortser från det speciella året 1998 är Materielverkets andel av totalkostnaderna beräknad på detta sätt i stort oförändrad. Utfallet på anslagsposten för materielanskaffning för åren 1999–

2001 är en följd av de begränsningar i materielbeställningar som gällde 1998 och till del även 1999 men också till följd av en sänkt produktionskapacitet hos Materielverket.

Tabell 4.3. Besparingar relativt leverantörskostnader försvarsmateriel, prisläge 2001

	1998	1999	2000	2001	Differens 2001– 1998
FMV:s Årsredov.	2 080	–	–	1 876	- 204
Vår beräkning:	4 324	4 168	4 234	4 541	+ 217
– Kostnad för leverantörsavtal	18 327	15 208	15 205	16 603	-1 724
– FMV kostnader/ leverantörskostnader	11.4 %	–	–	11.3 %	- 0.1 %
– Vår beräkning/ leverantörskostnader	23.6 %	27.4 %	28.0 %	27.3 %	+ 3.7 %

Vi bedömer att Materielverkets verksamhetskostnader bör följas upp och redovisas med både rörliga och fasta prislägen över tiden. Därvid bör kostnaderna inkludera konsultkostnader och samtliga resursslag redovisas. Dessa mått kan användas som indikatorer men är mer tveksamma att använda som utgångspunkt för besparingsmål.

Vi har inte kunnat finna något argument för att ett generellt besparingsmål bör sättas, vare sig från myndighetens eller Regeringskansliets sida till en viss procentsats på det sätt som gjorts under 1990-talet. Vi har redovisat en rad faktorer som är styrande för dimensioneringen och direkt knutna till de uppgifter som ska utföras. Något mindre än 80 procent av förbrukningen på materielanslaget utgörs idag av industrileveranser. Om kostnaderna för Materielverkets del av materieförsörjningen ska öka eller minska beror i huvudsak på om verksamhetens uppgifter ska förändras liksom på om det finns en efterfrågan som styr resursåtgången. Detta medför att kundstyrningen av resursåtgången bör förstärkas och att Materielverket bör säkerställa att redovisningen kan göras mot verksamheter och för olika slag av resurser i jämförbara termer över tiden.

Indikatorer för produktivitsutveckling

Vi har dragit den slutsatsen, att det med hänsyn till tillförlitligheten i utvärderingen och de resurser som skulle behövas, är olämpligt med en ambition att utvärdera produktivitet i Materielverkets verksamhet. Detta hindrar inte att det finns vissa indikatorer, som kan tas till utgångspunkt för en analys av orsakerna till förändringar i uppmätta värden. Även om sådana indikatorer inte kan anses ge en bild av Materielverkets produktivitsutveckling, kan de ändå ge en utgångspunkt för att verksledningen och Regeringskansliet ska kunna analysera om åtgärder bör göras för att förbättra verksamheten. Några viktiga indikatorer, som redan Materielverket tillämpar för att mäta en utveckling över tiden är:

- Milstolpeffektivitet mäter över en flerårsperiod andelen milstolpar där leverans godkänts i tid enligt beställningen. Denna indikator ger en sammanfattande bild av förseningar i leveranser. Indikatorn kan tas till utgångspunkt för en analys av beloppsmässig effekt av förseningarna. Analysen bör sedan drivas vidare till en förklaring av orsakerna till förseningar. Dessa kan liksom Materielverket visat i sin årsredovisning för år 2001 vara av skiftande karaktär och leda till helt olika åtgärder. En orsak kan vara leveransförseningar från industrin vilket är en avtals- och förhandlingsfråga. En annan kan vara att Materielverket varit för optimistisk i uppdragsplaneringen vilket är en resurs- och planeringsfråga kopplad till realiserbarhetsbedömning. En tredje orsak kan vara att uppdragen innebär utformning av nya avancerade operativa eller tekniska koncept vilket kan leda till en ökad osäkerhet i offerter.

Vi anser att denna indikator är lämplig att redovisa uppdelat på bedömda andelar för de olika orsakerna till försening. Måttet som sådant blir dessutom mer intressant om det redovisas i en tidsdimension där leveransförseningens längd framgår i lämpliga intervall. Denna indikator ger ett mått över en flerårsperiod på hur kunden stöds i produktionen, men inte om uppdragets mål uppfyllts eller till vilket kostnadsutfall relativt uppdragsram.

- Andelen omförhandlade milstolpar mäter i vilken utsträckning som kundbeställningar omförhandlas samt om orsaken till omförhandlingen är avvikelser från beställningen p.g.a. kostnadsförändring, förändrad leveranstid eller annan omförhand-

lingsorsak. Denna indikator kan ge en utgångspunkt för analys av om en utökad ambition medfört en högre kostnad och förlängd leveranstid. Den kan också påvisa brister i beställningsdialogen mellan Försvarsmakten och Materielverket. Detta gäller om omförhandlingar krävs för att ge beställningen en bättre tydlighet och realism i Materielverkets åtagande. Indikatorn kan ge underlag till förbättringar av risk- och realiserbarhetsbedömning i de tidiga skedena i materielprocessen.

Vi bedömer att denna indikator särskilt kan påvisa eventuella förbättringsbehov i dialogerna mellan beställare, utförare och leverantör. Indikatorn ger i sig ingen information om produktivitet eller effektivitet i processen eftersom en omförhandling kan vara nödvändig för att till förhållandevis låg merkostnad väsentligt förbättra funktionalitet i ett pågående utvecklingsuppdrag.

En indikator bör införas som både redovisar graden av försening och graden av fördyring för alla större investeringar i materiel-system. Vi har tidigare under punkt 4.3.1 översiktligt redovisat vad en sådan indikator bör innehålla. Oavsett om den är avsedd att redovisas för myndighetsledning, beställare, regeringskansli eller riksdagen kan den ge värdefullt underlag för att över tiden bedöma orsaker till förändrad resursåtgång och ge underlag för åtgärder. En sådan indikator bör omfatta alla större materiel-systemuppdrag om sammantagna minst 80 procent av verksamhetsvolymen. För dessa system redovisas årligen sammanställning av:

- Projekt som under året har eller inte har redovisat kostnadsökning, försening samt funktionskrav som inte uppfylls. För projekten redovisas separat sammantagen kostnadsavvikelse räknat i procent och kronor vid utgången av året relativt ursprunglig ram. Till dessa indikatorer bör per system finnas en analys som redovisar en bedömd orsak till kostnadsavvikelsen. Dessa bör redovisas uppdelat på förslagsvis räntekostnader, inflation/prisförändring, ändrad anskaffningsstrategi (exempelvis vid ändrade andelar i internationellt samarbete), ändrade beställarkrav samt ändringar i leverantörsavtal.
- För projekten bör det finnas en indikator som redovisar om leveransdatum till Försvarsmakten försenats. Dessa indikatorer bör redovisa antal månader som leveransdatum försenats i förhållande till den projektplan som gällde vid beslut om att införa

systemet i materielplanen. På samma sätt som gäller för kostnadssidan bör det per system finnas en analys som visar orsakerna till redovisade förseningar. Dessa bör redovisas uppdelat för förslagsvis tekniska faktorer, ändrade prioriteringar från beställaren, försenade leverantörsavtal, ändrade krav från beställaren, ändringar i projekt med gränssnitt till systemet eller ändringar till följd av omdefinition av uppdragen.

- Indikatorerna bör redovisas separat för systemutveckling där materielprojekt övergått till ett beslut om huvudinvestering respektive för materielprojekt som befinner sig i inledande studieskeden. Ytterligare en finfördelning kan övervägas där mer omfattande demonstratorprojekt utgör en egen kategori.

Vi bedömer att denna typ av indikatorer ger ett bättre underlag för att bedöma åtgärder än de hittills använda. Orsaken för vår bedömning är att dessa indikatorer tar hänsyn till kopplingen mellan de fastställda målen för de prestationer som verksamheten ska uppnå. De redovisar tydligare utvecklingen av de centrala parametrarna tid och kostnad och ger en analys som underlag för åtgärder. Även operationella mål kan sättas med ledning av dessa indikatorer.

Styrning av effektivitet

Det ter sig olämpligt att tillämpa modeller för utvärdering av produktivitet i Materielverkets verksamhet. Vi bedömer att ett mer centralt intresse bör finnas i frågan om verksamheten är effektiv. Detta bör göras genom att beställaren både sluter avtal om och får återrapporering i termer av tid, kostnad och prestanda samt självständigt tar ställning till om den avtalade kvalitén har uppnåtts.

Vi bedömer att ett införande av direkt styrning av resursinsatsen från beställarens sida och utvärdering av hur projektet utvecklas bäst tillgodoser detta krav. De hittillsvarande försöken från regeringens sida att genom ägarstyrning effektivisera verksamheten bör upphöra och ersättas av ett principiellt ansvar från beställarens sida att avtala om både innehåll och ekonomi för de system som anskaffas samt följa upp och åtgärda utvecklingen av materieförsörjningen. Först om Försvarsmakten i dialogen med Materielverket förhandlar om de resurser som krävs för att genomföra ett visst projekt samt följer upp och gör korrigerande åtgärder kommer en effektiv styrning av resursåtgång som tar hänsyn till beställarens

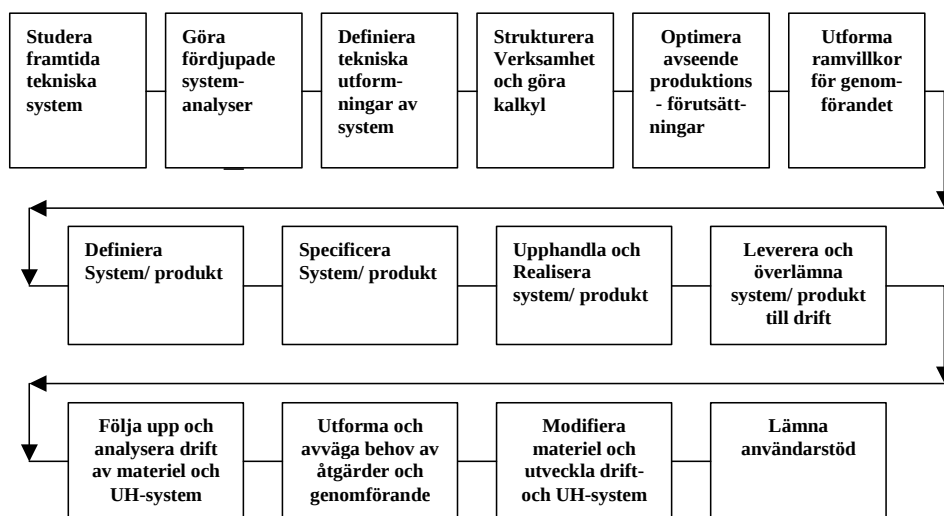
kvalitetskrav att ske. Enligt vår bedömning bör Försvarsmakten övergå till att styra och följa upp varje uppdrag om anskaffning av materielsystem. För detta bör en Earned Value-metod användas som inkluderar både leverantörernas och Materielverkets åtaganden. Försvarsmakten bör med sådan uppföljning även kunna analysera kvalitet och volym och återredovisa sin bedömning till regeringen.

4.5.3 En förändring av Materielverkets uppgifter

Försvarets materielverk ska under de närmaste åren anpassa verksamheten bl.a. avseende omfattning och inriktning. Denna verksamhet omfattar anskaffning av ny materiel, driftstöd av befintlig materiel, långsiktiga studier för förnyelse samt avveckling av äldre materiel. Frågan är hur dessa uppgifter och den inriktning verksamheten har påverkas av en förändrad materielprocess. I en första analys bör då det nuvarande uppdragssystemet betraktas som givet även i framtiden. En bedömning bör därför göras av vilka funktioner, vid en oförändrad uppdragsmodell mellan beställare och utförare, som bör förändras. En given utgångspunkt för analysen kan vara att Materielverket inte ska utföra någon uppgift som kan utföras kommersiellt på uppdrag av staten. Enligt utredningens direktiv ska vi därvid särskilt bedöma konsekvenserna av utredningar om Materielverkets provningsorganisation liksom om Försvarsmaktens nya organisation för underhållstjänst och stödverksamhet (FMLOG).

För att materielförsörjningen ska fungera finns inom ramen för Materielverkets uppgifter en rad betydande delprocesser, som måste finnas för att en effektiv materielförsörjning ska kunna utföras. För anskaffningen har Materielverket definierat följande övergripande huvudprocess, varvid dessutom moment för avveckling tillkommer.

Figur 4.3. Materielverkets huvudprocess



Det finns flera stödjande funktioner organiserade inom Materielverket för att denna process ska kunna fungera effektivt. Vi har särskilt övervägt några för verksamheten centrala funktioner.

En ledningsfunktion finns som i huvudsak ska ge en fast inriktning för långsiktig teknisk utveckling, en övergripande och sammanhängande systemstruktur där systemsäkerhet ingår, ge förutsättningar för ett ökat internationellt samarbete samt stödja Försvarsmaktens materielplanering. Verksamheten utgör ett stöd för främst de tre inledande stegen i processen ovan. Funktionen gör också särskilda utredningar som stöd åt regeringen och Försvarsmakten.

Inom ramen för anskaffningsverksamheten finns en särskild funktion för att säkerställa en affärsmässighet i anskaffningsverksamheten. Detta medför bl.a. stöd för kommersiell beredning och upphandling liksom för upphandlingsstrategier och hantering av undantag från lagen om offentlig upphandling. Både kalkylerings- och upphandlingsstegen har behov av stöd från denna funktion.

En funktion krävs i processen för att i leveransskedet tillfredsställande visa att de materielsystem som levereras uppfyller ställda krav. Detta avser verifiering – att ställda krav uppfyllts under de förutsättningar som avtalats. Det avser också validering – att kontrollera att den verifierade materielen uppfyller användarens opera-

tiva krav genom att göra prov under fältmässiga förhållanden. Dessa funktioner är nödvändiga för att statsmakterna ska kunna godkänna leverantörsfakturor och även med nuvarande system för att Försvarsmakten ska godkänna leveranser. Funktionen verifiering och validering utförs inom Materielverket av Validerings- och verifieringscentrum (VoV-centrum).

En funktion krävs som är kopplad till de processer som gäller då materielen levererats till förbanden. Detta driftstöd avser att genomföra underhålls- och modifieringsåtgärder, skapa förutsättningar för driftsäkerhet genom materielinstruktioner och driftsäkerhetsanalyser, stödja genom centralt upprättade underhållsavtal, medverka i avvecklingsuppdrag samt svara för reservmaterieförsörjning och drivmedelsförsörjning.

Övergripande och sammanhållande ledningsstöd

Oavsett hur uppdrag om anskaffning av materielsystem utformas och styrs måste en funktion finnas som stödjer och samordnar anskaffningsverksamheten. Sådana centrala uppgifter avser delvis den långsiktiga och strategiska nivån. Kompetens måste finnas för att stödja med kunskap om behov och utvecklingen inom landet av strategiskt viktig kompetens och industriell förmåga. En liknande funktion måste finnas för att bevaka internationell utveckling och för- och nackdelar med möjliga lösningar i samarbete med andra länder.

En väsentlig stödjande funktion behövs för att säkerställa, att den långsiktiga tekniska utvecklingen får naturliga ingångar i materielprocessens inledande skede. Ett minimikrav är också att denna funktion ska kunna stödja materielprocessen genom att bevaka och definiera restriktioner för olika materielprojekt genom de samband och gränssnitt som ska finnas till andra system på samma eller högre systemnivå. En sådan funktion finns redan idag i Materielverkets organisation och blir alltmer väsentlig i framtiden oavsett hur uppdragssystemet organiseras. Detta sammanhänger med att den utveckling mot ett integrerat nätverksförsvaret som vi tidigare redovisat inte kan bli effektiv utan att systemsamband etableras och tidigt påverkar utvecklingsarbetet för olika materielsystem. Motsvarande funktion har organiserats inom DoD i USA i form av en övergripande IPT-funktion (Overarching IPT, OIPT). I Frankrikes anskaffningsmyndighet DGA (Délégation Generale pour

l'Arement) finns en enhet organiserad för att ansvara för systemsamordning på teknisk nivå.

Vi bedömer att denna funktion måste finnas nära den verksamhet som ska kunna genomföra projekt men också måste kunna stödja den process, som vi anser bör etableras i form av en beredning av materielförsörjningsplanen och av väsentliga investeringsbeslut.

Standardisering av gränssnitt mot civilt totalförsvär

Inom materielförsörjningen behövs tillgång till kompetens för en teknisk verifiering och certifiering av vissa produktområden där ett gränssnitt finns mellan det militära och det civila totalförsvaret. En sådan funktion bör särskilt ta sikte på att totalförsvarets myndigheter samordnat ska kunna lösa uppgiften svåra påfrestningar i fred. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i sin rapport (SOU 2001:41) särskilt föreslagit att Materielverket bör ha ansvaret för att bygga upp ett statligt system för säkerhetsinriktad evaluering och certifiering av IT-produkter, som en del av åtgärderna för att förbättra samhällets IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer. Vi bedömer att materielprocessen ska anpassas till en ökad hänsyn till den alltmer oklara gränsen mellan fred, fredskris och krig. Samhällets resurser förutsätts då samverka effektivt och behovsanpassat. En effektiv krishantering förutsätter att alla aktörer som ansvarar för ledning och samordning har tillgång till samma information samtidigt. Operativa insatser där militära förband och civila insatsstyrkor ska samverka får större uthållighet om samma materielfunktioner kan göras utbytbara.

En funktion behövs därför med kompetens att verifiera och certifiera gränssnitt för materielsystem mellan det militära och det civila totalförsvaret. Vilka materielsystem som detta gäller bör gemensamt definieras av Försvarmakten och Krigsberedskapsmyndigheten. Det ligger nära till hands att förutsätta att IT-säkerhet, kommunikationssystem, ledningssystem och presentationssystem ingår. Möjligen kan också gränssnittsfrågor för vissa materielsystem på låg systemnivå, såsom pumpar, elverk m.m. komma att ingå. Funktionen bör ha samma övergripande och samordnande karaktär som funktionen för ledningsstöd. Funktionen bör inrättas i Materielverkets verksamhet och stödjas av regler för det civila totalförsvaret.

Kommersiell beredning och upphandling

I flera delar av anskaffningsprocessen behövs tillgång till kvalificerad kommersiell kompetens. Detta behövs för både kalkylering/prissättning och för upphandlingsverksamhetens behov men också i samband med internationella åtaganden. Detta behov kan dessutom förväntas öka. Avtalsrelationerna blir dels mer komplicerade med varierande avtalsformer som kan behöva tillämpas även i ett projekts olika skeden. Dels blir avtalskonstruktionen beroende av alternativa anskaffningsformer. Vid en utvärdering av alternativ i ett värderingsskede kan man behöva analysera och beräkna konsekvenser av olika avtalsformer, vilket ska ingå i underlag för ett val av alternativ. Slutligen medför en ändrad process ett ökat behov av olika typer av incitamentsavtal varvid både projektet som sådant, men i högre grad leverantörer kan få ett utbyte av att tids- och kostnadsramar för projektet underskrids eller att de efterfrågade prestanda överträffas.

Verifiering och validering

Materielverket har på regeringens uppdrag i flera delrapporter redovisat en utformning och inriktning för den framtida provningsverksamheten. En ny organisation infördes hösten 2001 där avsikten var att skapa förutsättningar för att bättre utnyttja resurserna i form av personal och provsystem. Samtidigt genomfördes en utredning tillsammans med Saab Bofors Test Center i syfte att skapa långsiktig tillgång till provningsresurser inom landet för provning av vapen och ammunition. Det uttalade syftet var att genom samutnyttjande av resurser få lägre kostnader för respektive part. På motsvarande sätt finns sedan år 2000 ett samarbetsavtal med Rymdbolaget för att utnyttja synergieffekter inom främst UAV- och rymdområdena.

Vi konstaterar att provningsverksamheten sedan flera år tillbaka gått med väsentliga underskott trots ett arbete för att reducera kostnaderna. Vi tog under hösten 2001 upp frågan med Materielverket och efterfrågade vilka åtgärder som verket avsåg att göra för att undanröja ett underskott som uppgått till storleksordningen 25 till 30 miljoner kr årligen. Efter en översyn på nyåret 2002 beslutade Materielverkets styrelse den 14 februari om en nerdragning med ca 95 personer för de tre provningsanläggningarna. Verksam-

heten vid Karlsborg ska renodlas för att avse vapen- och skyddsprov samt för ammunition. För Linköping ska i ett långsiktigt perspektiv utredas om samlokalisering med SAAB är möjlig. För Vidsells del ansågs provplatsen vara av strategiskt intresse beroende på tillgång till stora markytor för robotprov och förmåga att följa och mäta flygande objekt.

Enligt vår uppfattning kommer de beslutade åtgärderna att vara effektiva för att säkerställa att det finns en ekonomisk balans mellan efterfrågan och resurser.

Förmågan att teoretiskt behärska, driva och tolka resultaten från verifiering och validering ska kunna utföras av Materielverket och Försvarsmakten oberoende från industrin. Industrin genomför en mycket omfattande verifiering genom en noggrann avvägning mellan simuleringar i matematiska modeller, simuleringar i laboratorier, provning av hårdvara samt fältprov. Industrins syn på sin egen process är att den genomförs som en del av ett produktutvecklingsuppdrag. Det finns enligt uppgift till vår utredning goda erfarenheter från många projekt där verifiering och validering detaljstyrs av företaget men utförs vid en inhyrd provresurs. Att provning sker vid plats som inte den egna organisationen äger är således vanligt.

Vi bedömer att det varit ett bra steg att skapa en organisatorisk enhet i Materielverket för att ansvara för resurser, genomförande och marknadsföring/kvalitet. En grundinriktning bör vara att staten inte ska äga provresurser, där industrin av produktutvecklings-skäl måste hålla kompetens och resurser. Undantag är provresurser där strategiskt värde kan definieras, såsom exempelvis provplats för robotsystem som en del i svensk kompetensprofil i ett strategiskt internationellt samarbete eller för undervattensförhållanden i Östersjön där motsvarighet inte finns på annat håll. För övriga provresurser bör det utformas en långsiktig inriktning att successivt minska provresurser i egen regi. Som medel för att realisera denna inriktning bör fortsatta diskussioner föras med industrin om långsiktiga avtal om ett gemensamt utnyttjande, upphandling av provresurser samt inbjudan till outsourcing om industrin bedöms ha kommersiella möjligheter.

Driftstöd

Under 2001 slöts avtal om att överföra huvuddelen av reservmaterieförsörjningen från Materielverkets till Försvarsmaktens ansvarsområde. Den ansvarsfördelning som t.v. gäller är att Materielverkets driftstöd har det tekniska system- och designansvaret samt svarar i för den initiala anskaffningen av reservmateriel. Försvarsmaktens FMLOG-funktion svarar sedan för underhåll och förråd. Enligt Materielverkets årsredovisning för 2001 ska FMLOG överlämna eventuella funktionsavvikelser som konstaterats till Materielverkets funktion för driftstöd, som beslutar om åtgärd. Från Högkvarteret kan tjänster efterfrågas av FMLOG och Materielverkets driftstöd för att vidmakthålla materielsystem. Sådana uppdrag kan vara modifieringar för att sänka drift- och underhållskostnader eller för att livstidsförlänga system och plattformar. FMLOG kan i samband med moderniseringar vara underleverantör till industriföretag, liksom ha den omvända rollen.

Vi bedömer att dessa funktioner kommer att behöva finnas även i framtiden för att säkerställa att förbandens materiel behåller sin funktionalitet över avsedd livslängd. Vi bedömer att Försvarsmaktens ägaransvar för levererad materiel medför att Försvarsmakten också beslutar om åtgärder för vidmakthållande. Om avtalet mellan Försvarsmakten och Materielverket medför att detta ansvar övertas vid funktionsstörningar bör avtalet ändras av principiella skäl. Materielverket har även i fortsättningen ett tekniskt systemansvar, men i likhet med vad som gäller för industrin, på uppdrag av en beställare. Vi bedömer att bildandet av FMLOG inte får några andra konsekvenser för Materielverkets resursanpassning än som tidigare redovisats av myndigheten.

4.5.4 En förändring av uppdragsstyrningen

I utredningens seminarier framkom synpunkter som indikerar en osäkerhet om roller och befogenheter för att genomföra framtida beställningar från Försvarsmakten. De synpunkter som lämnades kan kopplas till en för effektiviteten viktig faktor:

Identifierbara aktörer i ett definierat regelsystem!

Det ansågs vara mycket oklara befogenheter idag – oklart också exakt var ansvaret ligger. "Man vet inte vilken person man ska kontakta. Gällande verksamhetsordning har för många rolldefinitioner". En uppfattning från industrins sida var att det idag råder oklara roller och var svårt att identifiera och få kontakt med rätt person.

Man måste sträva efter ett fördjupat samarbete. "Integrerade processer måste säkerställas i anskaffningsprocessen. Ska medverkan i ett integrerat produktteam enbart vara efterfrågestyrt från Materielverket?" Det ansågs oklart vem som ansvarar för att tydliggöra gränssnitten mellan Materielverket, Försvarmakten och industrin för att undvika dubbelarbete och målkonflikter. "Omställning från linje- till processororienterat arbetssätt innebär andra kontaktytor än de traditionella linjecheferna". "Det finns ett behov att förtydliga vad som skiljer IPT (Integrated Project Teams) från vanliga projekt, definition och behov av tydligare mål"

En synpunkt var att det "saknas en prestigelös samverkan och det finns för mycket av invanda beteenden och roller". Ett maktfördelningsproblem finns".

Samarbete med FOI för att Materielverket ska tillgodogöra sig forskningsinstitutets resurser regleras delvis inom IPT. "Vi har precis börjat prata oss samman".

I Materielverkets verksamhet fanns det inte tillräckligt beskrivna definitioner av eller utvecklade arbetsformer för ett integrerat projektarbete, som genomförs tillsammans med kompetens från andra organisationer. Materielverket har under 2001 identifierat att det finns ett behov av ökad kompetens inom detta område för att uppfylla kommande krav. Följaktligen konstaterar man att det finns ett glapp mellan nuvarande kompetens och behovet av kompetens för att kunna utveckla metoder för och genomföra arbete i integrerade produktteam tillsammans med Försvarmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Förvarshögskolan och industrin.

Skäl för att förändra styrning och genomförande av uppdragen

Sättet att leda och genomföra materielförsörjningen bör anpassas till ett antal faktorer som leder till ett behov av förändring. Under den sista tioårsperioden har anskaffningsprojekt för det militära försvaret fortsatt att visa förseningar och kostnadsöverdrag i förhållande till projektramarna. Exempel på detta under det senaste året är fördyringen av VISBY-projektet liksom omprövningen av BAMSE-projektet och tidigare har utvecklingen av stridsledningssystemet för flygvapnet till följd av kraftiga förseningar och fördyringar fått ett omdefinierat och reducerat innehåll. Samtidigt har utvecklingen medfört att materielsystemen blir allt mer komplexa och med snabbare utvecklingscykler, vilket kräver mer flexibla anskaffningsrutiner för att snabbare införa ny teknologi. Det svenska militära försvaret ska möta en hotbild som är mindre förutsägbar än tidigare och en utökad uppsättning av uppgifter, där sambandet till det övriga totalförsvaret blir starkare betonat. Den svenska försvarsindustrin omstruktureras snabbt, med företag som slås samman eller sluter allianser internationellt. Detta medför att myndigheterna behöver ha förändrade relationer till industrin.

Vi bedömer, att följande egenskaper i det nuvarande uppdragssystemet gör, att det finns en potential för en större effektivitet.

- Det finns inte en tillräckligt tydlig beställare av materielsystem på funktionsnivå inom Försvarsmakten, med ansvar för krigsförbandsförmåga inom ett funktionsområde och styrd av en perspektivplan.
- Det har inte alltid avsatts tillräckliga resurser och kompetens till de tidiga projektskedena, vilket medfört att avgörande investeringsbeslut har tagits utan tillräcklig kunskap om de ekonomiska och tekniska risker som varit förknippade med anskaffningen. Detta kan då ha resulterat i betydande kostnadsöverdrag och förseningar i senare projektskeden för att nå avsedd kvalitet.
- De som inom Försvarsmakten och Materielverket ska genomföra materielprojekt har inte haft tillräckligt delegerade befogenheter för att göra ett bra arbete. Det har funnits både en styrning på för stor detaljnivå av Försvarsmakten genom tekniska krav, för särskilt arméns och marinens behov, liksom en otillräcklig flexibilitet i möjligheten för projektledare att välja den kompetens som behövs inom eller utanför Materielverket.

- Beslutsprocessen för investeringar har skett i för många steg, berört för många materielsystem och orsakat en mindre effektiv projektstyrning utan att för den skull leda till att beslutsfattare inom Regeringskansliet får en effektiv överblick av projektens utveckling. I detta sammanhang kan JAS-projektet anses utgöra ett exempel på motsatsen, bl.a. beroende på den fokusering av risker i de olika projektstegen som skett i den politiska beslutsprocessen.

Om en förändring av uppdragsstyrningen ska göras bör det finnas uttalade mål som kan ställas mot det nuvarande systemet. Det övergripande målet för en eventuell förändring bör vara att förbättra det militära försvarets förmåga att lösa de ställda uppgifterna genom att anskaffa, modifiera och underhålla materielsystem på ett mer effektivt sätt i termer av tid, kostnad och materiell förmåga. Vi anser att mer preciserade målsättningar med förändringarna bör kunna formuleras. Dessa bör vara att materielprocessen ska utformas för att uppfylla följande delmål:

- Den ska kunna leverera materielsystem inom de objektramar som godkänts för funktion, tid och kostnad då beslut fattades om huvudinvestering.
- Den ska kunna utforma materielprocessen inom Försvarsmakten så att den baseras på att behov av militär förmåga i en evolutionär utveckling utan förutbestämda prestandakrav på plattformar och vapenverkan. Detta ska vidare ske till lägre tekniska och ekonomiska risker och med avvägningar mellan militära krav på materiell förmåga, tider och kostnader för materielsystemens hela livslängd.
- Den ska kunna utformas så att beslutsprocessen fokuserar de avgörande investeringsbesluten genom att avvägning görs där beslut kan fattas. Detta medför att bra underlag ska finnas för den politiska nivån. Denna ska kunna ha full information om de långsiktiga möjligheterna och riskerna vid avvägningar mellan Försvarsmaktens krav på materiell förmåga och andra säkerhetspolitiska krav på långsiktig industriell kompetens eller säkerhetspolitiska mål om långsiktiga internationella samarbeten.

- Den utvecklingstid skärs ner som krävs för att ny teknologi kan införas vid förbanden. Detta för att det ska finnas goda förutsättningar för att validerade och taktiskt/operativt utprovade system ska kunna anskaffas i större serier vid en ändrad säkerhetspolitisk bedömning.

Risker med en snabb förändring

Det har från flera håll framförts till utredningen, att ytterligare reformer av det nuvarande uppdragssystemet mellan Försvarmakten som beställare och Materielverket som utförare skulle skapa stora risker för materielförsörjningen. En påtaglig risk ansågs finnas för ytterligare kompetensförluster och svårigheter för myndigheterna att över huvud taget genomföra verksamheten om en reform nu genomförs. Särskilt nämns därvid det besvärliga läge myndigheterna hamnat i genom de mycket omfattande organisations- och processförändringar som nu genomförs. De problem med omställningar inom Materielverket och Försvarmakten som vi observerat visar att man kan räkna med en flerårig implementering innan ett beslut av genomgripande karaktär kan bringas att fungera på avsett sätt. En sådan reform kan beröra flera myndigheter och även Regeringskansliet. Materielprocessen bör vid en sådan förändring ses som en helhet. Förändringar hos en aktör kan sakna effekt beroende på att processer hos en annan aktör är oförändrade.

Ett ändrat genomförande – en identifierbar leverantör

Vi har tidigare under punkt 4.3.2 och 4.4.2 redovisat förslag som syftar till att det finns en smidigare realiserbarhetsprövning och avvägning i beslutsprocessen samt hur en tydlig beställare av materiell förmåga kan identifieras inom Högkvarteret. Denne bör vara ansvarig för att ge uppdrag och resurser samt tydligt ansvara för ledning av ett integrerat projektteam för alla skeden av ett projekt. Denne är också ansvarig för att leda och avväga alla materielsystem inom sitt område men ska också säkerställa att projekten får möjlighet att avropa taktisk och operativ kompetens från skolor och förband. Han eller hon ansvarar också för att värdera projektresultat och följa upp dem mot projektmålen.

För att effektivt genomföra ett eller flera anskaffningsprojekt bör det finnas en enda leverantör – ett utpekat integrerat projekt team, ett IPT. Uppgifterna för detta projekt team är att översätta kraven på materiell förmåga till följd av operativa och taktiska krav på förbanden till krav på funktioner som systemet måste ha för att uppfylla dessa krav. Detta bildade IPT har också i uppgift att utforma alternativa lösningar i termer av kostnad och prestanda som uppfyller dessa krav. Det ska också utforma och ge beställaren underlag inför beslut om huvudinvestering samt i senare skede leda utveckling och produktion av beslutade materielsystem. Ett IPT kan utformas med tre centrala egenskaper.

Egenskaper hos ett IPT som ökar flexibilitet och förkortar materielprocessen

Den första egenskapen för ett IPT som genomför materielförsörjningen är att det bör vara ansvarigt för att leda ett materielsystem från idéskede till dess att materielen avvecklas. Därigenom skapas en organisatorisk grund för att livslängdskostnaden för materielen bevakas och att kontinuitet mellan förbandsdriftssättning och modifiering och underhåll bevaras. Redan innan ett idéskede leder till beslut om att inleda ett studieskede för att definiera krav på materiell förmåga bör en IPT-ledare tillsättas. IPT ansvarar i detta skede för att risker reduceras genom att olika systemalternativ utreds och genom att uppskatta deras bedömda kostnader och tidsförhållanden. IPT ska i avslutningen av detta skede ta fram underlag för att övergå till ett värderingsskede inklusive plan och budgetram för detta skede samt en mer preciserad uppskattning av totalkostnaden för en huvudinvestering om anskaffningsuppdrag lämnas. Många materielprojekt på systemnivå 3 och lägre är inte stora nog att behöva en egen IPT. Detta medför att en IPT för dessa system bör bli ansvarigt för en grupp av närbesläktade materielsystem, särskilt om det finns systemsamband mellan dem. Det finns också behov av att identifiera en beställare för underhåll, modifiering och avveckling inom Försvarmakten för att IPT ska svara för åtgärder i materielsystem även sedan de levererats till förbanden.

Den andra egenskapen som bör utmärka ett IPT är att den inkluderar all nödvändig kompetens för att genomföra ett projekt. IPT är därför direkt beställarens uppdragstagare och erhåller alla

ekonomiska resurser från dennes organisation. Ett IPT kommer beroende på anskaffningsskede att behöva rekrytera ett brett spektrum av kompetens. Denna bredd spänner över kompetens för projektstyrning till teknisk kompetens för materielunderhåll och taktisk/operativ användning. De flesta kompetenser bör rekryteras för att tillhöra teamet permanent. Det kan också behöva tillföras specialister vid vissa tillfällen, såsom erfarna industriförhandlare för komplexa avtal, eller för kalkylering och prissättning. I flera projektskeden behöver industriell kompetens ingå som fullvärdiga medlemmar av IPT, särskilt i ett inledande studieskede och efter beslut om anskaffningsform.

En tredje central egenskap för att lyckas förkorta projekttider är att den utsedda projektledaren har befogenhet och ansvar för att som exklusiv linjeförman leda alla medlemmar i detta IPT. Detta innebär emellertid att det fortfarande ska finnas en koppling till chefer och specialister utanför IPT. Detta krävs för att de ska kunna säkerställa att de råd och förslag de lämnar till projektet väl överensstämmer med det senaste professionella kunskapsläget i den organisation där de är anställda samt att de i vissa fall behöver förvissa sig om att deras ställningstagande i policy- eller inriktningsfrågor överensstämmer med den organisation de kommer ifrån. I sådana frågor måste övriga medlemmar i IPT kunna räkna med att alla har mandat att uttala sig för sin organisations räkning. IPT styr därmed själv inom ramen för sitt uppdrag och budget vilka resurser och kompetenser som krävs. Även om ett IPT bl.a. av skäl som rör arbetsledarbeslut och leverantörsavtal måste vara en del av en myndighet liknar styrformen mera den i Sverige traditionella formen för utredningsväsendet.

Flera motivationsfaktorer ligger bakom antagandet att den föreslagna styrformen är ett effektivt sätt att genomföra materieförsörjningen. Dessa har konstaterats från internationella erfarenheter och studier men har också observerats i de materielsystemstudier som gjorts inom ramen för vår utredning. Detta arbetssätt kan understödja ett gemensamt förhållningssätt som leder till en djupare förståelse för beställarens behov, och underlätta ett åtagande av teamet att leverera materielsystem som uppfyller beställarens behov till rätt tid och kostnad. Genom att en tydlig beställare sätter mål och svarar för att följa upp processen mot definierade milstolpar finns det en inbyggd drivkraft, att genom personligt ansvar uppnå en hög prestationsnivå. Arbetssättet underlättas av en önskan att samarbeta

nära tillsammans med projektmedlemmar som värderar kompetensbredden i teamet, samtidigt som de får en insyn i kollegornas olika roller och specialistkunnande. Det skapas genom detta lagarbete en inbyggd förmåga att dela med sig av idéer och fakta för att tillsammans lösa problem. Det uppstår också en drivkraft för att utmana det bestående, söka alternativ och förbättra processer snarare än att gömma sig bakom regler och organisatoriska gränser eller att nöja sig med de standards som finns för vad som kan förväntas bli resultatet av arbetet.

IPT-ledaren har uppenbarligen en nyckelroll om dessa effekter av en förändring ska kunna uppnås. Hennes eller hans förmåga att leda projektet, stimulera till alternativt tänkande och genom förutseende rekrytering säkerställa ett väl sammansatt team blir av stor betydelse. Både sättet att rekrytera IPT-ledaren, definition av eftersträvade egenskaper i ett särskilt projekt samt sättet att besluta om tillsättning blir av stor betydelse.

Erfarenheter och problem vid tillämpning av denna form av uppdragsstyrning

Ett liknande arbetssätt som vi här har redovisat har tillämpats i stor skala inom ramen för Department Of Defence (DoD) materielskaffning för USA:s väpnade styrkor liksom inom ramen för materielförsörjning i Ministry Of Defence (MOD) i Storbritannien. I USA infördes detta arbetssätt under ledning av försvarsministern redan 1995 som del av en reform av materielprocessen. IPT-modellen valdes för att förbättra besluten. Genom att beslut och förslag baseras på i tiden samordnade bidrag från hela teamet kunde man ersätta den långa sekventiella gransknings- och beslutsprocess som dittills varit regel. En IPT-modell för att genomföra verksamheten syftade samtidigt till att dra fördel av alla projektmedlemmars samlade specialistkompetens och därmed snabbare leda till en acceptabel produkt i färre utvecklingssteg.

I Storbritannien infördes ett motsvarande angreppssätt genom att en reform av materielförsörjningen inleddes 1998. IPT-modellen i USA och Storbritannien har gemensamma drag som påminner om vår beskrivning. Samtidigt finns det skillnader mellan reformerna betingad av annorlunda försvarspolitiska bedömningar och strategiska överväganden. År 2001 fanns omkring 80 IPT organiserade vid Defence Procurement Agency (DPA) i Storbritannien där

de flesta endast funnits ett par år. Vi har fört diskussioner med både representanter för både DoD och MOD och uppfattat att reformen avseende detta arbetssätt ansetts framgångsrik. Inget av länderna verkar överväga någon förändring av reformerna rörande IPT-modellen som generell arbetsmetod.

Det kan ifrågasättas om reformerna har nått de uppsatta och mätbara målen för att effektivisera processerna i termer av tid, kostnad och prestanda. Ett försök till utvärdering av den sammantagna reformen i Storbritannien gjordes 2001. Utvärderingen visade att det fanns belägg för att en successivt förbättrad kontroll av kostnadsutvecklingen skett och att även förseningarna började minska. IPT- konceptet förväntas vara en väsentligt drivande del för dessa resultat. Det är samtidigt tydligt att huvuddelen av materielsystemprojekten år 2001 hade startats flera år före reformen och med andra förutsättningar och att det därför inte kan förväntas ett snabbt genomslag av den ändrade processens effekter.

En fråga är om erfarenheter från dessa länder kan vara relevanta för svensk del. De nämnda länderna har helt andra försvarspolitiska ambitioner än Sverige. Som vi redovisat tidigare har de också en helt annan storleksordning på investeringar i materielsystem. De har också väsentliga skillnader i sin organisation i förhållande till den svenska, som har ett sammanhållet ansvar för materielförsörjningen i en organisation. Enligt vår bedömning är emellertid problemet att åstadkomma effektiva arbetsformer för att nå kortare utvecklingstider och mindre förseningar oberoende av dessa organisatoriska aspekter. I USA finns ett behov av en hierarki av IPT beroende på den mycket omfattande verksamheten, men i övrigt bör grundproblemet, att effektivt utveckla ett visst materielsystem, vara detsamma. Inte minst den tydliga fördelningen av roller mellan en fysisk beställare och en fysisk ansvarig uppdragsmottagare samt den därav följande uppföljningen i termer av tid, kostnad och prestanda över hela materielprojektets tid uppfattar vi vara en möjlighet som är väl värd att pröva vid en förändring av den svenska uppdragsstyrningen. Det kan också noteras att USA och Storbritannien utgör två huvudaktörer i kretsen av tänkbara samarbetspartners för internationellt materielsamarbete. Vår nuvarande strategiska inriktning måste räkna med att etablera bi- eller multilaterala projekt med dessa länder om strategin för materielförsörjning ska kunna lyckas. Likartade arbetssätt bör i så fall kunna underlätta detta samarbete.

En svaghet med den IPT-modellen kan vara att den förutsätter en samspelt kontinuitet för deltagarna. I ett land med relativt små resurser blir det ett problem om en eller flera kärnkompetenser får problem att medverka i avsedd utsträckning. Ett IPT skulle därvid kunna vara känsligare än ett traditionellt stegvist förfarande där uppdrag lämnas i en kedja. Vi anser emellertid att en mer evolutionär utvecklingsprocess, som sannolikt kommer att få en ökad tillämpning, medför väsentliga förseningar och möjligen fördyringar om inte alla kompetenser samverkar i ett team.

IPT-modellen löser i sig inte andra problem kopplade till behoven av reducerad risk i materielanskaffningen, längden på anskaffningstider innan materiel kan tillföras förband, industriell kapacitet och livscykelperspektiv på materielsystemkostnader.

Vad det gäller riskreducering kan det invändas att arbetsformen i sig inte garanterar att tillräckliga resurser sätts in i studie- och värderingsskeden i materielprojekt. Detta bedömer vi i stor utsträckning vara en fråga som den funktionsansvariga beställaren har att bevaka. Vi bedömer också att en god lösning är att införa en funktion hos beställaren, som har att fristående från funktionsansvarig beställare och från materielprojekt genomföra en granskning av beslutsunderlagen före beslut. Denna granskningsfunktion ska värdera hur projekten framtagit och utvärderat alternativ till lösningsförslag ur främst aspekterna ekonomisk och teknisk risk samt med hänsyn till tidsförhållanden för beställarens driftsättning av systemen. En sådan funktion för risk- och kvalitetsgranskning har också väsentlig betydelse för den allsidiga beredning som vi föreslagit under punkt 4.3.2. Denna beredning för avgörande vägvalsfrågor ska kunna utgå från att det finns en dokumenterad kvalitetsgranskning av en oberoende funktion som prövat tidsmässiga, ekonomiska och tekniska risker i föreslagen investering.

Modellen kan underlätta en inriktning mot förkortade ledtider och övergång till evolutionär utveckling, men dessa beror primärt av andra planerings- och styrinstrument. En sådan inriktning är mer kopplad till hur avtal med industrin utformas och hur projekten etappindelas.

I ett IPT bör man inkludera representanter från leverantörer både i inledande studieskede och sedan leverantörsavtal tecknats. Detta ökar samarbete och insyn i industriella förutsättningar. Det kan emellertid uppstå problem om inte tillräcklig kunskap finns hos myndigheternas IPT-medlemmar om leverantörernas egen resursstyrning och ledning, marknadsposition, kapacitet och tek-

niska utveckling. Ett IPT måste av dessa skäl stödjas av särskild kompetens som har överblick och detaljkunskap om huvudleverantörernas förhållanden.

Vi har hittills beskrivit IPT-modellen ur främst ett anskaffningsperspektiv för ny materiel. Det är emellertid viktigt att kostnader i en förkalkyl för en huvudinvestering även inkluderar kostnader för förbandsdrift i ett livscykelperspektiv eftersom dessa kostnader kan utgöra en stor andel av de totala kostnaderna. Ett IPT kan i sitt åtagande för projektet kombinera nyanskaffning med modifieringar av befintlig materiel och stödsystem. Enligt vår bedömning förutsätter detta att det finns en centralt placerad beställare av systemunderhåll och mindre modifieringar som också har kontrollen över förbandens användning av systemen.

4.5.5 Resursanpassning i två reformer

I Materielverkets Athéna-projekt var det en uttalad målsättning att reducera myndighetens kostnader. I Storbritanniens reform, Smart Aquisition, fanns ett besparingsmål mer som ett underordnat syfte med reformen. Huvudsyftena var inriktade mot materielprocessen som genom en reformering skulle göras mer effektiv i termer av tid, kostnad och prestanda för att förse de väpnade styrkorna med materiel som förbättrade förmågan. Detta hindrar inte att reformen ur resurssynpunkt har medfört väsentliga besparingar inom Defence Procurement Agency. Följande översiktliga jämförelse kan göras av vissa data för de två organisationerna.

Tabell 4.4. Materielverket och Defence Procurement Agency

	Materielverket	Defence Procurement Agency
Reform inleddes år	1998	1998
Huvuddrag:	processinriktning	förkortad beslutsprocess
Kundytta	en systemledning	80 projektteam (IPT)
Ansvar för genomförande	produktionsledning	IPT-ledare
Styrning av resurser	internuppdrag	kärnverksamhet: IPT-ledare
Styrning av stödresurser	internuppdrag	myndighetsledning
Besparingsmål	minska FMV:s "drifkostnader"	minska "anskaffningskostnader"
Ansvarsområde	anskaffning, stöd, driftstöd	anskaffning
Finansiering	beställaren	eget anslag
Leverantörskostnader 2002	ca 16,5 miljarder kr	ca 78 miljarder kr
Organisationens kostnader exkl. konsulter:		
1998	ca 2,6 miljarder kr	ca 17,5 miljarder kr
2001	ca 2,8 miljarder kr	ca 10,3 miljarder kr
därav logistikstöd	ca 0,8 miljarder kr	0 kr
Kostnader konsulter 1998–2001 per år:		
	ca 1,7–1,9 miljarder kr	ca 0,4–0,2 miljarder kr
Antal anställda:		
1998	ca 2 500	ca 6 400
2001	ca 2 100	ca 4 200

I avsnitt 3.5 har vi redovisat innebörden av Materielverkets reform i samband med Athéna-projektet. Vi har där också mer detaljerat redovisat vår bedömning av de resursmässiga konsekvenserna.

En relativt stor del av den brittiska resursanpassningen måste enligt uppgift tillskrivas minskningar i den stödorganisation som finns för att stödja IPT-organisationen. Särskilt har användningen minskat av personal för kvalitetskontroll och detaljspecifikation i materielprocessen beroende på att de inte efterfrågats av IPT-organisationen. Det kan också noteras att uppskattningsvis omkring 1,6 miljarder kronor av de minskade driftkostnaderna per år sammanhänger med att en spridd organisation omlokaliserats från London och i huvudsak samlats till ett arbetsställe i Bristol.

I den brittiska reformen avgör IPT-ledaren med stöd av sitt projektkontor vilka resurser som behövs för att genomföra materielanskaffningen. Detta innebär att denna del av organisation har

befogenhet att själv avgöra om resurser med olika kompetenser hämtas inom organisationen eller köps utanför denna. Resurser inom organisationen som man inte behöver kan IPT-ledaren välja att inte anlita. Resurser inklusive deras dimensionering för IPT-delen, som utgör omkring 60 procent av organisationen, styr IPT-ledarna beroende på behoven för att fullgöra anskaffningsprojektet.

Olika stödgrupper har till uppgift att på avrop stödja IPT. Omkring 18 stödgrupper i hela organisationen har specialister på teknik, kommersiella frågor, upphandling och avtal, prissättning och finansiering, IT m.m. samt också en särskild grupp för systemintegration. Ansvarig för resursanpassningen av denna organisation är ledningen för Procurement Agency. De resursförändringar som ledningen gör påverkas av den fyraåriga planering som IPT-ledare ska lämna in för sitt långsiktiga behov av IPT-resurser och stödresurser.

Vi bedömer att det brittiska exemplet tydligt visar att en alternativ metod för styrning av resursanpassning kan stå sig väl vid en jämförelse med olika metoder för direkt resursstyrning genom besparingsmål från en myndighetsledning eller ett departements sida. Då den som självständigt ska genomföra den egentliga verksamheten också har befogenheter att styra sina resurser mot en beställares behov och budget, samtidigt som olika incitament påverkar projektgruppen, kommer en direkt efterfrågestyrning att påverka det samlade resursbehovet. En förutsättning synes då vara att IPT-ledaren har rätt att säga nej till resurser som erbjuds honom och själv ansvarar för sammansättning och rekrytering av de som ska genomföra arbetet. En oberoende utvärdering (NAO HC 671, 14 mars 2002) har visat att ministeriet framgångsrikt har använt en samlad och pragmatisk strategi för att snabbt implementera IPT-modellen i hela materielförsörjningen. Genom att införa en ny urvalsprocess för ledande befattningar och en omfattande utbildning har ledningen syftat till att integrera kärnkompetenser i team. För att nå detta resultat anses ledningens tydliga kursändring för att ändra sitt ledningssystem ha varit avgörande. Även reformens tydliga inriktning mot att fokusera de totala anskaffningskostnaderna för beställaren har haft stor betydelse.

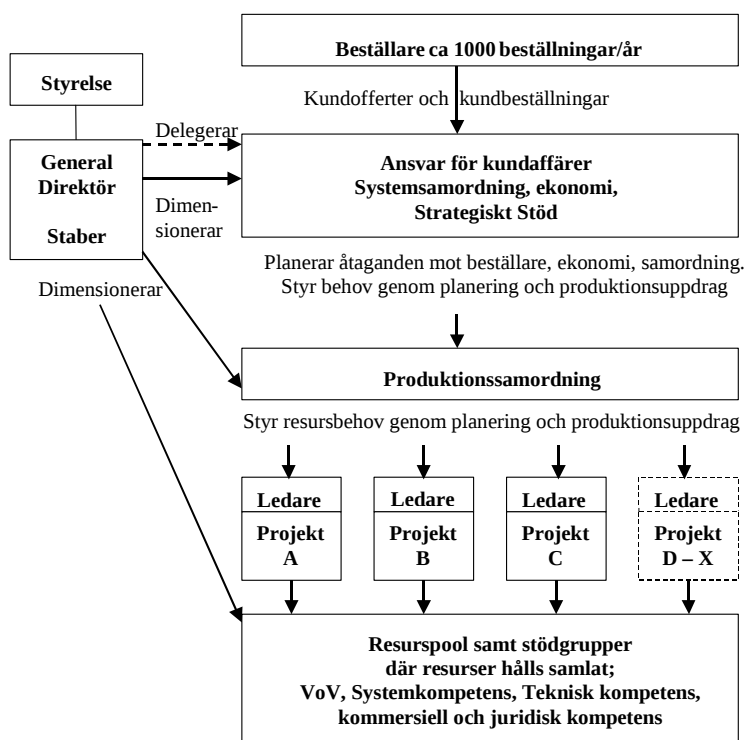
Vi noterar dock samtidigt att IPT-organisationen i den brittiska modellen genomför sina avrop av stödgruppernas resurser utan interndebitering. Ledningen måste därför styra resursanpassning och den långsiktiga utvecklingen av kärnkompetenser.

4.5.6 En styrning av resurser genom efterfrågan

Materielverkets styrning av resurser

I nedanstående principskiss framgår översiktligt hur Materielverkets resurser efterfrågas och dimensioneras för att genomföra materielförsörjningen. Styrelsen och verksledningen styr dimensionering av resurser och kompetensutveckling genom verksamhetsplaneringen, uppföljning samt ekonomiska resultatkrav för de fyra huvudenheter Systemledning, Produktionsledning, Affärsledning och Tekniskt Kompetenscentrum. Genom delegering från Generaldirektören utgör funktionen Systemledning ett gränssnitt till kunden, i normalfallet Försvarmakten. Funktionen omsätter i en planerings- och arbetsorderprocess successivt beställningen till projekt i Produktionsledningen för att genomföra en beställning för materielsystem. Produktionsledningen samordnar sedan resursbehoven för att genomföra projekten genom att avropa resurser från Tekniskt Kompetenscentrum och från Affärsledning.

Figur 4.4. Materielverkets styrning av resursbehov



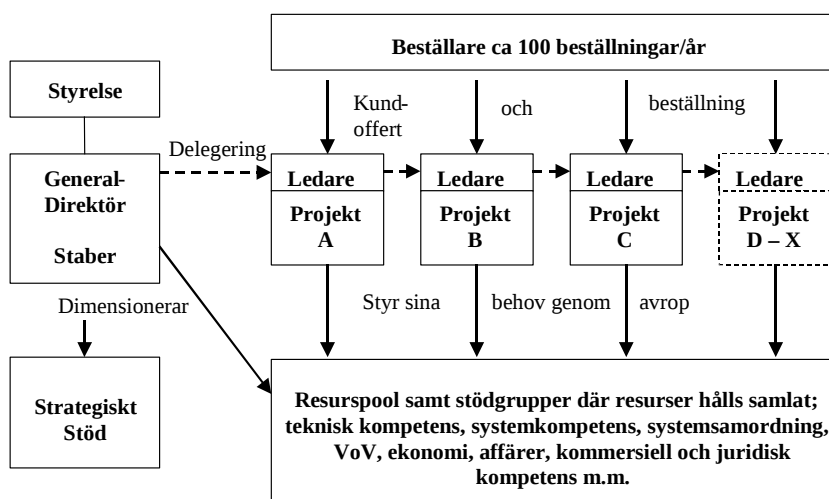
En fördel med denna modell för att styra resurser är att det finns ett enda gränssnitt till beställaren i den inledande dialogen. Därmed säkerställs att både beställare och utförare kan genomföra en samordning av resurser och avväga resursinsatser. En inriktning mot integrerade försvarsmaktssystem underlättas genom att samma funktion svarar för systemsamordning och planering för att genomföra uppdrag oavsett vilken typ av system som ska anskaffas. Som ett medel för att styra myndighetens dimensionering har modellen en svaghet. Den bygger på att myndighetsledningen kan rätt identifiera resursbehoven för den samlade mängden kundbeställningar och därmed i planeringsprocessen göra anpassningsåtgärder. Systemledningen har ingen direkt kontroll över resurserna som planeras och utvecklas inom funktionerna för produktionsledning och teknisk kompetens. Beställaren har därmed små möjligheter att styra hur mycket resurser som ska sättas in för att säkerställa en rimlig risknivå för att genomföra beställningarna.

Även verksledningen behöver ett tydligt kvitto på efterfrågan för att kunna dimensionera resurserna. Verksledningen har identifierat behovet av ett verktyg för att identifiera gapet mellan det kompetensbehov som uttrycks i beställarens materielplan och de tillgängliga resurserna enligt myndighetens produktionsplan. Sedan senhösten 2001 pågår enligt uppgift ett projekt där man avser att från öppna marknaden anskaffa ett PA-verktyg där den s.k. human resource-modulen ska möjliggöra en konsekvensbeskrivning av beställarens ambitioner.

En alternativ modell för styrning av resurser

I figur 4.5 visas en principmodell för ett alternativt sätt att styra dimensionering av resurserna för materielförsörjning. Styrelsen och generaldirektören styr verksamheten på två artskilda sätt. Grundprincipen är att genom delegering av ansvar och befogenheter överlåta resursavvägning till de som är ansvariga för att genomföra anskaffningsverksamheten. För att dessa ska kunna genomföra kunddialog och sammansätta resurser till projekt krävs att de kan avropa resurser från olika kompetenscentra samt att det finns stödgrupper med kompetenser som inte ingår i projektgrupperna. Den organisation som ska stödja projekten styrs dels genom de avrop som projekten gör, dels genom att myndighetsledningen ansvarar för att denna organisation har resurser och kompetens som motsvarar projektens efterfrågan.

Figur 4.5. En alternativ modell för styrning av resurser



En fördel med denna alternativa modell är att verksamheten tydligare fokuserar sin egentliga uppgift – att försörja beställaren med materiel. Såväl myndighetsledning som stödorganisation får en uttalad roll att stödja den projektorganisation som genomför anskaffningen. Projekten för de olika materielsystemen styr genom sitt mandat efterfrågan av olika kompetenser i organisationen och har ansvar för kundaffärer och ekonomi. Det är myndighetsledningens huvudsakliga uppgift att anpassa dimensioneringen av stödorganisationen efter denna efterfrågan och framåtsyftande utveckla kompetensen. Det tidigare nämnda projektet för inventering och konsekvensbeskrivning av kompetensbehoven kan ge ledningen ett bra verktyg för att på kort och lång sikt styra stödorganisationens utveckling och för den kompetensutveckling som måste kunna erbjudas för att personalen naturligt ska kunna fylla sina respektive specialistroller i projektorganisationen även i framtiden.

En nackdel, kan vara att materielsystemen inte utan särskild åtgärd kan samordnas styr- och kompetensmässigt till försvarssystem. Detta medför att funktionen för strategiskt stöd fortfarande behövs för att stödja myndighetsledningen och beställaren på högre nivå med lösningar avseende systemstruktur och systemintegration. Projekten måste också kunna avropa kompetens avseende integration mellan system med gränssnitt till och inom det egna

projektområdet. Av principbilden framgår att varje beställning från kunden behöver samgrupperas på en högre systemnivå. Projekten innehåller ett antal delprojekt för materielsystem med ömsesidiga beroenden. De kan vara samgrupperade enligt en förmåga som beställaren definierat, exempelvis för indirekt eld eller för operativ rörlighet, verkan under vattnet m.fl. Beställaren styr genom uppdrag i förmågetermer och har ett direkt ekonomiskt ansvar för accepterade offerter som föreslagits av projekten.

Förutsättningar för en delegerad styrning av resurser

Flera omständigheter kan göra att en alternativ modell för resursstyrning inte fungerar på avsett sätt då den tillämpas. Ett problem kan vara att projektledare inte har tillräckligt delegerade befogenheter. En tillämpning av modellen förutsätter att myndighetsledningen beslutar införa en policy för omfattande delegering av ansvar och befogenhet till genomförandenivån. Denna policy bör klargöra att delegering till genomförandenivån i princip görs för att åstadkomma en så rationell, effektiv och säker materielanskaffning som möjligt. Denna delegering bör vara formell från myndighetschef till varje enskild projektledare och åtföljas av definierade riktlinjer och anvisningar. Sådana anvisningar och riktlinjer måste utformas. De bör täcka följande ansvar och befogenheter.

- Projektledaren är ansvarig inför beställaren för realistiska, ekonomiskt värderade och riskbedömda förslag som motsvarar den beställda förmågan. Även affärsmässighet och avvägning mot andra strategiska mål såsom bevarande av strategisk kompetens och fördelar med internationellt samarbete ska ingå i projektledarens ansvar.
- Projektledaren är rapporteringsansvarig till myndighetsledningen enligt anvisningar och ska föra en öppen dialog med såväl myndighetschefen som med myndighetens ekonomistab. Samtidigt ska projektledarens givna befogenheter inte inskränkas. Särskilda fall ska finnas förtecknade där andra funktioner inom myndigheten ska informeras eller deras synpunkter ska inhämtas före beslut.

- Projektledaren har det sammanhållna ansvaret för ekonomin inom sina projektramar. Projektledaren ska därför ha befogenhet att fritt disponera de resurser som avtalats med beställare och egen stödorganisation. Detta medför att en central ekonomifunktion behöver utfärda tydliga anvisningar och instruktioner och vid behov lämna stödresurser för att projektledaren ska kunna följa ekonomiadministrativa regler och upprätta projektredovisningar till myndighetsledning och till beställaren. Projektledaren har i detta avseende också att genomföra bedömning av olika alternativa anskaffningars ekonomiska risker och ska därvid inhämta stöd från en central funktion för strategiskt stöd.
- Projektledaren är, beroende på gränser som angetts i särskilda delegationer, ansvarig för leverantörsavtal som tecknas i projekten. Detta medför att avtalskompetens bör finnas inom ramen för projektorganisationen. Kommersiellt stöd måste dessutom kunna avropas vid de tillfällen då detta behöver förstärkas. Ett centralt placerat kommersiellt stöd bör dessutom alltid tillfrågas under beredning av upphandlingsärenden, även om denna stödfunktion inte ska fatta beslutet.
- Projektledaren är ansvarig för att tillsätta befattningar i projektgruppen. Detta inkluderar ansvar både för att dimensionera projekt samt för att avropa stöd från en stödorganisation då resurser behöver förändras.

Vi bedömer att en delegerad styrmodell har flera fördelar. Resursernas dimensionering och kompetensutveckling bör effektivt kunna påverkas av en direkt relation mellan den som ska genomföra materielförsörjningen och beställaren. Denna relation bör då etableras tillsammans med en omfattande frihet för projektet att styra resursdimensioneringen och med användning av effektiva uppföljnings- och rapporteringsrutiner som fokuserar vad som ska produceras.

4.5.7 Ekonomistyrning och finansiering

Flera av de funktioner som behövs för materielförsörjningen kommer inte direkt att efterfrågas då en viss beställning lämnats till myndigheten. Dessa funktioner utgörs främst av ekonomi- och personalfunktioner för myndighetens ledning, funktion för långsiktig personal- och verksamhetsutveckling, funktion för övergripande stöd till beställare och regeringskansli samt stödfunktioner för övergripande systemarkitektur och koppling till operationsanalys. Dessutom finns ett antal nödvändiga stödfunktioner för att vid särskilda behov under vissa projektskeden förstärka projektteamen.

Vi bedömer att följande funktioner kan direktfinansieras av beställare:

- Stöd till beställarens myndighetsledning för långsiktig planering, nedbrytning av perspektivplan till förmåga på medellång sikt samt för systemarkitektur på försvarsmaktsnivå. Detta stöd bör finansieras och avropas inom ramen för beställarens anslag till materielförsörjning.
- Stöd till regeringen för utveckling av industriell kompetens och förmåga, för uppdatering av materielförsörjningsstrategi samt för bevakning av internationell utveckling av materielsamarbete och internationella relationer. Detta stöd bör finansieras inom ramen för ett särskilt anslag för regeringsstöd som påverkas av regeringens uppdrag.

Vi bedömer att följande funktioner kan finansieras antingen som pålägg på offererade uppdragskostnader eller direkt genom särskilt anslag. Vi förordar att de bör finansieras genom ett särskilt anslag vars storlek påverkas av regeringens ägarstyrning:

- Myndighetsledningens personal- och ekonomifunktioner inklusive kostnader för rekrytering, vidmakthålla och långsiktigt utveckla kompetenser inom Materielverket. Bland dessa funktioner finns också IT, säkerhet, service- och lokalfunktioner. Även juridiskt stöd bör, till den del det inte avropas av projekten, ingå. Även del av strategiska resurser för provverksamhet kan övervägas om de bör finansieras på detta sätt.

Vi bedömer att projekten behöver kunna bemannas genom en urvalsprocess där olika kompetenser sammansätts. Dessa resurser ska kunna väljas av en projektledare i första hand internt inom organisationen. Först då stödorganisationen saknar de efterfrågade resurserna och kompetensen kan det bli aktuellt att sluta avtal med andra myndigheter eller företag. Projektens behov av upphandlade konsulter på marknaden bör styras genom att myndighetsledningen fastställer en policy. Även om viss befogenhet bör finnas för projektledaren att själv besluta sådan upphandling, så bör sådana delegeringsgränser vara jämförelsevis snäva. Myndighetsledningen behöver ha full kontroll över efterfrågan för att kunna styra långsiktig kompetensutveckling. Vi bedömer att mer än hälften av organisationens sammantagna resurser bör ingå i projektorganisationen. Dessa resurser finansieras genom de avtal som sluts med kunder som disponerar anslag för materielanskaffning och dimensioneringen styrs av projekten och beställaren.

För tillfälliga förstärkningar bör det finnas möjlighet för projekten att avropa kompetens från funktioner som ska kunna tillgoda detta. Dessa stödfunktioner avser t.ex. projektekonomi, avtal och förhandling/upphandling, juridiskt stöd, provverksamhet samt systemarkitektur och systemintegration. Kompetens för hantering av internationell verksamhet och frågor om industriell förmåga måste också kunna lämnas till projekten, förutom att dessa funktioner måste finnas för centralt stöd till myndigheter och departement. Dessa resurser bör finansieras genom pålägg på offererade uppdragskostnader och deras dimensionering styrs av myndighetsledningen.

4.6 Rätt beslut på rätt nivå

De ändringar som bör övervägas inom främst Försvarsmakten och Regeringskansliet, kräver viss förstärkning av både resurser och kompetens för att åstadkomma en bättre materielförsörjning. Det kan hävdas att den nuvarande inriktningen för dimensionering på dessa nivåer inte gör en sådan förstärkning realistisk att genomföra. Enligt vår uppfattning ska ett sådant behov av ytterligare resurser ställas i relation till de totala kostnaderna för materielförsörjning – omkring 20 miljarder kronor per år – och merkostnaderna för en förstärkning blir vid en sådan jämförelse mycket små. Minskade fördyringar och bättre anskaffning till följd av större insatser i de

inledande skedena för att totalt uppnå besparingar om exempelvis 50 miljoner kronor i materielförsörjningen motsvarar endast omkring 3,5 promille av leverantörskostnaderna år 2001. Enligt vår bedömning är besparingspotentialen många gånger större än så om alla aktörer samarbetar mer integrerat i materielprocessen.

Regeringskansliet

Ett viktigt bidrag för att finansiera den förstärkning inom Regeringskansliet som vi föreslår, utgörs av en minskad hantering av löpande ärenden. I huvudsak bör besluten på regeringsnivån avse frågor som, dels är av väsentlig finansiell betydelse för framtida anslagsutnyttjande, dels påverkar regeringens strategiska inriktning för att i ett anpassningsförsvar tillgodose materielförsörjningen på sikt. Vi har tidigare föreslagit att huvuddelen av regeringens uppföljning av Materielverkets resursutnyttjande utgår. Även förslaget att det finansiella systemet medger en mindre fokusering på årligt betalningsutfall och likviditetsstyrning minskar belastningen på Försvarsdepartementets resurser.

Förutom detta kan det av flera skäl bedömas vara lämpligt att antalet materielärenden minskar som återrapporteras och handläggs av departementet. Detta friställer ytterligare resurser för att fördjupat bereda avgörande avvägningsfrågor. Under treårsperioden 2000 till 2002 har Försvarsmakten och Regeringskansliet att bereda och besluta i totalt 116 anmälnings- och regeringsärenden varav 55 under år 2002. Av dessa omfattade drygt 8 procent en objektram överstigande en miljard kronor medan hälften hade ett värde understigande 250 miljoner kronor. Man bör då beakta att åtskilliga ärenden med relativt små objektramar utgör tillägg till tidigare beslut om större investeringar, liksom att vissa anskaffningar anmälts beroende på att de kan vara av politiskt intresse. Sammantaget bör emellertid antalet beslut på regeringsnivån kunna mer än halveras.

I samma riktning mot ett mindre behov av egna resurser för inhämtning och analys verkar också våra andra överväganden. Detta bör bli ett av resultaten av en samtidig prövning av väsentliga materielfrågor genom att olika myndighetskompetenser tillsammans och under departementets ledning genomför en allsidig beredning.

Försvarsmakten

För Försvarsmaktens vidkommande medför våra överväganden att resurser för materielförsörjning behöver förstärkas för att utöka resurser för systemplanering och inom FoT-området under de inledande skeden i processen då perspektivplanen omsätts till krav på materiell förmåga på medellång sikt. Vidare förutsätts att Försvarsmaktens personal dels medverkar som både slutanvändarnas och beställarens representant i projekten. Dessutom krävs en styrning, uppföljning och rapportering till regeringen i termer av tid, kostnad och prestanda för att Försvarsmakten ska kunna svara för materielplanen fullt ut inför regeringen. Stödresurser kan anskaffas från annan myndighet eller resurshållare för långsiktig teknisk utveckling, för riskbedömningar av alternativa leverantörer inom och utom landet samt för systemintegration och systemarkitektur. Försvarsmaktens personella resurser för den långsiktiga investeringsverksamheten kan ändå behöva förstärkas på bekostnad av resurser, för att styra och följa upp pågående anskaffningar. I någon mån kan – om ett regelsystem för anslagsstyrning införs som är bättre anpassat till verksamhetens långsiktiga karaktär – kompensation sökas i ett mindre behov av resurser för löpande likviditetsstyrning. Om färre materielärenden hanteras på departementsnivå kan även en viss avlastning inom Försvarsmakten bli effekten.

Försvarets Materielverk

Vårt övervägande rörande Materielverket medför att en väsentlig del av resurserna för att genomföra anskaffningsverksamheten bör styras av ett ansvarigt projekt. Fortfarande finns det behov av stödresurser där styrelsen och Generaldirektören har ett tydligt ansvar att åstadkomma en kompetensutveckling och en resursdimensionering som efterfrågas av projektorganisationen. Regeringen har ett ägaransvar för att verksamheten utvecklas på avsett sätt vad det gäller dessa delar. Om en dimensionerande efterfrågestyrning ska kunna ske krävs dock ett reellt delegerat ansvar och befogenheter för projekten. Detta medför att även projektorganisationen bör ingå i en delegeringsordning. Det bör ingå ett ansvar för projektet att till verksledningen redovisa en planering och prognos på tre respektive fem års sikt. Prognosen ska inkludera resurs- och kom-

petensbehoven inom projektets ram och för behov av särskilt avropat stöd.

Det kan invändas att en sådan delegering ändå inte har den avsedda effekten eftersom den nuvarande mängden av kundbeställningar ändå kräver en omfattande planering och resursuppdelning på lägre materielsystemnivåer för att genomföra verksamheten. Denna invändning bör beaktas av verksledningen genom att en anskaffningsstrategi utvecklas för att successivt erhålla offerter på högre systemnivåer med en större frihet för leverantörerna att föreslå detaljlösningar för att uppnå den beställda systemförmågan. I vilken takt som verksledningen lyckas implementera denna leverantörsrelation bestämmer i stort sett om resursbehoven för Materielverkets verksamhet kan minska. Vi bedömer att verksledningen har möjlighet att genom sin pågående utveckling av industrirelationer vara pådrivande för en sådan utveckling genom den policy och den planering som bör utvecklas.

Avvägning mellan statsmakternas risktagande och ett delegerat ansvar

Sammantaget bör beslut kunna flyttas upp i beslutskedjan så att alla beslut av avgörande betydelse för långsiktig utveckling av försvarets förmåga och finansiering hanteras i en allsidig prövning på departementsnivå medan övriga frågor kan omhändertas inom ramen för myndigheternas normala verksamhetsansvar. Detta medför behov av en ändrad delegeringsordning. Ett alternativ som bör övervägas mellan departement och myndigheter är väsentligt höjda beloppsgränser för ärenden där beslut ska anmälas respektive fattas av regeringen. Dessutom bör behovet av beställningsbemyndiganden fastställas redan då materielplanen prövas. Vi föreslår att prövning av större materielanskaffningar måste innefatta riskbedömning och val av olika anskaffningsformer inklusive val av materielsamarbete, anskaffning inom eller utom landet samt val av alternativa leverantörer. Sedan ett beslut om att genomföra en huvudinvestering väl har fattats har vi därför svårt att finna motiv för att regeringen i särskild ordning ska fatta beslut om beställningen. Detta moment bör därför utgå.

Man kan möjligen anse att det finns risk för att regeringen inte tillräckligt kan följa upp och ha insyn i en stor andel av materielanslagets investeringar om besluten finns på myndighetsnivån

genom en utökad delegering. Denna risk är ett skäl till att vi i tidigare överväganden förordat att regeringsnivån årligen prövar och fastställer materielplanen samt att Regeringskansliet medverkar i beredningen av väsentliga materielsystemfrågor då de avgörs vid myndigheterna. Vi har svårt att se att regeringen om dessa förslag genomförs skulle ha något behov av en detaljerad anslagsuppföljning annat än för en flerårig balans på anslaget. Det föreligger givetvis ett ansvar för beställaren att följa upp och till regeringen rapportera en analys om väsentliga materielsystem där regeringen beslutat. Detta torde bli normalfallet om en anskaffning riskerar att inte uppfylla medgivna ramar i termer av tid, kostnad och prestanda. Samtidigt ska beställaren årligen i sin årsredovisning redovisa anskaffningsverksamhetens samlade resultat.

En ändrad delegering

Olika beslutsnivåer bör gälla beroende på ett materielärendes betydelse och långsiktiga inverkan genom statsfinansiell belastning och för försvarets anpassningsförmåga. Ytterligare hänsyn bör tas i en delegeringsordning till särskilda frågor av större vikt för högre beslutsnivåer oavsett dess finansiella betydelse. Särskilda hänsyn bör också tas till att delegeringsordningen ska understödja sambandet mellan ansvar och befogenheter för de som genomför anskaffningsverksamheten. Vi har inte funnit att det finns några väsentliga motiv för de specifika beloppsgränser som hittills gällt mellan regering och myndigheterna vid materielförsörjningen för försvaret.

Vi bedömer att följande delegeringar bör övervägas för att motsvara en ny inriktning på regeringen och myndigheternas verksamhet och som bättre tillgodoser de behov som vi redovisat.

Nuvarande styrning

1. Försvarsmakten ska till regeringen årligen redovisa den tioåriga materielplanen. Materielobjekt om 50 miljoner kr eller mer ska särredovisas.

2. Försvarsmakten ska anmäla enskilda materielobjekt innan beställning görs och regeringen ska pröva om beslutet ska tas på regeringsnivå. Detta gäller om den totala kostnaden för ett objekt uppgår till minst 20 miljoner kronor och det avser beställning av forsknings- eller teknikutvecklingsprojekt.

3. Försvarsmakten ska anmäla enskilda materielobjekt innan beställning görs och regeringen ska pröva om beslutet ska tas på regeringsnivå. Detta gäller om:

4. den totala kostnaden för ett objekt uppgår till minst 100 miljoner kronor och det avser vidareutveckling, utveckling eller nyanskaffning av materiel.

5. — — —

Föreslagen styrning

1. Beställaren ska till regeringen årligen redovisa den tioåriga materielplanen. Materielplanen bereds i en materielberedning. Regeringen beslutar därefter om planen.

2. Beställaren ska redovisa plan över materielanknuten forskning och teknikutveckling. Denna plan värderas i en materielberedning. Om den totala kostnaden för samtliga upptagna objekt i planen uppgår till minst 1000 miljoner kronor beslutar regeringen om planen i sin helhet.

3. Beställaren ska anmäla enskilda materielobjekt till regeringen innan beslut om anskaffning görs varvid regeringen fattar beslutet när:

4. den totala kostnaden för ett objekt uppgår till minst 1000 miljoner kronor oavsett anskaffningsperiodens längd och det avser vidareutveckling, utveckling eller nyanskaffning av materiel.

5. den totala kostnaden för ett objekt uppgår till minst 250 miljoner kronor och mindre än 1000 miljoner kronor om anskaffningsperioden överstiger 10 år.

- | | |
|--|---|
| 6. studier och utvecklingsprojekt m.m. som kan medföra ett strategiskt vägval avseende Försvarsmaktens framtida inriktning. | 6. beslutet medför att huvudleverantör väljs som inte är baserad i Sverige eller att anskaffning görs i samarbete och avtal med annat land. Regeringen avgör i detta fall om myndighet eller regeringen ska fatta beslutet. |
| 7. --- | 7. Beställaren ska orientera Försvarsdepartementet 5 arbetsdagar före beslut om huvudinvestering med fastställd resursram för objektet i de fall beställaren fattar beslutet. Detta gäller om den totala kostnaden uppgår till minst 250 miljoner kronor. |
| 8. Regeringen beslutar i de enskilda materielobjekt om beställning till leverantör genom att särskilt ange om de ska provas av regeringen. | 8. Beställande myndighet beslutar om alla leverantörsbeställningar. |

Vad det gäller delegeringar inom myndigheterna utgår vi i våra överväganden från att en god överensstämmelse bör uppnås mellan ansvar och befogenheter. Följande delegeringar kan uppfylla behoven för investeringar där regeringen inte beslutar om materielanskaffning. Dessa delegeringar bör gälla oavsett om beslutet gäller ram för ett inledande studie- och värderingsskede eller beslut om huvudinvestering.

Den som är ansvarig för materielförsörjning eller FoT hos beställande myndighet beslutar, efter underlag från en projektledare,

- om den totala kostnaden för ett objekt uppgår till mindre än 1000 miljoner kronor,
- och har en anskaffningsperiod om högst 10 år,
- och det avser vidareutveckling, utveckling eller nyanskaffning av materiel eller FoT,

- Regeringen ska informeras om beslutsavsikten minst 5 arbetsdagar före beslutsdatum.

Då regeringen ska fatta beslut i ett materielärende ges i beslutet beställande myndighet befogenhet att besluta om beställning till leverantör.

Den som har ett delegerat ansvar för en funktion avseende viss definierad förmåga i Försvarsmakten beslutar, efter underlag från en projektledare,

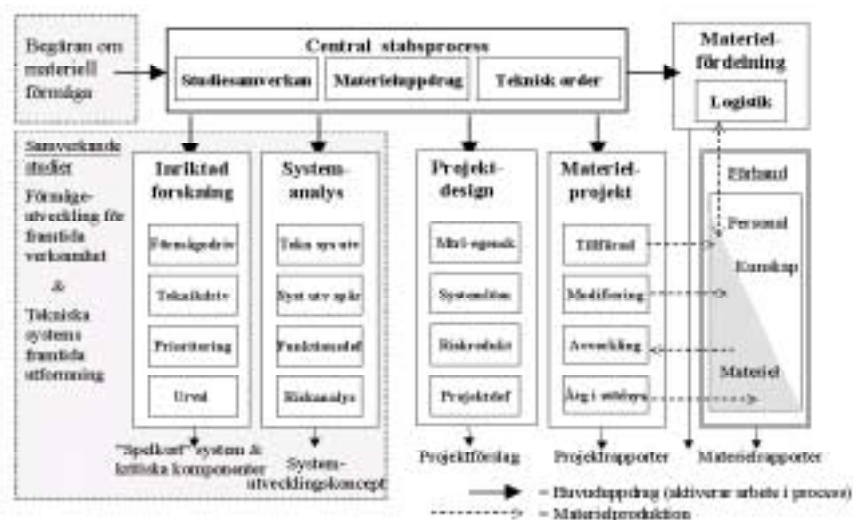
- om en objektkostnad uppgår till mindre än 250 miljoner kronor,
- och har en anskaffningsperiod om högst 5 år,
- och det avser vidareutveckling, utveckling eller nyanskaffning av materiel eller FoT.

För etappvis anskaffning vid evolutionär utveckling kan den som är funktionsansvarig formellt delegera till projektledare att inom fastställda ramar för ett objekt understigande 250 miljoner kronor att själv fatta beslut om övergång från en etapp till nästa.

4.7 Förändringens innebörd

Vi sammanfattar och beskriver här de förändringar vi anser bör göras för att förbättra materielprocessens effektivitet. Förändringarna är av varierande omfattning i olika delar av materielprocessen. I många delar behövs ingen större ändring. Vi förutsätter att detaljprocesserna inom dessa kommer att vidareutvecklas av myndigheterna. Vi har tagit fram en modell för analys av materieförsörjningen och beskrivningen refererar till de aktivitetsområden som finns i modellens materielstabsfunktion. Denna har 6 processer enligt nedanstående bild. Modellen beskrivs mer utförligt i bilaga 5.

Figur 4.6. Processmodell för materielförsörjning



4.7.1 Central stabsprocess

En efterfrågestyrd dimensionering och fördelning av resurser och kompetenser ska säkerställa en effektiv resurshushållning i såväl Försvarsmaktens som stödmyndigheternas materielförsörjningsverksamhet. All verksamhet i materielförsörjningsprocessen bör styras med uppdrag och beställningar, i modellen kallade huvuduppdrag, från en central funktionsansvarig funktion, i modellen kallad central stabsprocess. Huvuduppdragen ska styra i förmågetermer och tillämpa en delegering där ansvar och befogenheter för genomförandet följs åt. I detta ska ingå en väl definierad skyldighet och rättighet för uppdragstagaren att dimensionera sitt behov samt att välja resurser för genomförandet. Huvuduppdragen ska ges i syfte att målstyra utformningen av materielen med funktionella nyckelkrav och ramvillkor i tid och kostnad. De ska också säkerställa att användarkompetens ingår i projekt, så att den vidare materielutformningen kan styras mot slutanvändarnas förväntningar inom ramen för huvuduppdraget.

För att öka trovärdigheten till ett anpassningsförsvar måste det parlamentariska inflytandet och allmänhetens insyn stärkas, så att en välinformerad riksdag kan fatta beslut om avgörande föränd-

ringar på kort tid. Det behöver säkerställas att en korrekt bild av materielförsörjningens resultat tas fram för publik information.

Den centrala stabsprocessen behöver utvecklas. Det finns ett behov av en bättre helhetsyn i arbetet. Omvärldsinformation måste inhämtas och beredas för att täcka in aspekter på industriell bas och teknikutveckling, internationell utveckling inom materielområdet och vilken inriktning vårt internationella materielsamarbete kan få. En ur helhetsperspektivet riktig strategisk resurs- och kompetensutveckling måste säkerställas. Det behöver klaras ut vem som ansvarar för vad i dessa frågor och hur strategiska beslut ska fattas. Regeringens inflytande i dessa frågor måste förstärkas väsentligt. En smidigare beslutsprocess med rätt beslut på rätt nivå behöver etableras.

I aktivitetsområdet Studiesamverkan behövs en enhetlig metodik för att omsätta idéer och målsättningar i de övergripande studie- och planeringsprocesserna från operativa förmågebeskrivningar till tydliga funktionella krav och önskemål för materiel. Dessutom behöver organisatoriska lösningar utformas som stödjer ett integrerat arbetssätt där kompetenser från myndigheterna och även industrin samarbetar effektivt i underlagsframtagning till de som ska besluta om investeringar och de som ansvarar för att beställa den materiella förmågan. Kapaciteten behöver höjas så att målstyrande dokument på försvarssystemnivå kan upprättas över hela bredden av förbandsfunktioner samt löpande uppdateras för att kontinuerligt styra en evolutionär systemutveckling.

I aktivitetsområdet Materieluppdrag ser vi behov av en reformerad uppdragsstyrning med en tydligare och mera ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan uppdragsgivare och genomförare, samt ett starkare mandat och ett mer betonat ansvar för de senare. Vi rekommenderar också en kunduppföljning av typ "Earned value" som omfattar samtliga resurser som förbrukas för att genomföra huvuduppdragen, dvs. inkluderar även avvikelser mot plan för de arbeten som genomförs av myndigheterna. För att kunna dra nytta av de ökade internationella samarbetsmöjligheterna, ser vi behov av en ökad finansiell handlingsfrihet och en mer sammanhållen planeringsprocess, som medger en större dynamik i produktionen inom fastställda fleråriga ramar och ett mindre behov av kortsiktig styrning.

I aktivitetsområdet Teknisk order bedöms läget vara tillfredsställande, men vi uppmärksammar här att det generellt för materielstabsfunktionen behövs en kompetensförstärkning, bl.a. rekryte-

ring och utbildning av fler försvarsmaktsingenjörer. Vi ser en kompletterande möjlighet i att erbjuda civilt högskoleutbildade tekniker och ekonomer en kompletterande utbildning i försvarets verksamhetssystem. Civilt anställda bör kunna karriärväxla till yrkesofficer på hög nivå.

4.7.2 Forskningsinriktning

Processen för inriktning av Forskning bedöms i stort fungera bra, men vi ser behov av en reformerad uppdragsstyrning för materielinriktade forskningsprojekt. Formerna för projekten bör utvecklas för ökad handlingsfrihet att nyttja dess resultat i olika kombinationer av materielsamarbete internationellt. Resurser och verksamheter bör styras av gemensamma planer och resurser för materielförsörjning och materielanknuten forskning och teknikutveckling.

I aktivitetsområdet Urval behöver det arbetas fram fler underlag som är anpassade för aktiviteterna inom systemanalysprocessen, så att tillämpning av ny teknik snabbt kan utvärderas i olika systemutvecklingsspår. Vi ser ett bakomliggande behov av ensade gränssnitt och utbildningsrutiner för att tillvarata simuleringsmodeller ur olika forskningsmiljöer och nyttja dem i en standardiserad miljö för simuleringsbaserad anskaffning.

4.7.3 Systemanalys

I aktivitetsområdet Teknisk systemutveckling bedömer vi att den inledda satsningen på simulatorresurser, utbildning och metodutveckling för simuleringsbaserad anskaffning ska fullföljas. Vi ser behov av tydlig målsättning och en samlad uppdragsstyrning.

I aktivitetsområdet Systemutvecklingsspår behöver kapaciteten höjas och metodiken utvecklas, för att kunna analysera en funktionell operativ kravbild och ur denna skapa och pröva alternativa tekniska systemlösningar. Vi har uppmärksammat vilka fördelar som kan nås med samordnade studier av hot och förmågebehov inom totalförsvaret. Vi ser ett behov att analysera funktionella kravbilder ur flera samhällssektorer tillsammans, för att identifiera möjliga gemensamma systemlösningar och investeringsprojekt.

I aktivitetsområdet Funktionsdefiniering ser vi också behov av ökad kapacitet för att kunna ta fram och variera systemkoncept av

tillräcklig kvalitet för dialoger om materielsamarbeten internationellt.

I aktivitetsområdet Riskanalys måste en bra metodik för alternativjämförelser vid tidiga vägval utvecklas. Risker ur ett försörjningsstrategiskt helhetsperspektiv ska kunna värderas.

4.7.4 Projektdesign

Vår analys av framgångsfaktorer i tidigare materielprojekt påvisar vikten av att genomföra förprojekt för att rekrytera kompetenta nyckelpersoner, bygga ett projektklimat, bearbeta målsättningar och tydligt definiera projektomfattning och tidplan, beskriva verksamheter och resursbehov och kalkylera kostnader. Förprojekten syftar också till att reducera projektrisken vid en huvudinvestering. För detta kan det behövas utveckling av modeller, simuleringar och demonstrationer av realiserbarhet för kritiska delar. Vi bedömer att fler sådana förprojekt behöver genomföras, dels för att skapa handlingsalternativ, dels för att industrin ska ges möjlighet att anpassa sin kompetens för ett eventuellt systemprojekt.

Inom aktivitetsområdet Systemlösning bedömer vi att arbetet med att integrera flera materielsystem i samma projekt ska drivas längre, så att projekten kan definieras som helhetslösningar för en efterfrågad materiell förmåga. Vi ser behov av en metodutveckling för att kunna definiera fler av projekten på en hög systemnivå. Kapaciteten för att leda utveckling av systemlösningar behöver höjas.

4.7.5 Materielprojekt

Enligt vår uppfattning har hittillsvarande processer resulterat i en effektiv utveckling och anskaffning av system för det militära försvaret. För att ytterligare förbättra processerna föreslår vi förändringar som följer av en reformerad uppdragsstyrning.

Flera materielprojekt ska kunna genomföras samlat inom ramen för ett huvuduppdrag om en viss materiell förmåga, så att alla aktiviteter för tillförsel, modifiering och avveckling av materielsystem, samt de stödsystemåtgärder som följer av detta, leds av en uppdragsansvarig. Denne ska kunna rekrytera och projektanställa personer i ett ledningsteam, också från andra organisationer än värd-

organisationen. Vi kommer i avsnitt 7 redovisa överväganden om värdorganisation.

Vi bedömer i stort att Materielverket har den kompetens som behövs för att genomföra materielprojekten. Vi ser en ökad betydelse av förmågan inom systemsamband, strategistöd, kommersiellt stöd samt verifiering och validering. Vi bedömer att metoder och kapacitet inom dessa områden bör utvecklas.

4.7.6 Materiefördelning

Vi bedömer att processen för Materiefördelning fungerar tillfredsställande. För effektivering av tekniska order för hantering, drift och underhåll av materielen ansvarar de enheter i Försvarmakten som disponerar densamma. Från FMLOG efterfrågas tjänster och reservmateriel för detta. Reservmateriel- och drivmedelsförsörjningen är integrerad i FMLOG som också självständigt tillgodoser Försvarmaktens interna efterfrågan av förbrukningsförmågor. Försvarmakten företräder statens ägaransvar och för det samlade tekniska systemansvaret beställs resurser med nödvändig kompetens av Materielverket. Materielverket ges uppdrag att säkerställa en kontinuerlig informations- och kompetenstillgång. Kompetens ska finnas i Materielverket för att efter behov konsultera ursprunglig leverantör eller en företrädare med kompetens för att ta produktansvar. Informations- och kompetenstillgången kontrolleras av Försvarmakten genom revisions- och certifieringsverksamhet för systemsäkerhet. Vi ser ingen principiell skillnad mellan FMLOG och industriföretag i relationen till Materielverket. Materielverket ska vara sammanhållande i frågor om vad som är korrekt utförande inom de tekniska systemen. Vi bedömer att bildandet av FMLOG ger förutsättningar för en successiv prövning av mest rationella fördelning mellan industrins och Försvarmaktens resurser för att vidmakthålla materielen.

5 Förslag om ändrad styrning

5.1 De finansiella styrformerna bör möjliggöra en större flexibilitet

Vårt förslag: De finansiella styrmedlen ska bättre än hittills främja en effektiv resurshushållning och minska behovet av likviditetsstyrning på årsbasis. Försvarsmakten bör bemyndigas att kunna ta i anspråk en anslagskredit om högst 10 procent av det anvisade anslaget. Myndigheten ska också ha möjlighet att disponera ett anslagssparande om högst 10 procent av anvisat anslag. Anslagsförbrukningen ska vara balanserad mot medgivet anslag vid utgången av försvarsbeslutsperiod.

Regeringens finansiella styrning av materielprocessen bör utformas så att den understödjer och inte motverkar en effektiv användning av resurserna. Speciellt för försvarets materielförsörjning bör styrformerna motsvara uttalade krav på en flexibel resursanvändning för olika möjliga scenarion av anpassning till ändrade omvärldslägen. Vissa ändrade styrmedel bör införas.

Negativa effekter av likviditetsstyrning mot ett årligt anslag för materielförsörjning bör undanröjas. Av detta skäl bör särskilda villkor gälla för ett anslag som avser materielförsörjning samt materielanknuten forskning och utveckling. Det bör bl.a. inte sammanläggas med andra anslag. Försvarsmakten bör bemyndigas att ta i anspråk en anslagskredit om högst 10 procent av det anvisade anslaget. Myndigheten ska också ha möjlighet att disponera ett anslagssparande om högst 10 procent av anvisat anslag. Särskild återredovisning ska årligen ske av utvecklingen av medgivet sparande/kredit. Anslagsförbrukningen ska vara balanserad mot medgivet anslag vid utgången av en försvarsbeslutsperiod.

Regeringen anger i budgetpropositionen en beräknad anslagsförbrukning för de två år som följer efter budgetåret. Den beräknade anslagsutvecklingen för en treårsperiod bör normalt inte förändras i budgetprocessen utan särskilda skäl i form av att t.ex. en ändrad säkerhetspolitisk bedömning föreligger. Denna praxis som regeringen och riksdagen har utvecklat för anslagsberäkningarna är av stor betydelse för investeringsanslag i allmänhet och för materielförsörjning till det militära försvaret i synnerhet.

Vårt förslag: Regeringen bör i speciella fall ha möjlighet att tidigarelägga planerade investeringar i materielsystem genom att Försvarmakten medges fleråriga lån i Riksgälden. Dessa lån ska knytas till ett visst objekt i en långsiktig plan och i sin helhet återbetalas genom avräkning mot anslag för de år som investeringen var planerad att göras.

Regeringen bör i speciella fall ha möjlighet att för materielförsörjningen tidigarelägga planerad investering i materielsystem. Denna möjlighet kan förväntas vara ett uttalat behov för att i framtiden säkerställa att regeringens strategi om bl.a. internationellt materiel-samarbete ska kunna möjliggöras. Detta ska då kunna göras utan direkta negativa effekter för annan pågående verksamhet eller för möjligheter att avväga sådana åtgärder mot bibehållen industriell handlingsfrihet. Detta möjliggörs genom att regeringen i särskilda beslut medger Försvarmakten att uppta fleråriga lån i Riksgälden. Dessa lån ska knytas till ett visst objekt i en långsiktig plan och i sin helhet återbetalas genom avräkning mot anslag för de år som investeringen var planerad att göras.

5.2 Uppdragsstyrningen bör förbättras och ske med totalförsvarshänsyn

5.2.1 En funktion för långsiktig planering inom Försvarsmakten bör styra materielförsörjningen

Vårt förslag: Försvarsmaktens funktion för strategisk och långsiktig utveckling bör ha ett sammanhållet ansvar för att långsiktigt styra och leda materielförsörjningen. Denna funktion bör både ansvara för att sammanhålla den långsiktiga studieverksamheten, den resulterande perspektivplanering samt utformningen av krav på operativ förmåga. Denna funktion bör disponera alla medel för långsiktig FoU-verksamhet inom Försvarsmakten. Den bör också svara för krav på materielsystemens förmåga på fem till tio års sikt och att göra avvägningar mot befintliga materielobjekt inom materielp planen. Denna funktion ansvarar för materielp planen i sin helhet och lämnar uppdrag till annan funktion att genomföra anskaffning av viss förmåga.

Den planeringsprocess som styr materielanskaffningen bör renodlas vad det gäller ansvarsfördelningen mellan olika funktioner inom Högkvarteret och sambandet mellan den långsiktiga perspektivplaneringen, krigsförbandsprocessen och materielp planen förstärkas. Särskilt bör Försvarsmakten förstärka resurser och processer för utformning av preciserade krav på materielens förmåga på medellång sikt. Ansvaret för en sammanhållen studieverksamhet kopplad till krigsförbandsprocess och materielförsörjning bör entydigt ligga på Försvarsmakten för verksamhet inom det militära försvaret. Inom Försvarsmakten bör detta ansvar sammanhållet ges till en funktion för långsiktig planering.

En funktion för strategisk och långsiktig utveckling inom Försvarsmakten bör ha följande ansvarsområden och uppgifter:

- Liksom hittills ska den ansvara för och genomföra all långsiktig studieverksamhet inom Försvarsmakten, som också inkluderar materielanknuten forskning och teknikutveckling, där denna inte ingår i ett definierat materielsystemuppdrag. Samtliga medel för långsiktig FoU-verksamhet inom Försvarsmakten disponeras inom ramen för detta ansvar.

- Liksom hittills ska den svara för en perspektivplanering där förmåga i termer av uppgifter, organisation och resurser för olika förband preciseras.
- Funktionen ska ansvara för den långsiktiga Materielplanen. Den ska utforma de grundläggande krav på förmåga som materielen i olika typer av förband ska ha på fem till tio års sikt respektive tio till tjugo års sikt. Denna uppgift inkluderar att göra de avvägningar som krävs mellan nya krav på materiell förmåga och pågående och planerad anskaffning av materielsystem. I dessa avvägningar ansvarar också denna funktion för avvägningar i Materielplanen för att vidmakthålla eller utveckla den industriella kompetens som långsiktigt bedöms nödvändig inom landet. Funktionen ska för dessa uppgifter stödjas av andra funktioner både inom och utom Försvarmakten, exempelvis för underlag om pågående eller planerade system i dittillsvarande Materielplan eller för kartläggning av industriell kompetens och kapacitet.
- Funktionens underlag om långsiktig materielplanering värderas av Förvarsdepartementets Materielberedning före Försvarmaktens beslut om att fastställa planen. Först sedan ett nytt materieluppdrag godkänts i planen lämnar denna funktion uppdrag om att initiera ett projekt för att genomföra anskaffningen. Detta uppdrag formuleras med grova ramar om vilken förmåga som ska uppnås, tider och avsatta kostnadsramar på flerårssikt. För initieringsskedet preciseras tid- och kostnadsramar.

5.2.2 Hotbilder och krav på totalförsvarets förmåga bör definieras gemensamt av Försvarmakten och Krisberedskapsmyndigheten.

Vårt förslag: Regeringen bör genom uppdrag i regleringsbrev styra de processer, som ska ta fram hotbilder för olika scenarier och alternativ för anpassningsperiodens längd.

Hotbilderna utgör grunderna för krav på olika typer av förmågor ställda mot myndigheternas uppgifter. Uppdragen ställs för att åstadkomma en gemensam hotbild och säkerställa att förmågor

utvecklas, som blir styrande för verksamheten inom totalförsvaret och är avvägda mot varandra. Uppdragen bör ställas och genomföras med den principiella samverkan och i de sekvenser som framgår av följande tabell.

Tabell 5.1. Ansvar för hotbildsstudier

Uppgift inom totalförsvaret	Ansvar för hotbildsstudier		
Uppgift och hotbild	Planeringsmyndighet	Försvarsmakten	Regering
Stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred	Huvudansvar	Medverkar	Ställer uppdrag
1. HOTBILD/SCENARIO			
• Elförsörjning			
• Banksystem etc.			
• Infrastruktur			
– Informationssystem		(gemensam)	
– BC		(gemensam)	
– Transporter		(gemensam)	
– Ledning		(gemensam)	
Försvaret vid väpnat angrepp			
Hävd territoriell integritet	Medverkar	Huvudansvar	Ställer uppdrag
2. HOTBILD/SCENARIO			
• Angrepp mot kust	(gemensam)		Samordnar
• Känkning av luftrum	(gemensam)		säkerhetspolitisk
• Flyktingström	(gemensam)		bedömning
• Infrastruktur etc.	(gemensam)		
Bidra till fred och säkerhet i omvärlden	Medverkar	Medverkar	Huvudansvar
3. SCENARIO			
• Räddning PFF	(gemensam)	(gemensam)	Ställer uppdrag
• Krishantering EU	(gemensam)	(gemensam)	
• Fredsframtvingande insatser etc.	(gemensam)	(gemensam)	

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) bör få i uppdrag av regeringen att genomföra hotbildsstudier och definiera de förmågor som krävs av totalförsvarets myndigheter på kort och lång sikt för att lösa ställda uppgifter. Studierna genomförs gemensamt under KBM:s ledning och i samverkan med Försvarsmakten för de områden där

samma eller likartade tänkbara hot definieras för det militära och det civila försvaret.

Försvarsmakten bör få i uppdrag av regeringen att genomföra hotbildsstudier och definiera de förmågor som krävs för att kunna lösa ställda uppgifter. Den hotbildsprocess som genomförs av Krisberedskapsmyndigheten bör utgöra en av utgångspunkterna i studierna. Krisberedskapsmyndigheten medverkar i dessa studier för att precisera konsekvenser för samhället i stort av de hotbilder som tas fram i processen.

Regeringen tillför myndigheternas hotbildsprocesser vissa grundvärden om sin säkerhetspolitiska bedömning. Regeringen ställer också särskilda uppdrag till berörda myndigheter att inkomma med underlag avseende bedömningen av de insatser som Sverige bör göra för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Regeringen har huvudansvar för att fastställa de förmågor som olika verksamheter ska kunna uppnå för att lösa uppgifter inom denna övergripande uppgift för totalförsvaret.

Myndigheterna ska i inledningen av materielprocessen gemensamt genomföra en fördjupad analys av de krav på förmåga, som myndigheterna har definierat som likartade eller besläktade. Denna analys av förmågan ska för respektive myndighets verksamhetsområde identifiera gemensamma respektive specifika detaljkrav på förmågan.

5.2.3 Teknisk systemutveckling bör styras med förmågekrav

Vårt förslag: Styrning i förmågetermer bör utvecklas så att materielförsörjning kan utgå från begäran om en materiell förmåga för att stödja en definierad operativ förmåga. Heltäckande funktionsmålsättningar bör upprätthållas och bör kunna ingå i Försvarsmaktens utvecklingsplan. För den tekniska systemutvecklingen bör Systemmålsättningar utarbetas och revideras i takt med funktionsmålsättningarna. Ett samlat styrdokument "Systemmålsättningar för försvarssystem" bör läggas till grund för systemintegrationskrav vid alla materielinvesteringsbeslut. En heltäckande systemmodell för att kunna helt bygga ut Försvarsmaktens försvarssystem bör upprättas och hållas aktuell. Modellen ska användas som gemensam grund för mera avgränsade funktionsstudier där olika utvecklingsspår ska kunna prövas i olika former av simulatorer för specialiserade ändamål.

En metodik för styrning med förmågetermer, omsatta i funktionsmålsättningar, bör införas för att ge bättre förutsättningar för en successiv teknisk systemutveckling mot ett nätverksförsvar. Tydliga funktionella målbilder i flera tidsperspektiv bör därför upprätthållas. De ska också kunna ligga till grund för målsättnings- och projektdefinitionsstudier inom det internationella materielsamarbetet samt för analyser och val mellan alternativa handlingsvägar att realisera materiell förmåga. För att möjliggöra detta bör Försvarsmakten i närtid ta tydliga beslut om en övergång från arvets funktionsansvarsstruktur till en för det framtida försvaret mera ändamålsenlig.

Funktionsmålsättningar bör utvecklas och användas som styrdokument i uppdragsstyrningen. De bör hållas uppdaterade kontinuerligt och kan vara en del av Försvarsmaktens utvecklingsplan. En gemensam metodik för målsättning i förmågetermer också inom andra samhällssektorer, bör eftersträvas för att ge bättre förutsättningar för samverkan mellan militära och civila delar i totalförsvaret. Målbilder bör definieras med samma framförhållning, t.ex. fem, tio och bortom 15 år. Med en likartad utformning av funktionsmålsättningarna inom totalförsvaret underlättas analyser tvärs funktionerna, vilket bör ge ökade möjligheter, bl.a. att åstadkomma rationella materielsamarbetsprojekt ur ett nationellt perspektiv.

För den tekniska systemutvecklingen bör Systemmålsättningar utarbetas och revideras i takt med funktionsmålsättningarna. Ett samlat styrdokument Systemmålsättningar för försvarssystem bör läggas till grund för integrationskrav vid alla materielinvesteringsbeslut. En systemmålsättning bör kunna utarbetas i form av de samlade funktionsmålsättningarna kompletterade med vilken inbördes kravprioritering och vilka avvägningskriterier som ska tillämpas för det gällande investeringsbehovet. Tillsammans med ramvillkor som preciserar omfattning, tid och kostnad bör Systemmålsättning vara en tillräcklig definition för uppdrag från funktionsansvarig i högkvarteret till den som ansvarar för genomförandet.

Med denna målstyrning som grund ska det i offertarbetet före ett omfattande investeringsuppdrag utföras ett analys- och systemeringsarbete. Detta ska klarlägga vilka krav på den tekniska systemutvecklingen som följer av målsättningen och hur de i princip ska hanteras för att säkerställa att också de övergripande kraven på samfunktion och anpassningsförmåga för hela försvarssystemet kan uppfyllas.

Grundförutsättningen för anpassningsförsvaret, en heltäckande systemmodell för att fullt ut realisera Förvarsmaktens försvarssystem bör upprättas och hållas aktuell. Även om de säkerhets- och försvarspolitiska bedömningarna inte leder till en utbyggnad på kort eller medellång sikt, är det nödvändigt att försäkra sig om att det vid behov kan ske en snabb expansion. Olika utvecklingsspår bör kunna prövas i olika former av simulatorer genom att den heltäckande systemmodellen används som gemensam grund för mera avgränsade funktionsstudier.

5.2.4 En funktionsdirektör bör leda utveckling och anskaffning

Vårt förslag: Anskaffningen bör ledas av en Funktionsdirektör som för sitt funktionsområde svarar för att ett eller flera materielprojekt uppfyller beslutade ramar i termer av kvalitet, tid och kostnad samt att materielsystemet uppfyller ställda krav på förmåga.

Funktionen för långsiktig planering inom Försvarsmakten lämnar alla uppdrag om materielförsörjning inklusive modifiering av befintliga system. Liksom hittills bör Försvarsmakten genomföra sådana uppdrag om utveckling och anskaffning av materielsystem i en sammanhållen funktion för att genomföra verksamheten. Inom denna funktion för genomförande bör det finnas en ansvarig utsedd per definierat funktionsområde – här benämnd Funktionsdirektör. Dessutom bör det finnas en ansvarig som är utsedd för gränssnitt och samverkan mellan olika förmågeområden, och som har direktiv rätt i dessa avseenden relativt Funktionsdirektören. En sådan funktion för genomförande av materielförsörjning bör ha följande ansvarsområden och uppgifter:

- Den är mottagare av uppdrag från den långsiktiga planeringsfunktionen. Sådana uppdrag kan innebära att ändra ramvillkor för planerade eller pågående materielprojekt eller att initiera nya materielprojekt. Uppdragen medför att grova och detaljerade tids- och kostnadsramar åtföljer uppdragen.
- Denna funktion ska framta det underlag som preciserar ett inledande skede i materielprocessen. För att initiera anskaffning görs detta av den ansvarige Funktionsdirektören inom uppdragets ramar och enligt de direktiv som gäller för gränssnitt och systemsamband. Underlaget ska precisera krav på förmåga som ska åstadkommas, det initiala skedets ramar för tider och kostnader samt en bedömd prognos för kostnader under efterföljande skeden.
- En lämplig IPT-edare rekryteras i en urvalsprocess. IPT-edare kontrakteras i avtal oavsett vid vilken organisation som han eller hon har sin anställning. Funktionsdirektören som är uppdragsgivare till IPT-ledaren, lämnar befogenheter och resurser till denne för att genomföra verksamheten samt följer upp att projektet följer givna ramar. Funktionsdirektören kan fatta beslut om ändrade krav på prestanda, tid och kostnad inom de ramar som han eller hon själv mottagit i uppdrag från planeringsfunktionen. Funktionsdirektören är föredragande inom sitt område i materielfrågor som ska värderas av Materielbedrningen.

5.2.5 En projektledare bör ha ansvar och befogenhet att genomföra materieförsörjningen

Vårt förslag: En IPT-ledare ansvarar för sammansättning av en projektgrupp med stöd av ledningsfunktionen vid Försvarets materielverk. Projekt genomförs av en projektgrupp som bemannas med kompetens från Försvarets materielverk, Försvarsmaktens Högkvarter, förband och skolor, Totalförsvarets forskningsinstitut, andra forskningsorgan, centra för operativa studier, berörd industri m.fl. Då IPT-ledaren slutit avtal med berörd organisation disponerar han eller hon resurserna. Projektet ansvarar inför och rapporterar till Försvarsmaktens Funktionsdirektör om projektets utveckling i termer av tid, kostnad och uppnått resultat.

IPT-ledare förordnas för att under en period om minst fem år leda ett materieförsörjningsprojekt. IPT-ledaren utses efter ett urvalsförfarande. IPT-ledaren tillsätts med ett uttalat syfte att ansvara för materielprojektet från dess initiering till dess leveranstidpunkt. Inom de uppdragsramar som IPT-ledaren fått för verksamheten avgör han eller hon själv vilka resurser och kompetenser som behövs för att projektet ska kunna lösa sin uppgift. Han eller hon har ett formellt mandat att som exklusiv chef rekrytera och leda alla medlemmar i sitt IPT. Myndigheternas linjeorganisation ska understödja projektet med de resurser som IPT-ledaren behöver avtala om. Detta medför att mycket av resurs- och kompetensbehovet i Materielverket kommer att styras av den efterfrågan som IPT-ledaren har. Sammantaget kan man anta att det för Försvarsmaktens behov kan behövas i storleksordningen 30–50 IPT-ledare, varav möjligen huvuddelen leder anskaffning av två eller flera materielsystem. Det bör också finnas särskilt utsedda IPT-ledare för den stora mängden mindre projekt. IPT-ledaren bör ha följande ansvar och befogenhet:

- Uppdragsgivare är en Funktionsdirektör vid Försvarsmakten som i uppdraget fastställer vilka ramar som gäller för det aktuella skedet av materielanskaffningen.
- IPT-ledaren ansvarar för att projektet uppnår i det förväntade resultatet och inom ramen för tids- och kostnadsramar.

Lägesrapportering och former för denna styrs av Funktionsdirektören.

- IPT-ledaren avgör inom ramen för budgeterade resursramar vilken personal och vilka andra resurser som behövs för att genomföra verksamheten. Det ligger inom ramen för uppdraget att, med stöd av Funktionsdirektör och Materielverkets organisation rekrytera och avtala om tillräckliga resurser för att genomföra verksamheten.

IPT-ledaren svarar för uppföljning och redovisning av hur projektet utvecklas och biträder därvid Funktionsdirektören vid föredragning för Förvarsdepartementets Materielberedning eller beslutsföredragning inom Förvarsmakten.

Den myndighet som anställer projektledare bör vid rekryteringen förordna projektledare för väsentliga forskningsuppdrag eller anskaffningsprojekt. Vilken myndighet som väljs som avtalspart beror på hur den organisatoriska lösningen ser ut. Särskilda avtalsformer kan också behöva utformas i de fall som projektledare rekryteras från industriföretag. Vid rekryteringen definieras de eftersträfvade egenskaperna för ett visst projekt samt sättet och kriterierna för att besluta om tillsättning.

5.2.6 Myndigheterna bör utveckla personalen för att arbeta integrerat.

Ökade krav på att använda studie- och forskningsresultat då ny materiel ska tas fram pekar på behovet av att myndigheter och berörda företag måste besitta god kompetens i bl.a. systemledningsfrågor. Internationellt sett har det skett en kraftfull utveckling av metoder inom Systems Engineering (SE) för arbetet med systemutveckling och systemarkitektur. Detta gäller också för arbetet med program och projektledning inom Modern Program Management (MPM). Metoderna tillämpas också i ökad utsträckning inom området försvarsmateriel i de ledande industriländerna. I flera andra länder inriktar sig också såväl industrier som myndigheter inom försvarsområdet mot ett arbetssätt där kompetenser av olika typer arbetar i sammansatta projektteam med mandat och resurser att driva anskaffning av försvarsmateriel inom de ramar som projektuppdragen givit. I dessa sammanhang förutsätts djup och omfattande kompetens hos projektledningen, noggrant

definierade befogenhetsgränser för deltagare samt en omfattande och resultatorienterad utbildning av deltagarna. Ett villkor är samtidigt att kontinuitet i kompetenser och andra resurser kan ställas till projektets förfogande.

Vårt förslag: Försvarsmakten bör öka sin rekrytering av försvarsmaktsingenjörer och specialister inom vissa områden såsom operationsanalys och systemarkitektur.

De senaste årens höga personalomsättning vid Högkvarteret har förstärkt behovet av kompetensutveckling inom området för materielförsörjning. Vi bedömer det vara olämpligt om Försvarsmakten inte själv disponerar kompetent personal för att leda sin materielförsörjning. Omfattningen av dessa resurser som ska disponeras inom Försvarsmakten bör avvägas mot stödresurser vid andra myndigheter. Försvarsmakten bör också i en reformering av utbildningssystemet öppna för civila specialister inom forsknings, teknik- och IT-området att genomgå väsentligt avkortad militär utbildning med tyngdpunkt mot operativa och taktiska krav och funktioner.

Den eventuella invändning som kan resas mot att en viss dubbelning av kompetens både finns vid Försvarsmakten och stödmyndigheter anser vi inte ha tillräcklig tyngd jämfört den nödvändiga förståelsen av samband mellan tekniska möjligheter och operativa krav. I framtiden bör alla väsentliga forsknings- och anskaffningsprojekt inom materielområdet organiseras med korta besluts- och kommunikationsvägar för all erforderlig kompetens.

Vårt förslag: Försvarshögskolan eller annan utbildare bör utveckla och erbjuda en utbildning rörande projektarbete, projektledning, systemutveckling och systemarkitektur. Den ska kunna genomföras integrerat för intressenter i industrin, Materielverket, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut. Möjlighet bör också finnas för andra myndigheter inom totalförsvaret att delta.

Flera alternativ finns för att uppnå en utveckling av arbetsformerna. Vi förordar att Försvarshögskolan eller annan utbildare utvecklar en utbildning som avser projektarbete, projektledning,

systemutveckling och systemarkitektur där den kan genomföras integrerat för intressenter i industrin, Materielverket, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och andra totalförsvarsmyndigheter. Några av målsättningarna med en sådan utbildning är att de olika rollinnehavarna i projekten i en ökad utsträckning använder sig av samma metoder och "talar samma språk". Det är vidare väsentligt att utbildningen förmedlar en gemensam syn på arbetssätt i stora projekt där kommunikation, ömsesidig förståelse av systemsammanhang, värdetillväxt i del- och totalsystem samt riskvärderingar utgör viktiga faktorer som ökar effektiviteten i anskaffningsverksamheten. Utbildarens roll i sammanhanget bör vara att med en liten men kompetent resurskärna säkerställa försvarsgemensamma utbildningar både av projektledare, projektdeltagare samt av projektteam. Huvuddelen av resurser för dessa utbildningar måste förväntas vara upphandlade resurser av bästa kvalitet på marknaden. Försvarsindustrins deltagande i utbildningsprogrammen bör också säkerställas. Även under ett projekt är det viktigt att en utbildare vid behov kan stödja projektens fortsatta samträning och vidareutbildning.

5.3 Insyn och transparens bör öka hos aktörerna

5.3.1 En årlig rapport till riksdagen bör införas

Vårt förslag: Riksdagens insyn i frågor om försvarets materieförsörjning bör förstärkas. Detta är väsentligt inför beslut om en ändrad inriktning och omfattning av försvarets resurser i en förändrad anpassningssituation. Årligen bör därför en granskningsrapport överlämnas till Riksdagen om utvecklingen av och effektiviteten i materielprocessen. Granskningen bör genomföras av en organisation som är oberoende av regeringen och myndigheterna och bör publiceras.

Materielprocessen bör utformas så att avvägningsbeslut underlättas genom en ökad parlamentarisk insyn och öppenhet. Riksdagens försvarsutskott skulle kunna vara den naturliga mottagaren av rapporter från en oberoende granskning av materieförsörjningens ekonomi och realiserbarhet. Det bör prövas om en sådan

granskning kan genomföras inom ramen för den nya statliga revision som införs i Sverige från år 2003.

En årlig rapport till riksdagen bör genomföras genom att den organisation som genomför granskningen varken styrs av regeringen eller myndigheterna. Granskningen bör vidare ordnas så att denna organisation självständigt avgör vad som granskas, resursinsatsen och hur granskningen genomförs. Materielförsörjningens effektivitet granskas årligen i ett flerårsperspektiv. En rapportering till riksdagen bör innehålla:

- En genomgång av de tio ur ekonomisk synpunkt största materielpojekten där beslut om anskaffningens huvudinvestering har fattats och de fem största materielpojekten eller FoT-pojekten som befinner sig i ett skede före beslut om huvudinvestering. De ingående pojekten redovisas med sina ursprungliga objektramar mot läget vid utgången av rapporteringsåret.
- En bedömning av myndigheternas åtgärder för att förhindra överskridande av objektramar samt säkerheten i budgeterad milstolpsfakturerings.
- En jämförelse mellan pojekten vad det gäller kostnadsavvikelse mot budget samt en analys av orsaker till avvikelser för de som överutnyttjat respektive underutnyttjat ramar för objektet och milstolpar. Rapporten ska innehålla en bedömning av om kostnadsändringar för objekten i rapporten orsakats av tekniska faktorer, oförutsedd prisändring, ändrad anskaffningsform, ändrade krav etc.
- En jämförelse mellan pojekten som utvisar i vilken utsträckning som förseningar inträffat efter projektstart samt en bedömning om orsakerna.
- En övergripande analys och bedömning av regeringens eller myndigheternas åtgärder för att effektivisera materielpojekten. Redovisas mot fastställda mål.

De resurser som behövs för att genomföra denna oberoende granskning årligen kan i sammanhanget bedömas vara marginella (se punkt 6.2.3).

De författningsenliga förutsättningar för Riksrevisorerna har utretts av Utredningen om regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97). Utredningen föreslår i sitt betänkande bl.a. en lag om

revision av statlig verksamhet, ett förslag till instruktion för den nya myndigheten samt en rad ändringar i nuvarande författningar. Utredningens förslag bereds för närvarande inom remissinstanser och Regeringskansliet. Enligt regeringsformen är det nya revisionsorganet en myndighet under riksdagen med uppgift att svara för revision av den statliga verksamheten. Revisionen ska bedrivas oberoende i förhållande till såväl riksdagen som regeringen som till dem som revideras. Vad det gäller revisionens inriktning anger lagförslaget att den ska främja en sådan utveckling, att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision). Granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen ska lämnas till regeringen och om Riksrevisionen beslutar det, till riksdagen. De principiellt viktigaste iakttagelserna ska samlas i en årlig rapport som lämnas till regeringen och riksdagen.

Förslagen till Riksrevisionens instruktion vilar på en av hörnstenarna i den parlamentariska riksdagskommitténs förslag från juni år 2000 om riksdagens kontrollmakt. Förslaget innebar i frågan om den nya revisionsmyndigheten bl.a. att den skulle uppfylla det revisionella oberoendets kärna. Dessa kriterier var revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.

Den nya riksrevisionen kan ur flera aspekter bedömas vara det naturliga organet för en sådan oberoende prövning av materielförsörjning inom försvaret. En prövning bör göras fristående från regering och myndigheter, granskningen har en utpräglad karaktär av effektivitetsrevision och hur denna ska utföras blir väl reglerat och genomförs av en organisation med lång erfarenhet sedan många år i praktisk tillämpning. Den avgörande frågan är dock om en sådan granskning av en viss sektor – materielförsörjning inom försvaret – kan förenas med kravet på oberoende i valet av revisionens granskningsobjekt. Enligt vår bedömning kan detta också anses vara en rimlig tolkning av oberoendets innebörd i detta fall. Det är även med vårt förslag Riksrevisorernas sak att avgöra vilka materielobjekt som granskas, hur omfattande, på vilket sätt och med vilka resursinsatser granskningen ska genomföras. En strikt tolkning av kravet på oberoende kan dock kräva att Riksrevisorerna beslutar om man vill genomföra denna granskning. Detta system tillämpas i Storbritannien. Om ingen av dessa lösningar bedöms vara möjliga att genomföra, så bör som ett alternativ riksdagen inom ramen för sin egen utredningsorganisation bygga upp

resurser som möjliggör denna utvärdering årligen. Även om vårt förslag främst syftar till att tillgodose behoven av insyn i ett anpassningsperspektiv kan det också motiveras av att Försvarsmakten också utgör den utan jämförelse största statliga investeringsmyndigheten.

5.3.2 En materielberedning bör granska hela materieförsörjningsplanen

Vårt förslag: Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) bör införa ett värderingsorgan – Materielberedningen. Värderingen bör avse alla väsentliga materielfrågor som påverkar totalförsvarets långsiktiga förmåga att lösa sina uppgifter. Beredningen bör ledas av en ordförande från Försvarsdepartementet och värdera förslag om väsentliga materielinvesteringar från Försvarsmakten eller annan myndighet inom totalförsvaret. Ledamöter i beredningen bör representera de viktigaste funktionerna vid olika departement och myndigheter med ansvar för väsentliga delar av materielprocessen.

Regeringen ansvarar för alla väsentliga beslut om den långsiktiga materieförsörjningen. Det bör utvecklas fasta kriterier för när regeringen eller andra nivåer fattar besluten i materielfrågor. Regeringens ansvar inkluderar avvägningar mellan olika objekt för hela materielplanen liksom vägval i tidiga skeden i anskaffningsprocessen.

Materielprocessen ska medge att regeringen har full kontroll över avvägningar i materielplaneringen och över de avgörande besluten som långsiktigt påverkar totalförsvarets förmåga i ett anpassningsperspektiv. Regeringskansliets resurser borde kraftsamlas till de tidiga vägvalen i materielprocessen och beredningsresurser finnas med kompetens för en bedömning av alla relevanta faktorer i dessa vägval. En sådan värdering bör ske i ordnad form och leda till en värdering av förslagen från beställande myndighet om investeringar i materielanskaffning eller materielanknuten forskning och teknikutveckling.

För dessa frågor bör det skapas ett värderingsorgan med en ordförande från Regeringskansliet. Detta värderingsorgan, här kallat Materielberedningen, värderar ärenden om materieförsörjning

till totalförsvaret. Värderingen ska ske av ärenden om enskilda större materielprojekt, som enligt en fastställd beslutsordning ska prövas på regeringsnivån. Materielberedningen har uppgiften att värdera om föreslagen investering

- inte inkräktar på försvarspolitisk och säkerhetspolitisk handlingsfrihet,
- får industripolitiska konsekvenser,
- påverkar den långsiktiga tillgången till strategisk kompetens,
- minskar eller ökar möjligheter till internationellt samarbete,
- beaktar totalförsvarsaspekten vad det gäller samordning över myndighetsgränser,
- påverkar handlingsfrihet i resursutnyttjande på medellång och lång sikt,
- beaktar möjlig teknisk utveckling och trender i tillräcklig utsträckning,
- säkerställer möjligheter till anpassning till ändrad hotbild,
- innebär avvägda ekonomiska risker mot andra materielsystem i den sammantagna långsiktiga ekonomiska ramen.

Beredningen har också i uppgift att värdera såväl förslag till strategier som den årliga rullningen av Försvarmaktens materielförsörjningsplan.

Materielberedningen värderar förslag om investeringar i materielsystem efter föredragning i beredningen.

Föredragning för Materielberedningen genomförs av de ansvariga. Normalt innebär detta att det bör vara den ansvarige Funktionsdirektören som genomför föredragning med biträde av den utsedda IPT-ledaren. I vissa ärenden, som rör anskaffning vid annan totalförsvarsmyndighet än Försvarmakten, är ansvarig vid denna myndighet föredragande. Innan ärende värderas av materielberedningen ska förslaget vara granskat vad det gäller dess realiserbarhet, risker och alternativa anskaffningsformer av en funktion som säkerställer förslagets kvalitet innan det föreläggs beredningen.

Efter Materielberedningens värdering prövas ärendet i normal process vid myndigheter och av regeringen, varvid dock handläggarna vid Regeringskansliet normalt inte ska behöva infordra kompletterande underlag från myndigheterna.

Materielberedningen bör fränsett en ordförande från Regeringskansliet förslagsvis sammansättas med ledamöter som representerar

- Försvarsmaktens funktion för perspektivplanering och omsättning i förmågekrav på medellång sikt,
- Försvarsmaktens funktion för beställning av materielanskaffning,
- Totalförsvarets forskningsinstitut,
- funktionen för systemledning vid Försvarets materielverk samt
- Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inom det civila totalförsvaret.

Vid behov ska beredningen ha möjlighet att adjungera ledamöter från andra funktioner i Regeringskansliet, främst då ur näringsdepartementet och finansdepartementet, från andra myndigheter eller från industrin.

Det skulle kunna anföras att en beredning av materielförsörjningen på beskrivet sätt skulle strida mot regelverket i regeringsformen. Vi har inte kunnat finna att en beredning skulle stå i konflikt med regelverket vad det gäller relationen mellan regering och myndigheter. Det är dock angeläget att påtala betydelsen av att aktörerna inom ramen för den föreslagna modellen tillämpar det ansvar som följer av deras olika roller.

5.3.3 Regeringskansliet bör införa andra arbetsformer

Vårt förslag: I regleringsbrev bör det regleras att regeringskansliet ska medverka i Försvarsmaktens beredning av materielplan och enskilda större materielobjekt. Ansvaret för beredning av förslag innan de föredras i Materielberedningen åligger Försvarsmakten eller annan verksamhetsansvarig myndighet inom totalförsvaret.

Enligt punkt 4.1.3 ovan ska en ändrad process möjliggöra att regeringen får tillgång till kompetens och resurser för insyn i och medverkan i myndigheternas beredning av viktiga frågor för materielförsörjningen. Arbetsformer bör finnas som möjliggör ett ömsesidigt förtroendefullt samarbete redan vid utformning av för-

slag till objekt i den långsiktiga materielplanen. De ändrade arbetsformerna bör syfta till att det finns en grundad kunskap hos regeringskansliets handläggare om objektförslagets bakgrund, syfte, ekonomiska villkor, grad av osäkerhet och bedömd realiserbarhet, redan innan en formell prövning görs i ett materielärende. Detta kan och bör möjliggöras genom att handläggare i regeringskansliet regelbundet medverkar vid de arbetsmöten, där underlaget för materielbeslut bereds.

När underlag inhämtas för regeringsbeslut, bör det ske i fastställda former vad det gäller innehållet. Underlagen ska innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten för objektet och en föreslagen definition av beslutets innebörd. Denna beskrivning bör innehålla:

- *Objektets bidrag* till operativ förmåga och funktion som del i system på en högre systemnivå, liksom systemsamband och gränssnitt till samverkande tekniska system.
- *Verksamhetens indelning* i skeden med beslutstidpunkter och målsatta etapper för olika delar av verksamheten.
- *Alternativa systemlösningar* som det kommer att väljas emellan för att uppnå avsedd förmåga.
- *Alternativa anskaffningssätt* för de ingående systemdelarna, med ekonomisk kalkyl och ekonomisk riskbedömning för alternativa kombinationer.
- *Viktiga faktorer* för teknisk realiserbarhet.
- *Viktiga beroenden* av utlandssamarbete och mellanstatliga avtal.
- *Ekonomisk ram* för skedet och bedömd ram för hela investeringen.
- *Beslutets innebörd* relaterat till viktiga händelser och kostnadsutveckling för kritiska delar.
- *Planerad projektorganisation* och nyckelbefattningar.

Till underlaget för regeringens beslut bör dessutom väsentliga aspekter i olika vägvalsfrågor finnas utredda. I övrigt bör annat sätt att inhämta underlag kunna minimeras. Regeringen bör i regleringsbrev ange att Regeringskansliet ska medverka i Försvarsmakens beredning av materieförsörjningsplanen och av enskilda större materielobjekt.

5.4 Regeringens styrning av materielförsörjningen

Vårt förslag: Regeringen bör föreskriva i regleringsbrev, att beslut om årlig framskrivning av materielplan samt större investeringar i materielsystem fattas av regeringen. Regeringen fattar alla investeringsbeslut där den sammanlagda anskaffningskostnaden för objektet uppgår till minst 1000 miljoner kronor.

I huvudsak bör de beslut som hanteras på departementsnivå avse frågor som är av väsentlig finansiell betydelse för framtida anslagsutnyttjande och som påverkar regeringens strategiska inriktning att i ett anpassningsförsvar tillgodose materielförsörjningen på sikt. För att bereda utrymme för detta bör antalet anmälnings- och regleringsärenden väsentligt minska och i stället en fördjupad prövning ske av viktiga investeringar i materielsystem samt långsiktig inriktning av materielförsörjning inklusive beslut om den långsiktiga materielplanen. Detta medför att beslut bör flyttas upp i beslutskedjan så att regeringen i praktiken avgör alla viktiga beslut för försvarets långsiktiga utveckling av förmåga och de facto, genom sina beslut, avgör kommande års anslagsbelastning för materielanskaffning. Regeringens behov av kortsiktig likviditetskontroll försvagas därigenom väsentligt, liksom dess behov av kortsiktiga finansiella kontrollinstrument. En allsidig prövning av större materielinvesteringar inklusive en riskevaluering före investeringsbeslut medför också att behovet av ett särskilt beställningsbeslut på regeringsnivå bortfaller. Utvärdering och val av leverantörer ingår redan i det underlag som värderas i den materielberedning som stödjer regeringen. Fortfarande kvarstår ett uttalat krav från regeringen på beställaren att i sin helhet redovisa resultatet av verksamheten under anslaget i termer av tid, kostnad, prestanda och kvalitet för årets verksamhet.

Regeringen bör därför föreskriva att den årligen framskrivna materielplanen beslutas av regeringen. För närvarande ska regeringen efter anmälan pröva om den ska fatta beslut efter anmälan för materielobjekt som uppgår till minst 100 miljoner kronor. Vi föreslår att regeringen alltid bör fatta beslut för objekt där kostnaden uppgår till minst 1000 miljoner kronor oavsett hur lång tiden för anskaffning är. Denna gräns avser också de sammantagna kostnaderna för materielanknuten forskning och teknikutveckling, varvid en plan över denna i sin helhet ska fastställas av regeringen.

Vårt förslag: Där anskaffningsperioden överstiger 10 år och kostnaden uppgår till minst 250 miljoner kronor men mindre än 1000 miljoner kronor fattar regeringen beslutet. Regeringen fattar även beslut rörande investeringar som avser huvudleverantör baserad i annat land, liksom där anskaffningen förutsätter ett gemensamt materielsamarbete med annat land.

För mycket långa anskaffningstider, som överstiger tio år, ska regeringen också fatta beslutet om objektets totalkostnad uppgår till minst 250 miljoner och understiger en miljard kronor. Vi föreslår att en myndighet fattar alla beslut om beställning från leverantörer på marknaden. I vissa fall finns det en direkt koppling mellan materielärenden och möjligheter att infria en strategi om materieförsörjning. I dessa fall ska regeringen pröva föreslagen investering även om objektet understiger en miljard kronor. De fall som bör föreskrivas utgörs av förslag om val av huvudleverantör i annat land respektive anskaffning i samarbete med annat land. Även andra kriterier än dessa kan gälla som särskilda undantag från huvudregeln.

Vårt förslag: Övriga investeringar i materielsystem, liksom alla avtal om beställning till leverantörer beslutas av myndigheterna.

Innan beställare fattar beslut om investeringar i materielsystem eller FoT-projekt som uppgår till minst 250 miljoner kronor men högst 1000 miljoner kronor ska regeringen informeras ett antal arbetsdagar före beslutet. Detta ska ses som en metod för att dels hålla regeringen informerad om investeringen dels ses som en möjlighet för departementet att i vissa speciella fall ta upp en dialog med myndigheten rörande investering, men också om synnerliga skäl finns, ge möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet häva delegeringen. I normalfallet är beslutet känt sedan länge genom behandlingen av materielplanen i beredningen.

För övriga investeringar i materielsystem föreslår vi att myndigheterna, utan särskild prövning av regeringen fattar, besluten.

5.5 Regeringens styrning av Försvarets materielverk

Vårt förslag: Regeringens nuvarande ägarstyrning av Materielverkets resursutnyttjande bör upphöra frånsett frågor om långsiktig kompetensutveckling och strategiska frågor rörande materielförsörjningen.

Vi bedömer att det är tveksamt om det för Materielverkets del är meningsfullt att försöka mäta och redovisa produktivitet i verksamheten. Det synes orealistiskt att göra teoretiska anspråk på att finna en modell och mätmetoder som med någon meningsfull precision kan sägas ge en bild av myndighetens produktivitetsutveckling. Det bedöms vara orealistiskt att avsätta de mycket stora resurser som krävs för att söka en modell, mätmetoder och analysdata som skulle krävas och ändå få resultat som beror av en rad tveksamma förutsättningar. Det är också olämpligt och möjligen inte heller meningsfullt beroende på klassificerings- och definitionsproblem att genom jämförelser med andra likartade organisationer i andra länder, försöka utvärdera Materielverkets produktivitet sammantaget. Sådana jämförelser kan vara mer av intresse inom ramen för Materielverkets processutveckling för att studera alternativa sätt att genomföra delprocesser. Vi föreslår att regeringen i framtiden inte ställer sådana krav på Materielverket.

Generella besparingsmål till en viss procentsats eller ett visst antal miljoner kronor har satts av regeringen inom ramen för sin ägarstyrning liksom av Materielverket inom ramen för Athéna-projektet. Det är oklart på vilket sätt sådana besparingsmål anses motsvara de åtgärder i styrande processer som krävs för att anpassa och förändra materielförsörjningen.

Vårt förslag: Regeringen bör infordra redovisning från beställaren Försvarmakten av hur effektiviteten utvecklas för materielförsörjningen i sin helhet.

Vi föreslår att huvudprincipen bör vara att myndighetens uppgifter samt beställarnas efterfrågan ska styra resursanpassningen i materielförsörjningens processer. Regeringens ägarstyrning av Materielverkets resursutnyttjande bör upphöra för andra delar än de som avser bevarande av en långsiktig kompetensutveckling samt för na-

tionellt övergripande frågor med bäring på materielstrategiska frågor. En huvudprincip är att det är beställarens ansvar att efterfråga och betala för samtliga de resurser som erfordras för en viss tjänst. Regeringen inforrdar därför redovisning från beställaren Försvarsmakten av hur effektiviteten i materielförsörjningsprocessen utvecklas.

5.6 Försvarsmaktens uppdragsstyrning

Vårt förslag: Det bör åligga en Funktionsdirektör vid beställande myndighet att avtala med IPT-ledare att genomföra uppföljning av materiel- och FoT-projekt inom sitt ansvarsområde.

Beställaren bör svara för värderingen av om verksamheten i materielförsörjning bedrivs effektivt mot satta mål och ramar för uppdrag. Det bör åligga en Funktionsdirektör vid beställande myndighet att avtala med IPT-ledare för att genomföra och följa upp materiel- och FoT-projekt i alla skeden av materielanskaffning inom sitt ansvarsområde. Han eller hon bör också vara ansvarig för att avväga alla materielsystem inom sitt ansvarsområde och säkerställa att projekten har möjlighet att avropa taktisk och operativ kompetens inom ansvarsområdet från skolor och förband. Funktionsdirektören är också ansvarig för att följa upp och värdera projektens resultat mot fastställda projektmål.

Funktionsdirektören bör i uppföljningen av verksamhet inom IPT med större upphandlingar tillämpa Earned value-metodik, WBS-uppföljning (Work Breakdown Structure) som medger att både tid, kostnad och prestanda kan följas upp under pågående projekt. Oavsett om leverantörsavtalen medger en Earned value-uppföljning eller inte, ska uppföljning mellan Funktionsdirektör och projektledare ske av tid, kostnad och effektiviteten i utförandet för upparbetade resurser. Funktionsdirektör ska vid avvikelser som inte kan hanteras inom mål-, tid- och kostnadsramar föreslå ändrade förutsättningar för den som har att fatta beslut om dessa – myndighetschefen eller regeringen beroende på delegering.

Vårt förslag: Försvarmakten bör årsvis till regeringen redovisa indikatorer för alla pågående större materiellprojekt i termer av tid, kostnad och prestanda. Indikatorerna ska genom en jämförelse för alla projekt redovisa kostnadsökning och förseningar samt analys av orsaker där sådana konstaterats.

En rad indikatorer finns redan för att på olika sätt indikera om några delprocesser utvecklas tillfredsställande. Av de som redan tillämpas av Materielverket tillmäter vi indikatorerna milstolps-effektivitet och omförhandlingar betydelse som mått på hur förseningar i leveranser och för hur dialoger mellan Försvarmakten, Materielverket och leverantörer har utvecklats över tiden. Försvarmakten bör införa uppföljningsrutiner och regelbundet analysera dessa indikatorer i dialog med Materielverket.

Försvarmakten bör årsvis infordra, analysera och till regeringen redovisa indikatorer för alla pågående större materiellprojekt i termer av tid, kostnad och prestanda. Indikatorerna ska genom en jämförelse för alla projekt redovisa kostnadsökning och förseningar samt analys av orsaker. Vi bedömer att Försvarmaktens resursåtgång för att samla in data, analysera och redovisa dessa indikatorer, inklusive bedömning av kvalitet i uppnådda resultat kan anses vara liten i jämförelse med de resurser som i dag används för likviditetsuppföljning av materielanslaget. En väsentlig del av resursbehoven för att ta fram den information som erfordras ligger på Materielverket. Denna information fyller även ett behov för myndighetsledningen och bör därför ändå produceras.

Vårt förslag: Försvarmakten bör utveckla sin förmåga att ta ett reellt ansvar för att avtala om innehåll och ekonomi för de system som anskaffas samt följa upp och styra resursförbrukningen för varje systemprojekt.

De styr- och uppföljningssystem som i dag tillämpas inom materielförsörjningsområdet är inte tillräckligt utvecklade för att ge ett entydigt beslutsunderlag. Då det bör vara beställarens ansvar att styra och följa upp materielförsörjningen är det angeläget att system utvecklas som stödjer detta.

I beställaransvaret ligger att avtala om de resurser som krävs för varje uppdrag, följa upp produktiviteten i den verksamhet som genomförs och vidta åtgärder om brister konstateras. Försvarsmakten bör kombinera denna uppföljning för alla materielsystem med en utvärdering av om kvalitets- och kvantitetsmål är uppfyllda samt redovisa sin bedömning av effektivitetens utveckling till regeringen.

5.7 Materielverkets produktion

Vårt förslag: Materielprojekten bör bli styrande för verksamhetens ledning, dimensionering och utveckling. Projektorganisationen bör utformas så att varje projekt består av ett antal delprojekt för materielsystem med samordnings- och eller integrationsbehov för att motsvara en viss långsiktigt beställd förmåga.

Försvarets materielverk bör utvecklas med en inriktning som medför att kärnproduktionen av materielsystem blir styrande för verksamhetens ledning, dimensionering och utveckling. Som grundprincip bör det fastställas att myndighetsledningen genom delegering av ansvar och befogenheter överlåter kunddialog, resursavvägning och genomförande till de som är ansvariga för att genomföra anskaffningsverksamheten. En projektorganisation med denna utsträckt delegering bör kunna rekrytera sina medlemmar från olika kompetenscentra och stödjas med specialkompetens från stödgrupper som inte ingår i projektorganisationen. Merparten av organisationen bör tillhöra projektorganisationen. Projektet bör ha delegerad befogenhet att själv avgöra sitt resurs- och kompetensbehov men ska i första hand rekrytera sina medlemmar från den resurspool bestående av kompetenscentra som verksledningen utvecklar och dimensionerar. Projektorganisationen styrs uppdragsmässigt direkt av beställaren. Den har dock rapporteringsansvar både till beställare och till myndighetsledning.

Vårt förslag: Myndighetens styrelse och ledning bör ansvara för ledning, dimensionering och kompetensutveckling av de resurspooler och den stödorganisation som kan efterfrågas av projektorganisationen.

Myndighetsledningen bör svara för att projekten från resurspool och stödorganisation kan avropa resurser som motsvarar projektens efterfrågan. Styrelse och myndighetsledning föreslås ha ett långsiktigt ansvar för att utveckla och anpassa resurser och kompetens inom resurscentra och stödorganisation som motsvarar projektens efterfrågan. Särskilt vad det gäller upphandling av externa konsulter för arbete i projekten är därför projektens befogenheter väsentligt inskränkta i förhållande till de befogenheter som de kan ha att teckna leverantörsavtal. Det sistnämnda förutsätter att beställaren har delegerat rätten att teckna kontrakt till projekten.

Styrelsen och myndighetsledningen bör driva denna förändring av verkets styrformer. Frånsett att regelverk och anvisningar för projektens ekonomiledning, anskaffning och personalhantering behöver utvecklas måste tid och resurser avsättas för att utveckla tydliga delegeringsordningar, en stödjande affärspolicy och stödsystem för uppföljning och rapportering som tillgodoser beställarens behov. Dessutom bör ledningen utveckla olika verktyg för incitament som stärker samarbetet inom projektgrupperna.

En funktion för övergripande och sammanhållande ledningsstöd finns i dag vid Materielverket. Enligt vår uppfattning är denna funktion av central betydelse vid den kommande utvecklingen av ett integrerat nätverksförsvar. Det kan diskuteras om denna funktion i framtiden bör finnas hos beställaren eller hos den som genomför materielförsörjning. Vi bedömer att den dels bör finnas nära den verksamhet som ska genomföra materielprojekt, dels att den dessutom ska ha ett övergripande ansvar för att även stödja strategiska överväganden om materielförsörjningen oavsett vem som är beställare. Den har en viktig roll som samordnare av systemgränssnitt mellan olika projektgrupper. Den bör därför finnas inom ramen för en stödorganisation men också kunna bilda en egen projektgrupp i samband med beställningar på Försvarsmaktsnivån.

De beslut som Materielverket fattat om att förstärka en funktion för kommersiell ledning bedömer vi väl motsvara de framtida behoven. En sådan funktion med specialistkompetens behövs för att efter avrop stödja olika materielsystem under några av skedena i ett materielprojekt. Den bör också utgöra ett kraftfullt instrument för att stödja förhandlingsverksamheten i internationella sammanhang.

Staten ska ha en identifierad ägare till materiel i drift. I anskaffningssammanhang krävs därvid en ägarföreträdare som verifierar att levererad materiel uppfyller ställda kvalitets- och säkerhetskrav. En verifierings- och valideringsfunktion måste därför finnas även fortsättningsvis. Vi föreslår dock att Materielverket tar fram en inriktning för att dels identifiera och vidmakthålla strategiskt betydelsefulla provningsresurser, dels långsiktigt etablera leverantörsförhållanden som medger att övriga provresurser på sikt avvecklas och kan tillhandahållas som köpta tjänster. Provningsorganisationen bör ingå i stödorganisationen för projekten och långsiktigt anpassas genom deras efterfrågan.