



DATUM
2022-10-20
ERT DATUM
2022-06-30

DIARIENR
2022/150-4
ER BETECKNING
Fö2022/00728

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Materieförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet (SOU 2022:24)

Statskontoret kommenterar i det här remissvaret framför allt de förslag och bedömningar av Materieförsörjningsutredningen som är betydelsefulla utifrån ett övergripande förvaltnings- och styrningsperspektiv. Statskontoret lämnar inga synpunkter på utredningens övriga förslag.

Materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret (kapitel 13)

Statskontoret har följande synpunkter på utredningens förslag till materieförsörjningsstrategi och dess mål.

Strategin är vag om hur målen ska uppnås

Strategier har olika syften, allt från att kommunicera politiska budskap till att fungera som skarpa styrinstrument som kraftsamlar olika aktörer kring en fråga. Av utredningsdirektivet framgår att materieförsörjningsstrategin syftar till att understödja politiskt beslutsfattande och myndigheters strategiska beslut.¹ Utredningen anger också att strategin bland annat ska vara normerande för staten, bidra till att målet med materieförsörjningen nås och ange hur, samt vägleda strategiskt beslutsfattande.²

Statskontoret bedömer att materieförsörjningsstrategin är tänkt att fungera styrande och vägledande för staten. Statskontorets bedömning är att en strategi som ska användas som styrinstrument bör vara så tydlig och konkret som möjligt för de berörda aktörerna.³ För att nå en strategis mål är det till exempel viktigt att det så

¹ Kommittédirektiv 2020:119. *En materieförsörjningsstrategi för det militära försvaret.*

² Statens offentliga utredningar. (SOU 2022:24). *Materieförsörjningsstrategi – För vår gemensamma säkerhet.*

³ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (Om offentlig sektor).

långt som möjligt framgår när det ska ske, vilka aktiviteter som ska genomföras och av vilken aktör. Ju mer konkret strategin är, desto bättre förutsättningar för genomslag.

Utredningen har i betänkandets trettonde kapitel på en övergripande nivå angett vilka aktiviteter som ska bidra till att nå strategins mål, men av strategin framgår inte vilken specifik statlig aktör som ska göra vad och när. Strategins nuvarande utformning överlåter därmed delar av tolkningen och tillämpningen på myndigheterna, vilket vi i tidigare utredningar har sett kan innebära att arbetet tar mer tid eftersom det försvårar för myndigheterna att förstå vilka roller de berörda parterna har och vilka konkreta åtgärder de ska vidta för att nå målet.⁴ Det kan också medföra att myndigheterna behöver mer stöd vid tolkning och mer omfattande samverkan sinsemellan.

Statskontoret har tidigare anfört att regeringens strategier inte alltid möter de berörda myndigheternas behov av tydlighet för arbetets inriktning, vad som ska åstadkommas, av vem och varför.⁵ Flera gånger har strategierna saknat uppföljbara mål och utpekade konkreta insatser för att nå dessa, samt att överlappningar har förekommit.⁶ I strategierna blandas önskade utvecklingsinriktningar med medel för att nå dessa utan att det finns en tydlig koppling däremellan.

Delar av strategin riskerar att bli tandlös

Statskontoret konstaterar att delar av materieförsörjningsstrategin täcks av befintlig lagstiftning. Utredningen anger också att flera delar av strategin inte innebär någon förändring i ambitionsnivå. Exempelvis finns krav på staten om ekonomisk effektivitet i budgetlagen. I dessa delar är det inte tydligt hur strategin i praktiken bidrar med att peka ut en tydlig inriktning och målbild.

Vi noterar samtidigt att Försvarsmakten tidigare har underskattat materielanskaffningarnas kostnader vilket har lett till stora oförutsedda kostnadsökningar.⁷ Utredningen har naturligtvis känt till detta och dessutom varit bunden av utredningsdirektiven och tidigare beslut i vad de har kunnat föreslå. Vi vill ändå tydliggöra att delar av strategin riskerar att bli tandlös.

⁴ Statskontoret. (2022). OOS. *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*; Statskontoret. (2019). OOS. *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?*

⁵ Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*. (Om offentlig sektor).

⁶ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (Om offentlig sektor).

⁷ Statskontoret. (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

Nya förutsättningar kan innebära att kompletterande analyser behövs

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har tidigare anfört att en ny materielförsörjningsstrategi måste ta hänsyn till det säkerhetspolitiska läget i omvärlden i högre utsträckning, ge möjlighet till längre planeringshorisont och prioritera försörjningstrygghet.⁸ FOI lyfte också att en materielförsörjningsstrategi bör innehålla tydliga prioriteringar mellan målen och hur de ska nås.

Statskontoret bedömer att det är viktigt att en strategi är aktuell och anpassad till rådande omständigheter. Förutsättningarna har förändrats sedan utredningen till-sattes, både sett till alliansfriheten med Sveriges ansökan om medlemskap i Nato, samt det säkerhetspolitiska läget och EU:s försvarspolitiska samarbete till följd av Rysslands invasion av Ukraina. Utredningen anger själv att den inte har kunnat ta hänsyn till dessa förändringar.

Materielförsörjning är en nationell angelägenhet och fortsätter vara det efter ett Nato-inträde. Men Statskontoret bedömer att regeringen bör analysera de nya förutsättningarna och bedöma huruvida förslaget till materielförsörjningsstrategi bör justeras och kompletteras, exempelvis med ytterligare konsekvensanalys.

Totalförsvarsanalys bör följa upp strategin

Statskontoret delar utredningens bedömning att materielförsörjningsstrategin bör följas upp systematiskt. Vi delar också utredningens bedömning att den nya myndigheten Totalförsvarsanalys som inrättas den 1 januari 2023 bör få en roll i uppföljningen. I detta kan ingå att ta fram indikatorer för att följa upp strategins mål.

Strategin bör fastställas av riksdagen (avsnitt 14.2)

Materielförsörjningsutredningen hänvisar till Statskontorets tidigare bedömning att strategier i sig inte är formella styrinstrument, men att strategier kan fungera som styrinstrument om de beslutas av riksdagen eller till exempel kombineras med regeringsuppdrag.⁹ Utredningen anger att materielförsörjningsstrategin kan antas av regeringen eller av riksdagen utan att ange vilket alternativ som är mest lämpligt.

Statskontoret bedömer att en strategi som antas av riksdagen ger bättre förutsättningar för långsiktig styrkraft. Vi har tidigare anfört att det för långsiktiga frågor kan vara av stor betydelse att en strategi beslutas av riksdagen och kan ligga fast

⁸ Totalförsvarets forskningsinstitut. (2019). *Ny tid, ny strid – En studie av Försvarmaktens materielförsörjningsstrategi i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.*

⁹ Ibid.

över mandatperioder.¹⁰ Materielanskaffningar rör stora belopp och avser långa tidsperioder. För att anskaffningarna ska kunna bli kostnadseffektiva bör mål och vägledande principer vara stabila på lång sikt. Förändringar bör främst ske när det är påkallat av exempelvis försvarets behov och det säkerhetspolitiska läget.

Bättre underlag och analyser behövs (avsnitt 15.1.6)

Statskontoret tillstyrker att uppdra åt FOI att utarbeta förslag på hur förutsättningarna för materieförsörjningen och utvecklingen inom försvarsmarknaden kan följas upp. Statskontoret tillstyrker också att uppdra åt FOI att med stöd av Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) utarbeta metoder för att beskriva, definiera ambitionsnivåer för och beräkna ekonomisk omfattning av strategiska materielområden.

Statskontoret vill i sammanhanget framföra att vi tidigare har sett bristande samordning i kunskapsöverföringen mellan FMV och Försvarsmakten samt i de underlag myndigheterna tar fram åt varandra, exempelvis riskanalyser.¹¹ Det har bland annat lett till underskattade kostnader och risker. Vi har framfört att myndigheternas uppföljnings- och analyskapacitet kring dessa frågor bör stärkas. Vi har föreslagit att regeringen i instruktionerna förtydligar FMV:s roll i att stödja Försvarsmaktens planering och genomförande av materieförsörjningen och vilka förutsättningar Försvarsmakten ska ge FMV för att ta fram underlag. Vi har också föreslagit att följa upp myndigheternas samverkan mot bakgrund av den nya ansvarsfördelning som trädde i kraft 1 januari 2019.

Statskontoret bedömer att det finns fortsatt behov av att förtydliga Försvarsmaktens och FMV:s roller och att stärka deras kapacitet i att ta fram bättre beslutsunderlag och riskanalyser. Vi ser samtidigt att de uppdrag som utredningen har föreslagit om att kartlägga vilka analyser och uppföljningar som myndigheterna genomför i dag och att ta fram metoder, definitioner och systematiserat underlagsmaterial kan bidra till att skapa förutsättningar för en väl fungerande materieförsörjning.

Samverkan inom staten vid större materialanskaffningar kan kräva betydande resurser (avsnitt 15.2.2)

Statskontoret tillstyrker utredningens rekommendation om att uppdra till FMV, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket att samverka vid större

¹⁰ Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (Om offentlig sektor).

¹¹ Statskontoret. (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning.*

materielanskaffningar för att dela kompetens och ställa krav för att möjliggöra flexibla användning inom staten.

För att uppdraget om att samverka vid större materielanskaffningar ska skapa nytta är det dock avgörande att regeringen har realistiska förväntningar på hur lång tid samverkan kan ta i anspråk och tydligt anger vad samverkan förväntas uppnå och hur det ska ske, samt skapar förutsättningar för detta.

Statskontoret har tidigare konstaterat att flera av regeringens strategier har fått begränsat genomslag för att regeringen inte haft en tydlig inriktning för arbetet och för hur strategiernas olika delar hänger ihop. I tidigare utredningar har vi konstaterat att insatser som berör flera inblandade myndigheter är resurskrävande.¹² Myndigheterna behöver utveckla en gemensam förståelse för vilket behov samverkan ska fylla, gemensamma övergripande mål för vad samverkan ska uppnå och en tydlig fördelning av roller och ansvar. Myndigheterna som ska samverka behöver därför få gott om tid på sig att etablera sina samarbeten. Det kan ta lång tid för en myndighet att förstå sin roll, identifiera vilken del av myndigheten som ska delta i samverkan och att knyta rätt kontakter.¹³

Försvarmakten bör få mer flexibla finansiella villkor (avsnitt 15.2.4)

Statskontoret tillstyrker utredningens rekommendation om att se över Försvarmaktens finansiella villkor. Vi anser dock att konsekvenserna av förslaget bör analyseras bättre (se nedan).

Vi har tidigare föreslagit att öka Försvarmaktens möjlighet till anslagssparande.¹⁴ En ökad möjlighet för Försvarmakten till anslagskredit och anslagssparande möjliggör en välbehövlig flexibilitet vid större anskaffningar.

Konsekvensanalyser bör kompletteras (kapitel 16)

Det framgår av direktivet att utredningen ska redovisa samhällsekonomiska konsekvenser av sina förslag. Som utredningen framför saknar vissa förslag delvis samhällsekonomiska analyser och konsekvensbedömningar samtidigt som kostnadsberäkningarna i flera fall är rudimentära. Det är med anledning av detta svårt att

¹² Statskontoret. (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor*. (Om offentlig sektor).

¹³ Ibid.

¹⁴ Statskontoret. (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.



fullt ut värdera vissa förslag. Statskontoret bedömer att regeringen i den fortsatta beredningen av förslagen bör komplettera konsekvensanalyserna.

Statskontoret bedömer att utredningen kan ha underskattat kostnader för implementering och förvaltning av flera av förslagen, även om det rör sig om små kostnader i sammanhanget. Att införa materielförsörjningsstrategin är rimligen förenat med vissa kostnader. Analyser och tolkningar kommer att krävas från flera myndigheter och arbetssätt förändras för att nå mål och följa inriktningarna. Att strategin på längre sikt väntas leda till besparingar förändrar inte att kostnader kan uppstå vid införandet och enskilda anskaffningar. Förslaget om uppdrag för bättre analyser och underlag samt rekommendationen om ökad samverkan mellan myndigheter vid större materielanskaffningar bedömer Statskontoret utifrån tidigare erfarenheter kan ta betydligt mer resurser i anspråk än vad utredningen har räknat med.

Försvarsanskaffningar rör stora belopp och avser långa tidsperioder. Statskontoret saknar därför en analys av påverkan på statsbudgeten över tid till följd av förslaget om att öka Försvarmaktens anslagskredit och anslagssparande.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors och utredare Jonathan Larkeus, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jonathan Larkeus