

Förord

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, beslutade den 15 december 2017 att en sakkunnig person (utredaren) ska biträda Regeringskansliet med en fördjupad översyn av ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende vidmakthållande och därtill knuten upphandling samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarsmaktens förbandsverksamhet. Uppdraget tilldelades f.d. lagmannen vid Kammarrätten i Sundsvall Christer Sjödin. Utredarens arbete har bedrivits med stöd av Victor Hagstedt, rättssakkunnig vid Försvarsdepartementet.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Sundsvall i mars 2018

Christer Sjödin

/Victor Hagstedt

Innehåll

1	Sammanfattning.....	7
2	Promemorians författningsförslag	11
2.1.	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten	11
2.2.	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.....	13
3	Uppdrag och arbete	15
3.1	Uppdraget.....	15
3.2	Uppdragets genomförande.....	16
3.3	Promemorians disposition	17
4	Förvarslogistik på 2000-talet.....	19
4.1	Förvarsstrukturutredningen	20
4.1.1	Utredningens förslag.....	20
4.1.2	Förändringar med anledning av utredningen.....	21
4.2	Logistik för högre försvarsberedskap	22
4.2.1	Försvarmaktens operativa förmåga.....	22
4.2.2	Utredningens förslag.....	24
4.2.3	Åtgärder med anledning av utredningen.....	25
5	Centrala begrepp	27
5.1	Förvarslogistik.....	27
5.1.1	Materieförsörjning.....	28

5.1.2	Logistikförsörjning	29
5.2	Vidmakthållande	30
5.3	Förråd, service och verkstäder	32
5.4	Livscykelerspektiv	33
5.5	Försörjningstrygghet	34
5.6	Driftstyrning	35
6	Försvarsupphandling	37
6.1	Upphandlingsrättsliga grunder	37
6.2	Försvarsupphandlingens särart	38
6.3	Nuvarande ansvarsfördelning	39
6.4	Lagstiftningen	40
6.4.1	Tillämpningsområde	41
6.4.2	Undantag	43
6.4.3	Upphandlingsförfaranden och tilldelning av kontrakt	44
6.4.4	Rättsmedel	45
6.4.5	Informationssäkerhet	47
6.4.6	Underentreprenad	48
7	Centrala aktörers synpunkter	49
7.1	Försvarsmaktens operativa förmåga	49
7.2	Sammanhållen logistik och två upphandlande myndigheter	50
7.2.1	Livscykelerspektiv	51
7.2.2	Kompetens och rättstillämpning	52
7.2.3	Relation till leverantörer och internationella sammanhang	54
8	Överväganden och förslag	55
8.1	Utgångspunkter för prövningen	55
8.2	Försvarsmaktens befogenhet och kapacitet	56

8.3	Försvarsmaktens helhetsbild och förmåga att hantera snabba förlopp.....	58
8.4	Anskaffning och vidmakthållande	59
8.5	Vikten av livscykelperspektivet.....	63
8.6	Två upphandlande myndigheter.....	67
8.6.1	Samordnade upphandlingar.....	69
8.7	Gränssnittet mot marknaden och internationellt materielsamarbete	70
8.8	Tillämpning av regelverket	73
8.9	Sammanfattande bedömning.....	79
8.10	Något om anslagsansvar	81
9	Konsekvenser av förslagen.....	83
10	Ikraftträdande	85
	Bilaga – Uppdragsbeskrivning	87

1 Sammanfattning

I denna promemoria görs en fördjupad översyn av Försvarens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling. I enlighet med uppdragsbeskrivningen ska utredaren lämna ett ställningstagande till hur ansvarsfördelningen för vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarens förbandsverksamhet bör se ut.

Promemorian tar sin utgångspunkt i Materiel- och logistikutredningens förslag och utgör alltså en fördjupad översyn avseende vissa delar av betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88).

I syfte att möjliggöra bedömningen återfinns i promemorian ett antal deskriptiva delar. Anledningen till detta är att promemorian vid sidan av ett ställningstagande även syftar till att bidra med ett faktaunderlag inför det ställningstagande som regeringen avser att göra i fråga om aktuell ansvarsfördelning.

I promemorian gör utredaren bedömningen att det inte bör ske några förändringar i ansvarsfördelningen avseende vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarens förbandsverksamhet. Försvarets materielverk bör därmed bibehålla ansvaret för det ovanstående i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller idag. Med andra ord förordas att Materiel- och logistikutredningens förslag i dessa delar inte ska genomföras.

Det rör sig om en sammantagen bedömning där utredaren anser att övervägande skäl talar för att inte genomföra den förändring som

Materiel- och logistikutredningen föreslagit. Vid bedömningen har utredaren särskilt beaktat konsekvenserna för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Utredaren har bl.a. tagit hänsyn till vikten av ett långsiktigt och strategiskt perspektiv inom materiel- och logistikförsörjningen, något som försvåras av ett uppdelat ansvar. Det föreligger enligt utredaren en risk för att en övergång från en till två upphandlande myndigheter kan komma att leda till lägre operativ förmåga till en högre kostnad. En strategisk, effektiv och rättsligt kompetent upphandlande myndighet är en grundförutsättning för en fungerande materiel- och logistikförsörjning. En statlig kravställare som agerar konsekvent gentemot leverantörsmarknaden är dessutom en väsentlig del i upprätthållandet av en fungerande relation mellan stat och marknad på försvarsområdet. Genom att de aktuella delarna stannar hos Försvarets materielverk blir inte heller det svårtillämpade rekvisitet vidmakthållande av lika stor betydelse eftersom detta inte blir avgörande för vilken myndighet som ansvarar för upphandlingen.

Utredaren har även beaktat komplexiteten inom det försvarsupphandlingsrättsliga området. Rätt tillämpat innebär regelverket möjligheter för den upphandlande myndigheten att uppnå en uppsatt kravbild. Motsatsvis kan en felaktig eller ifrågasatt tillämpning leda till påtagligt negativa konsekvenser som i värsta fall kan påverka Försvarsmaktens operativa förmåga. Försvarsupphandlingarnas komplexitet utgör alltså ytterligare ett skäl till att en myndighet, med upparbetad kompetens på området, ska ansvara även för de upphandlingar som är föremål för översynen.

Något förslag avseende förändringar i anslagsansvaret lämnas inte i denna promemoria. Däremot lyfter utredaren fram att det finns anledning för regeringen att överväga att budgetmässigt hantera vidmakthållande och för promemorian relevant upphandling på samma sätt som anskaffningsanslaget, där Försvarets materielverk fått i uppdrag av regeringen att förbereda övergången till en ny finansieringsmodell, vilket inkluderar övertagandet av anslaget och införandet av ett förvaltningsanslag för myndigheten.

Om regeringen beslutar att följa förslagen i promemorian innebär detta endast att några av de förslag som lämnats av Materiel- och logistikutredningen inte genomförs. Några ytterligare

konsekvenser, i den mening som avses i kommittéförordningen (1998:1474), kan inte förutses.

I promemorians författningsförslag justeras endast de ändringsförslag som Materiel- och logistikutredningen lämnade avseende Försvarmaktens och Försvarets materielverks myndighetsinstruktion. Eftersom det inte finns något förslag på ikraftträdande i Materiel- och logistikutredningen lämnas ett sådant förslag i denna promemoria. Det föreslås att ändringarna i myndighetsinstruktionerna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

2 Promemorians författningsförslag

2.1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

dels att två nya paragrafer, 3 d och 3 e §§, ska införas,

dels att 11 a § ska ha följande lydelse,

dels att 32 a § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §

Försvarmakten ska bedriva service-, förråds- och verkstadstjänster för förbandsverksamheten.

3 e §

Försvarmakten ska ansvara för driftstyrning av myndighetens materiel.

11 a §

Försvarmakten ska anlita Försvarmakten ska anlita
Försvarets materielverk vid Försvarets materielverk vid

upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

Försvarsmakten får tilldela kontrakt som grundar sig på ramavtal som ingåtts med en enda eller flera leverantörer, om tilldelningen av kontraktet grundar sig på ramavtalet genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Försvarsmakten får också upphandla varor och tjänster som uppgår till högst värdet för direktupphandling enligt 19 kap. 7 § tredje stycket första meningen lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Försvarsmakten får *dock* tilldela kontrakt som grundar sig på ramavtal som ingåtts med en enda eller flera leverantörer, om tilldelningen av kontraktet grundar sig på ramavtalet genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Försvarsmakten får också upphandla varor och tjänster som uppgår till högst värdet för direktupphandling enligt 19 kap. 7 § tredje stycket första meningen lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Försvarsmakten får vidare upphandla varor och tjänster som är av särskild betydelse för rikets säkerhet och som ska användas av enheter i Försvarsmakten som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd.

Försvarsmakten får vidare upphandla varor och tjänster som är av särskild betydelse för rikets säkerhet och som ska användas av enheter i Försvarsmakten som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd.

32 a §

Försvarsmakten får meddela föreskrifter i fråga om skyldigheten för Försvarets materielverk att tillhandahålla

*logistik i form av service-,
förråds- och verkstadstjänster för
att Försvarmakten ska kunna
fullgöra verksamhet under höjd
beredskap.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2.2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk

Häri genom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Försvarets materielverk ska
på uppdrag av Försvarmakten
- vidmakthålla, destruera och
kassera varor,

- upphandla
byggentreprenader, varor och
tjänster och

- tillhandahålla
logistiktjänster.

*Materielverket ska ta hänsyn
till de särskilt brådskande
förhållanden som kan uppkomma
vid höjd beredskap och
mobilisering samt i fredstid när
Sveriges territoriella integritet ska
hävdas.*

Försvarets materielverk ska
på uppdrag av Försvarmakten
vidmakthålla, destruera och
kassera varor samt upphandla
byggentreprenader, varor och
tjänster.

Försvarets materielverk ska biträda Försvarsmakten i materieförsörjnings- och logistikförsörjningsplanering samt med materiel-systemkunskap. Försvarets materielverk ska biträda Försvarsmakten i materieförsörjnings- och logistikförsörjningsplanering samt med materiel-systemkunskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

3 Uppdrag och arbete

3.1 Uppdraget

Av uppdragsbeskrivningen framgår bl.a. följande.

Arbetet ska ta sin utgångspunkt i de förslag som lämnades av översynen av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten (Materiel- och logistikutredningen) i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88), som överlämnades till Förvarsdepartementet i december 2016. Uppdraget går ut på att göra en fördjupad analys av vissa av de frågor som behandlades i ovanstående betänkande. En redogörelse för de relevanta förslagen i betänkandet återfinns i avsnitt 4.2.

En viktig utgångspunkt för arbetet ska vara att Försvarmaktens operativa förmåga, och ytterst förmågan till väpnad strid, är ett överordnat mål.

Utredaren ska även beakta vad regeringen anført i budgetpropositionen för 2018 om ändringar av den finansiella styrningen av materiel- och logistikförsörjningen och de förändringar av styrmodellen som avses genomföras från och med 2019. De beslutade och planerade förändringarna som är av betydelse för uppdraget behandlas närmare i avsnitt 4.2.3.

Med beaktande av det ovannämnda ska utredaren analysera vilka rättsliga konsekvenser en uppdelning mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk i enlighet med Materiel- och logistikutredningens förslag skulle få. Utredaren ska också analysera förslagets påverkan på tydligheten i fördelningen av ansvaret för den relevanta materielens skick och användning. Med beaktande av Försvarmaktens förutsättningar att säkerställa materiel- och förnödenhetsförsörjningen av krigsförbanden, ska även förslagets effekter på kostnaderna för anskaffning, användning och vidmakthållande av materielen i ett livscykelperspektiv värderas. En analys ska göras av förslagets inverkan på effektiviteten i anskaffningsprocessen.

Utredaren ska även utvärdera vilka affärsmässiga följder det skulle få att dela upp ansvaret mellan Försvarmakten och Försvarets

materielverk på det sätt som föreslås av Materiel- och logistikutredningen. Utredaren ska bedöma hur den föreslagna ansvarsuppdelningen påverkar förutsättningarna för kompetensförsörjning inom områdena upphandling, inköp och affärsjuridik hos Försvarmakten och Försvarets materielverk. Vidare ska utredaren bedöma hur förslaget förhåller sig till de krav på saklighet och opartiskhet som gäller i förvaltningen.

I översynen ska utredaren vidare beakta de särskilda krav på säkerhetsskydd m.m. som enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller för upphandlingar som rör rikets säkerhet. Vidare ska utredaren bl.a. uppmärksamma frågeställningar av civil- och immaterialrättslig karaktär samt frågor om offentlighet och sekretess.

Med hänsyn till vad utredaren kommer fram till i sin analys av det ovanstående ska utredaren ta ställning till hur ansvarsfördelningen för vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarmaktens förbandsverksamhet bör se ut.

Avslutningsvis framgår att utredaren ska analysera och redovisa konsekvenser av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras.

Uppdragsbeskrivningen i sin helhet finns som en bilaga till denna promemoria.

3.2 Uppdragets genomförande

I fråga om uppdragets genomförande framgår av uppdragsbeskrivningen att utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, däribland Försvarmakten, Försvarets materielverk, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Statskontoret samt Ekonomistyrningsverket.

Under arbetets gång har utredaren haft möten med företrädare för de ovan nämnda myndigheterna. Därutöver har utredaren vid ett möte inhämtat synpunkter och upplysningar från företrädare för branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF).

Arbetet har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp.

3.3 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i ett antal tematiska kapitel. I kapitel 4 görs en genomgång av hur försvarslogistiken har organiserats under 2000-talet, med fokus på de frågor som är relevanta för promemorian. Därefter skiftas i kapitel 5 fokus till vissa begrepp som är av betydelse för översynen. Syftet med detta är dels att visa på att vissa begrepp definieras olika av olika aktörer dels att tydliggöra hur vissa nyckelbegrepp definieras i promemorian. Med ett tydligt fokus på rättsliga frågor görs i kapitel 6 en genomgång av upphandlingsområdet i allmänhet och försvarsupphandlingar i synnerhet. Som förhoppningsvis kommer att framgå är detta ett rättsområde som medför såväl problem som möjligheter för den upphandlande myndigheten. I kapitel 7 återfinns ett antal centrala aktörers syn på de frågor som är föremål för denna översyn. Skälet till att utredaren vill lämna en redogörelse för detta innan bedömningen är att de relevanta aktörerna med sin sakkunskap på ett tydligt sätt ringar in den huvudsakliga problematiken. Avslutningsvis redogör utredaren för bedömningen i kapitel 8. Vi har valt att samla bedömningen i ett kapitel, då det till stor del är en sammantagen bedömning som görs. Vi hoppas att på detta sätt tydligt kunna redogöra för slutsatserna, oavsett om man delar dessa eller inte. Konsekvenser av förslagen samt ikraftträdande av de aktuella förordningsändringarna beskrivs i kapitel 9 respektive kapitel 10.

Vi vill i detta sammanhang även understryka att promemorian inte är någon överprövning av Materiel- och logistikutredningens betänkande, utan endast en fördjupad översyn avseende vissa delar. I promemorian kompletteras Materiel- och logistikutredningens betänkande med en ansats som är inriktad mot upphandling, rättsliga frågor och statens relation till leverantörsmarknaden m.m.

4 Försvarslogistik på 2000-talet

Denna översyn avseende vissa delar av försvarslogistiken är ur ett nutidshistoriskt perspektiv på intet sätt unik. Under de senaste två decennierna har ett antal utredningar analyserat materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten och kommit med förslag på området som i varierande utsträckning har genomförts. Flera av utredningarna har dock det gemensamt att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk står i fokus. I det följande kommer de två utredningar som haft störst betydelse för försvarslogistikens nuvarande utformning, och som även är av stor vikt för denna fördjupade översyn, att presenteras närmare. Det rör sig om Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36) samt Materiel- och logistikutredningen (SOU 2016:88).

Innan vi går närmare in på de nämnda utredningarna finns anledning att i korthet redogöra för hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna såg ut närmast innan de förändringar som föranleddes av Försvarsstrukturutredningen.

Materielanskaffningen och vidmakthållandet av anskaffad materiel var vid denna tid uppdelad mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten. Försvarsmakten beställde materiel av Försvarets materielverk som därefter upphandlade materiel från industrin och levererade till Försvarsmakten. Försvarsmakten planerade drift och underhåll av materielen internt inom ramen för sitt logistikförband (FMLOG) och teknikkontor. Både Försvarsmakten och Försvarets materielverk upphandlade olika delar av det underhåll som industrin utförde (Ekonomistyrningsverkets rapport *En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar*, ESV2015:47, s. 21).

4.1 Försvarsstrukturutredningen

I syfte att förstå såväl den nuvarande försvarslogistiska ordningen som slutsatserna i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap är det relevant att redogöra för betänkandet *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret* (SOU 2011:36) som Försvarsstrukturutredningen överlämnade till Försvarsdepartementet i april 2011.

4.1.1 Utredningens förslag

Ett centralt begrepp i Försvarsstrukturutredningens betänkande är *sammanhållen försvarslogistik*. I betänkandet gör utredningen bedömningen att materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten i viss mån är fragmenterad och inte svarar mot de krav som ställs på försörjningen av varor och tjänster till Försvarsmaktens förband i insatsorganisationen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att materiel- och logistikförsörjningen slås samman till en verksamhet, benämnd försvarslogistik, där krav på beredskap och tillgänglighet är styrande ingångsvärden för verksamhetens bedrivande.

I betänkandet gör utredningen vidare bedömningen att försvarslogistiken, för att kunna bedrivas rationellt och vara effektiv, ska grundas på i vart fall tre drivkrafter. Den första är integrationen av materiel och materielrelaterade tjänsteleveranser som tillsammans levererar operativt användbara materielsystem över tid. Den andra är en renodling av uppgifterna som Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska utföra och därmed tillskapande av en entydig fördelning mellan beställare (Försvarsmakten) och utförare (Försvarets materielverk). Enligt Försvarsstrukturutredningen skulle detta leda till tydliga uppgifter, tillvaratagande av varje aktörs kärnkompetenser samt genomförande och leverans utifrån respektive roll och ansvar. Den tredje drivkraften är ekonomiskt betingad och innefattar realiseringen av möjliga effektivitets- och rationalitetsvinster.

Försvarsstrukturutredningen ansåg sammanfattningsvis att den vid tidpunkten befintliga uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk inte var ändamålsenlig och att den sammanhållna försvarslogistiken därför borde

organiseras inom ramen för en beställar- och utförarmodell med en renodlad uppgifts- och ansvarsfördelning myndigheterna emellan.

Utredningen bedömde även att beställningar borde ske på högre systemnivåer jämfört med tidigare, med ökad uppmärksamhet på rationalitet och effektivitet i ett livscykelperspektiv. Mot denna bakgrund föreslog utredningen en ny struktur för de verksamheter som omfattas av begreppet försvarslogistik. Som en konsekvens av detta föreslog utredningen även att ett flertal av tjänsteområdena inom Försvarens logistik (FMLOG) och huvuddelen av verksamheten i Försvarens teknik- och materielssystemkontor skulle föras över till Försvarets materielverk.

Eftersom den nu aktuella översynen har ett tydligt fokus på upphandlingsfrågor finns även skäl att lyfta fram vad Försvarensstrukturutredningen framhöll om försvarsupphandlingar kopplat till den sammanhållna försvarslogistiken.

I betänkandet anförs att det är av central upphandlingsrättslig betydelse att en och samma myndighet ges ett långtgående ansvar för materialanskaffningen och logistikförsörjningskedjan för att möjliggöra en korrekt och rättssäker tillämpning av upphandlingsreglerna och därmed säkerställa en affärsmässig, transparent och objektiv upphandlingsprocess inom försvarssektorn. Detta ansvar, i kombination med att Försvarensmakten uttrycker sina förmågebehov mer övergripande och på högre systemnivåer, bedöms i betänkandet vara en viktig förutsättning för att upphandlande myndighet i framtiden ska kunna agera effektivt och uppfattas som en kvalificerad köpare inom försvarsupphandlingssektorn på det sätt som regeringen efterfrågar.

4.1.2 Förändringar med anledning av utredningen

Som konstateras i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88) genomfördes långt ifrån alla förslag i Försvarensstrukturutredningen. Utredningens förslag omfattade exempelvis överföring av all verksamhet inom Försvarens logistik som inte var insatsorganiserad då utredningen genomfördes. Mer än hälften av antalet anställda på Försvarens logistik blev dock kvar i Försvarensmakten.

Även om utredningens förslag inte genomfördes i sin helhet gjordes ändå betydande förändringar inom försvarslogistiken som en följd av betänkandet. Regeringen fattade exempelvis beslut om att vissa organisatoriska enheter inom Försvarets materielverk skulle föras över till Försvarets materielverk den 1 januari 2013. Det avsåg bl.a. central förrådsverksamhet, service och administration samt verkstadstjänst och inköp.

Året efter genomfördes en andra verksamhetsövergång från Försvarets materielverks produktionsledning till Försvarets materielverk av de så kallade materielsystemansvariga och delar av teknikkontoren. En tredje verksamhetsövergång genomfördes inom flygområdet 2015 genom att delar av Försvarets materielverks materielsystemkontor flyg övergick till Försvarets materielverk. Samma år påbörjades även införandet av en ny modell för ledning och beställning.

Som en följd av förslagen i Försvarsstrukturutredningen samlades upphandlingsansvaret hos Försvarets materielverk, med vissa undantag som vi återkommer till.

4.2 Logistik för högre försvarsberedskap

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarets materielverk. Utredningen överlämnade betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88) till Försvarsdepartementet i december 2016. Det är detta betänkande som ligger till grund för den nu aktuella översynen.

4.2.1 Försvarets materielverks operativa förmåga

I enlighet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen är det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret (prop. 2014/15:109, s. 7).

I inriktningspropositionen anför regeringen att materiel- och logistikförsörjningen är medel för att stödja krigsförbanden i uppbyggnaden av deras operativa förmåga och ska möjliggöra för krigsförbanden att utföra sina uppgifter i fred och vid höjd beredskap samt att Försvarets materielverks operativa behov bör vara

styrande för materiel- och logistikförsörjningen. Detta synsätt kontrasteras mot föregående försvarsinriktningsperiod där den fredstida materiel- och logistikförsörjningen rationaliserades i syfte att omfördela medel till annan verksamhet inom Försvarmakten (prop. 2014/15:109, s. 95).

Regeringen gör i inriktningspropositionen även bedömningen att förhållandet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk vid höjd beredskap bör tydliggöras. Det påpekas att det med hänsyn till den försämrade säkerhetspolitiska situationen är av stor vikt att alla delar av Försvarmakten som har uppgifter vid höjd beredskap organiseras som krigsförband och att materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering bör utgå ifrån den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Som en konsekvens av detta gör regeringen i inriktningspropositionen bedömningen att Försvarmaktens logistik och relevanta delar av basorganisationen bör organiseras som krigsförband och ingå i de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Det är enligt regeringen en förutsättning för att dessa delar, tillsammans med logistikfunktionerna i Försvarets materielverk och det civila försvaret, ska kunna utgöra en funktionellt sammanhållen helhet som effektivt kan utföra den bakre logistiken i händelse av höjd beredskap.

I inriktningspropositionen gör regeringen vidare bedömningen att det utifrån det försämrade omvärldsläget är lämpligt att justera det omställningsarbete som vid tillfället bedrevs. Detta för att åstadkomma en materiel- och logistikförsörjning som i högre grad är anpassad för att stödja krigsförbanden vid höjd beredskap, inklusive mobilisering.

Utredningsdirektiven till Materiel- och logistikutredningen gav en särskild utredare i uppdrag att se över materiel- och logistikförsörjningen för att möjliggöra för regeringen att, med tillgängliga resurser, utforma och organisera denna med hänsyn till Försvarmaktens justerade mål i inriktningspropositionen. Vidare skulle utredningen bl.a. föreslå hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen borde utformas utifrån kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden, kravet på att logistiktjänsterna organiseras för detta och kravet på att logistiktjänsterna ska kunna styras och följas upp av Försvarmakten.

4.2.2 Utredningens förslag

Det saknas mot bakgrund av uppdragets utformning anledning att i denna promemoria redogöra för samtliga förslag i betänkandet. Fokus kommer istället att ligga på utredningens förslag avseende vidmakthållande och därtill knuten upphandling samt upphandling inom förråd, service och verkstäder. För att skapa en nödvändig helhetsbild finns dock skäl att även beskriva några centrala tankar i betänkandet.

Utredningen gör en uppdelning mellan dels logistikförsörjning av Försvarsmaktens krigsförband dels materielförsörjning, som enligt utredningen innebär investeringar i ny materiel. Som skäl för uppdelningen anförs i betänkandet att det rör sig om två olika processer, med olika syften och tidsperspektiv. Logistikförsörjningen beskrivs som förutsättningsskapande för att krigsförbanden ska kunna genomföra utbildningar, övningar, operationer och upprätthålla incidentberedskap samt tillgänglighet och beredskap. Ledning av krigsförband i alla beredskapsnivåer, inklusive incidentberedskap, bör enligt utredningen hållas samman med ledning av logistikförsörjningen. Logistiken måste, som Försvarsmaktens övriga delar, utgå från principen lika ledning i fred, kris och krig för att skapa förutsättningar för en organisation som klarar förändrad beredskap med snabba övergångar i våldsamma förlopp.

När det gäller förråd, service och verkstäder för förbandsverksamheten föreslår utredningen att detta område ska överföras från Försvarets materielverk till Försvarsmakten. Utredningen föreslår också att Försvarsmakten ska få upphandla de varor och tjänster som behövs för denna verksamhet.

I fråga om vidmakthållande, något utredningen definierar som åtgärder som genomförs för att materielen som används av Försvarsmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager, föreslås att Försvarsmakten ska ha ansvar och befogenheter för att vidmakthålla krigsförbanden med tillhörande materiel. Utredningen betonar dock att ansvaret för vidmakthållande inte nödvändigtvis innebär att Försvarsmakten ska utföra all verksamhet som hör samman med vidmakthållandet. I betänkandet föreslås också att Försvarsmakten ska få upphandla de varor och tjänster som

behövs för den verksamhet som myndigheten ska bedriva inom ramen för vidmakthållandet. Övrig upphandling som Försvarets materielverk utför för att tillgodose Försvarets behov föreslås dock alltjämt utföras av Försvarets materielverk.

Ett genomförande av utredningens förslag i fråga om upphandling skulle alltså medföra att såväl Försvarets materielverk som Försvarets materielverk upphandlar varor och tjänster i betydande omfattning. Utredningen påpekar också att förslaget medför en risk för ett mindre effektivt upphandlingsförfarande, men att det är myndigheternas ansvar att bl.a. arbeta med samordnade upphandlingar för att på så sätt effektivisera upphandlingarna i så stor utsträckning som möjligt. Någon mer ingående analys av frågor hänförliga till försvarsupphandlingar finns inte i utredningen.

Utredningen föreslår även att Försvarets materielverk ska överta ansvaret för att driftstyra myndighetens materiel samt att Försvarets materielverks kapacitet att beställa materiel ska förstärkas genom att beställarkompetens förs över från Försvarets materielverk. Vidare föreslås i betänkandet att Försvarets materielverk fortsättningsvis ska disponera budgetanslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, men styrt av regeringens beslut om Försvarets materielverks investeringsplan och Försvarets materielverks beställningar. Utredningen rekommenderar även att Försvarets materielverk får disponera en anslagspost för viss anskaffning.

4.2.3 Åtgärder med anledning av utredningen

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 6, avsnitt 3.3.7) ”i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens bedömningar”. Riksdagen beslutade om budgetpropositionen den 12 december 2017 (prop. 2017/18:1, bet 2017/18:FöU1, rskr. 2017/18:101).

Regeringen bedömer bl.a. att Försvarets materielverk bör överta ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder samt ansvaret för att driftstyra myndighetens materiel. Regeringen har därför beslutat om uppdrag till Försvarets materielverk och Försvarets materielverk att genomföra överföring respektive inordnande av de aktuella verksamheterna till den 1 januari 2019.

I budgetpropositionen instämmer regeringen även i utredningens bedömning att Försvarsmaktens besluts- och beställarfunktioner bör förstärkas. Regeringen ställer sig i budgetpropositionen även bakom utredningens förslag avseende den finansiella styrningen, men bedömer samtidigt att myndigheterna behöver förbereda införandet av denna under ytterligare ett år. Budgetförslag med anledning av utredningens förslag i denna del kommer därför att lämnas först i budgetpropositionen för 2019.

5 Centrala begrepp

I diskussionen om materiel- och logistikförsörjningen används ett antal begrepp som saknar en enhetlig och oomtvistad definition (däribland materiel- och logistikförsörjning). Vissa centrala begrepp tenderar att fyllas med olika innehåll beroende av tid, sammanhang och avsändare. Det finns därför skäl att i den här översynen redogöra för den differentierade synen på vissa begrepp samt i möjligaste mån definiera begreppen. Syftet med detta är att tydliggöra komplexiteten avseende vissa delar av försvarslogistiken samt att redogöra för hur några nyckelbegrepp fortsättningsvis kommer att användas i promemorian.

5.1 Försvarslogistik

Försvarslogistik är ett övergripande begrepp som saknar entydig definition. Begreppet har ändå de senaste åren använts i stor utsträckning. Detta beror åtminstone till viss del på den logistiska omställning som genomförts till följd av Försvarsstrukturutredningens förslag om att slå samman materiel- och logistikförsörjningen till en verksamhet, benämnd försvarslogistik. Begreppet användes dock även tidigare och det är enligt vår mening viktigt att skilja på ”försvarslogistik” och ”sammanhållen försvarslogistik”.

Den sammanhållna försvarslogistiken tar sikte på att materiel- och logistikförsörjningen ska vara en integrerad verksamhet. Förslagen i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88) utgår däremot från behovet av att separera materiel- och logistikförsörjningen där Försvarsmakten ska sköta större delar av det sistnämnda. Enligt Ekonomistyrningsverket omfattar det som benämns försvarslogistik både logistik- och materielförsörjningen och inkluderar utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel (ESV2015:47, s. 21).

Enligt vår mening avser försvarslogistiken materiel- och logistikförsörjningen i sin helhet, oavsett huruvida man anser att det ska vara fråga om en integrerad verksamhet eller inte. Begreppet försvarslogistik ska, i de sammanhang som är relevanta för denna översyn, förstås som summan av materiel- och logistikförsörjningen vars syfte är att förse Försvarmakten med de varor och tjänster som myndigheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

Om försvarslogistik inom ramen för denna fördjupade översyn definieras som summan av materiel- och logistikförsörjningen finns det även anledning att utveckla dessa två begrepp.

5.1.1 Materieförsörjning

Materieförsörjningen syftar till att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden (prop. 2008/09:140, s. 88). Försvarsstrukturutredningen definierade materieförsörjning som de olika sammanhängande aktiviteter och verksamheter som genomförs för att försörja det militära försvaret med materiel i form av varor och tjänster så att dess uppgifter kan lösas (SOU 2011:36, s. 58).

Det ovanstående ger viss ledning avseende syftet med materieförsörjningen. Av än större betydelse för denna fördjupade översyn är dock att avgränsa innebörden av begreppet.

I Materiel- och logistikutredningen definieras materieförsörjning inledningsvis som ”investeringar i ny materiel” (SOU 2016:88, s. 11). Senare i samma utredning återfinns en annan definition av begreppet, där materieförsörjning beskrivs som ”anskaffning av ny materiel samt investeringar, ökad prestanda, i befintlig materiel” (s. 139). Materiel- och logistikutredningen framhåller i sitt betänkande att förslagen inte innebär någon ändring avseende materieförsörjningen. Det är därmed tydligt att utredningen bedömer att de lämnade förslagen, i de delar som är relevanta för denna översyn, endast avser logistikförsörjningen. I sitt remissyttrande över ovanstående betänkande anför dock Försvarets materielverk att Materiel- och logistikutredningens förslag innebär att den nuvarande principen med en sammanhållen försvarslogistik lämnas för att istället ersättas med en uppdelning i två verksamheter, materieförsörjning respektive logistikförsörjning. Vidare framhåller

Försvarets materielverk att utredningen även valt att begränsa materieförsörjningen till att endast omfatta investering i materiel och att man därmed splittrat materieförsörjningen i två delar, investeringar och vidmakthållande (Försvarets materielverks yttrande över betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap, 17FMV435-3:1, s. 5). Försvarets materielverk har i sitt remissyttrande därmed gett uttryck för en vidare syn på materieförsörjningen än den som förs fram av Materiel- och logistikutredningen.

Enligt vår mening är det självklart att investeringar i ny materiel och anskaffningar som medför ökad prestanda i befintlig materiel bör betraktas som en del av materieförsörjningen. Gränsdragningsproblematiken rör snarare om det som är att betrakta som vidmakthållande (se vidare i avsnitt 5.2) faller inom ramen för materieförsörjningen. I denna del finner vi skäl att i likhet med Materiel- och logistikutredningen avgränsa materieförsörjningen på så sätt att vidmakthållande, inom ramen för denna översyn, inte ska anses utgöra en del av materieförsörjningen.

5.1.2 Logistikförsörjning

Inledningsvis finns skäl att förtydliga att begreppet logistikförsörjning inte är detsamma som försvarslogistik. Med logistikförsörjning avser Materiel- och logistikutredningen driftstyrning, vidmakthållande, transporter och lagerhållning av krigsförbandens materiel samt servicetjänster. Därutöver anser utredningen att anskaffning av varor och tjänster som används i Försvarmaktens verksamhet och som finansieras av budgetanslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* är en del av logistikförsörjningen (SOU 2016:88, s. 127).

Vi har i föregående avsnitt gjort bedömningen att vidmakthållandet bör ses som en del av logistikförsörjningen och delar därför den syn som Materiel- och logistikutredningen intog i sitt betänkande. Detta ligger även i linje med den uppdelning avseende budgetanslagen som återfinns i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 (se vidare i avsnitt 5.2).

Driftstyrning, vidmakthållande, transporter och lagerhållning av krigsförbandens materiel samt servicetjänster och den anskaffning

av varor och tjänster som kopplas till nämnda åtgärder är inom ramen för denna promemoria en del av logistikförsörjningen. Därmed är samtliga områden som är föremål för den här översynen, dvs. vidmakthållande samt förråd, service och verkstäder, en del av det som vi definierar som logistikförsörjning.

5.2 Vidmakthållande

I sin rapport från 2015 noterar Ekonomistyrningsverket att vidmakthållande är ett begrepp som används med olika innebörd i olika sammanhang (ESV2015:47, s. 5).

I uppdragsbeskrivningen till denna fördjupade översyn beskrivs vidmakthållande som åtgärder som genomförs för att materiel som används av Försvarmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager. Det är samma definition som används av Materiel- och logistikutredningen.

I ett försök att definiera vidmakthållandet är det relevant att redogöra för hur kostnaderna för vidmakthållande hanteras i statens budget, där utgifter för försvar och samhällets krisberedskap finns i utgiftsområde 6. I budgetpropositionen för 2017 avvecklades nämligen det tidigare anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. I samband med detta fördes kostnaderna för de åtgärder där avsikten är att förändra teknisk förmåga eller prestanda inklusive förlängning av livstiden över till anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. De delar av det tidigare anslaget 1:4 som användes till att finansiera åtgärder med avsikt att bibehålla materielens eller anläggningens tekniska förmåga eller prestanda fördes vid samma tidpunkt över till anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Ett bakomliggande skäl till denna förändrade anslagsindelning är Ekonomistyrningsverkets rapport där myndigheten förordar att vidmakthållandeanslaget avskaffas och att anslaget 1:1 ska omfatta allt vidmakthållande av materiel och anläggningar (ESV2015:47, s. 43).

Vår bedömning är att begreppet vidmakthållande måste avgränsas mot bakgrund av Ekonomistyrningsverkets rapport. Därför finner vi skäl att i denna fördjupade översyn definiera vidmakthållande som

åtgärder som genomförs för att materielen som används av Försvarsmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager. Enligt vår mening innefattar ovanstående definition också åtgärder som genomförs för att förlänga livslängden på ett objekt.

Det finns dock skäl att fördjupa sig något ytterligare i fråga om definitionen av vidmakthållande.

Frågan om vad som utgör en vidmakthållande åtgärd innefattar vad som med juridisk terminologi kan betecknas som ett subjektivt rekvisit. Med detta menas att avsikten med den aktuella åtgärden har betydelse. Som exempel på detta kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen för 2017 anför att anslag 1:1 bl.a. får användas för att finansiera åtgärder med avsikt att bibehålla materielens eller anläggningens tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager (prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 6, s. 50). Vidare anges att den del av verksamheten som avser att förändra materielens tekniska förmåga eller prestanda, avveckla, förlänga livstiden, förstagångsanskaffning av beredskapsvaror samt anskaffning med syfte att öka minsta bestånd av beredskapsvaror i lager finansieras via anslaget 1:3, dvs Anskaffning av materiel och anläggningar.

Det avgörande för om en åtgärd som såväl bibehåller som förbättrar ett objekt är ett vidmakthållande blir därför avsikten med åtgärden. Enligt vår mening innebär detta att en åtgärd som syftar till att bibehålla förmågan hos ett visst objekt, men som därutöver medför vissa förbättringar avseende prestandan är att betrakta som en vidmakthållande åtgärd. Motsatsvis är en åtgärd som primärt har för avsikt att förbättra en förmåga, men som samtidigt fungerar avhjälpande inte att betrakta som vidmakthållande utan som en sådan anskaffning som ska finansieras via anslaget 1:3. Redan här ser vi problem med tillämpningen av begreppet vidmakthållande.

Bilden kompliceras ytterligare av att en åtgärd givetvis kan ha dubbla syften, dvs. avsikten kan både vara att bibehålla och förbättra. Det rimliga i en sådan situation är att tillämpa en överviktsprincip där det avgörande blir vad som är det primära syftet med åtgärden. Vi är dock medvetna om att detta framstår som svårt att tillämpa i praktiken och att det finns en uppenbar risk för att tillämpningen blir illusorisk och avhängig vilket resultat man vill få fram. Som vi kommer att redogöra för i bedömningsavsnittet är vi mot bakgrund

av bl.a. det ovanstående kritiska till användandet av vidmakthållande som ett rekvisit av större betydelse inom försvarslogistiken.

5.3 Förråd, service och verkstäder

Verksamheterna förråd, service och verkstäder fördes över från Försvarsmakten till Försvarets materielverk i januari 2013. Enligt Försvarets materielverks instruktion ska myndigheten på uppdrag av Försvarsmakten bl.a. upphandla varor och tjänster samt tillhandahålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster.

Regeringen har dock i budgetpropositionen för 2018 gjort bedömningen att Försvarsmakten bör överta ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder (prop. 2017:18:1, Utgiftsområde 6, s. 44). Regeringsbeslut har fattats med uppdrag till myndigheterna att förbereda överföringen från Försvarets materielverk till Försvarsmakten.

I fråga om ansvaret för verksamheten förråd, service och verkstäder har regeringen därmed valt att gå på den linje som Materiel- och logistikutredningen föreslog i sitt betänkande. I uppdraget ingår dock att analysera och bedöma om även upphandling inom området ska föras över från Försvarets materielverk till Försvarsmakten.

Förråd, service och verkstäder (FSV) är i dagsläget ett eget verksamhetsområde inom Försvarets materielverks organisation. En redogörelse för verksamhetsområdet återfinns i Materiel- och logistikutredningen och kan sammanfattas enligt det följande.

Verkstadsverksamheten består av markverkstäder, marinverkstäder och flygverkstäder. Inom verksamhetsområdet finns en försörjningsavdelning som ansvarar för att lagerhålla och transportera materiel. Därutöver finns en reservmaterielsektion som återanskaffar reservmateriel, drivmedel samt förbrukningsmateriel. Inom avdelningen service ryms tjänster inom administrativt stöd och arbetsplatservice. Den inkluderar ekonomiredovisning, stöd vid resor, grafisk produktion, hotell och bostäder, förplägnad, lokalvård, webbservice, postservice. En sektion ansvarar för ekonomiredovisning åt Försvarsmakten. Slutligen finns en

avdelning som ansvarar för besiktning av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks fordon (SOU 2016:88, s. 83 f.)

5.4 Livscykelperspektiv

I enlighet med regeringens inriktningsbeslut för Försvarets materielverks verksamhet åren 2018–2020 ska myndigheten stödja Försvarsmakten med väl underbyggda underlag och en effektiv investeringsplaneringsprocess. I beslutet anges vidare att detta innebär att särskilt fokus ska läggas på bl.a. livscykelanalyser (Regeringsbeslut nr 8, Fö2017/01725/MFU, 2017-12-18).

I Materiel- och logistikutredningen framhålls att användandet av ett livscykelperspektiv innebär att man vid anskaffning planerar och kostnadsberäknar totalkostnaden för ett system under hela dess bedömda livslängd. Tillämpningen av ett livscykelperspektiv är ett verktyg för en samlad kostnadsbedömning inför beslut om investeringar i materiel (SOU 2016:88, s. 129). Att analysera livscykelkostnaden är en betydelsefull del av ett livscykelperspektiv. Inom ramen för de frågor som promemorian tar sikte på finns dock skäl att förtydliga att ett livscykelperspektiv även inbegriper andra frågor. Enligt vår mening utgör livscykelperspektivet en strategisk ansats där man tar hänsyn till en investerings nytta över hela dess livslängd.

Försvarets materielverk har beskrivit att systemlivscykelledning (Life Cycle Management, LCM) är en väl etablerad disciplin inom ett stort antal områden, bl.a. för militära förmågor och system. Verksamheten handlar om hur man kravställer, hanterar och optimerar en produkt och dess tillhörande information under hela livscykeln inklusive under användning i förbanden. Inom Försvarets materielverk är systemlivscykelledning en kärnverksamhet som bedrivs sammanhållet inom tre större delområden – designledning (prestanda och kvalitet), produktionsledning (producerbarhet och tid) och kommersiell ledning (affär och kostnad).

Även om i viss mån olika begrepp används för att beskriva faserna i ett livscykelperspektiv är det i stort sett samma innehåll i

redogörelserna. Av skältexten till Försvarsupphandlingsdirektivet¹ framgår att hänsyn bör tas till den upphandlande myndighetens eller enhetens behov under produktens hela livslängd, det vill säga forskning och utveckling, industriell utformning, tillverkning, reparation, modernisering, ändring, underhåll, logistik, utbildning, testning, återkallande och bortskaffande. Detta ger enligt vår mening en god bild över vilka faser som rymms i en livscykel.

5.5 Försörjningstrygghet

Försörjningstrygghet är ett rättsligt begrepp såtillvida att det bl.a. återfinns i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS) och Försvarsupphandlingsdirektivet. Någon definition av försörjningstrygghet i upphandlingsrättslig mening finns vare sig i lagen eller direktivet. Ledning om hur en upphandlande myndighet eller enhet kan trygga försörjningen avseende en vara eller tjänst kan dock hämtas från 7 kap. 17 § LUFSS som reglerar krav som i upphandlingsrättslig mening kan ställas i fråga om försörjningstrygghet.

Uppräkningen av de krav i fråga om försörjningstrygghet som den upphandlande myndigheten kan ställa är inte uttömmande, men innefattar bl.a. olika typer av certifieringar, dokumentation och utfästelser avseende export, överföring och transitering. Regleringen tar sikte på att den upphandlande myndigheten eller enheten ska kunna ställa nödvändiga krav för att trygga tillräckliga och pålitliga leveranser av försvars- och säkerhetsmateriel och tjänster inom området. Det gäller även löpande tillgång till underhåll och reparation samt reservdelar och annat stöd. Det kan konkret vara fråga om att ställa upp krav på leveranstider och tillgång till reservdelar eller annan service (prop. 2010/11:150, s. 269). Kraven är även kopplade till en högre försvarsberedskap och ska trygga försörjningen av viktiga produkter såväl i fred som under höjd beredskap eller andra svåra förhållande (prop. 2010/11:150, s. 129).

Försörjningstryggheten är även förknippad med livscykelperspektivet som beskrevs i avsnitt 5.4 på så sätt att en

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG

väsentlig del av försörjningstryggheten består i att leveranser och underhåll ska kunna tryggas under ett objekts hela livscykel.

5.6 Driftstyrning

Materiel- och logistikutredningen föreslog i sitt betänkande att Försvarmakten ska överta ansvaret för att driftstyra myndighetens materiel från Försvarets materielverk. I budgetpropositionen för 2018 har regeringen instämt i bedömningen att Försvarmakten bör överta detta ansvar. Regeringen har därför gett Försvarets materielverk och Försvarmakten i uppdrag att överföra respektive inordna driftstyrningen.

Frågan om driftstyrning är därmed inte föremål för denna fördjupade översyn, men eftersom den är nära förknippad med andra frågor som är av intresse för översynen finns det skäl att redogöra för definitionen av detta begrepp.

Vi ser i denna del inte skäl att frångå den definition som används i Ekonomistyrningsverkets rapport där driftstyrning beskrivs som en del av logistikförsörjningen och innefattar uppgiften att styra vilken materiel som ska vara i drift, underhållas eller lagerhållas. Det primära syftet med driftstyrningen är att säkerställa materielens tillgänglighet (ESV2015:47, s. 22

6 Försvarsupphandling

Regelverket avseende offentlig upphandling är komplext och praktiker på området arbetar ofta uteslutande med upphandlingsrätt. Försvars- och säkerhetsupphandlingar är möjligtvis än mer komplicerade eftersom det rör sig om tekniskt avancerade upphandlingsföremål, men även då upphandlingar på området hänför sig till frågor av vikt för rikets säkerhet. Därutöver är försvars- och säkerhetsupphandlingar ofta ekonomiskt omfattande och precis som anförs i uppdragsbeskrivningen till denna översyn ställer de stora krav på kompetens och organisation.

I promemorian ska ett ställningstagande göras avseende ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk i fråga om vissa upphandlingar och vidmakthållande. Det är därför av vikt för uppdragets genomförande att också en redogörelse för upphandlingsregelverket lämnas i detta kapitel. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara heltäckande, utan endast grundläggande regler och sådant av mer direkt betydelse för promemorian i övrigt kommer att beskrivas.

6.1 Upphandlingsrättsliga grunder

I den nationella svenska rätten finns en rad upphandlingslagar som bygger på EU-direktiv på respektive område. Ett huvudsakligt syfte bakom upphandlingsregleringen på EU-nivå är genomförandet av den inre marknaden, som syftar till att skapa fri rörlighet för bl.a. varor och tjänster.

I lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) definieras offentlig upphandling som de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 §).

Inom upphandlingsområdet finns ett antal grundläggande principer som härrör från EU-rätten. Principerna ska gälla för all

form av offentlig upphandling och kan sammanfattas enligt det följande.

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får t.ex. som huvudregel inte införa krav som enbart det egna landets företag känner till eller kan uppfylla. Kravet på likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste t.ex. få den information som är av relevans för upphandlingen vid samma tillfälle. Med kravet på öppenhet, eller transparens, menas främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet, att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. Med proportionalitetsprincipen avses att kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med, och stå i rimlig proportion till, det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Om det finns flera alternativ bör det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla i övriga EU/EES-länder (prop. 2010/11:150, s. 141).

6.2 Försvarsupphandlingens särart

Försvarsupphandlingarnas särart har berörts något i kapitlets inledning. Försvarsupphandlingar är ofta tekniskt avancerade och är beroende av och har betydelse för ett lands säkerhets- och försvarspolitik.

Syftet med särskilda upphandlingsregler på området är att skapa förutsättningar för upphandling av sådan materiel och sådana tjänster som är av så känslig natur att upphandling enligt det klassiska direktivet, som implementerats genom LOU, inte lämpar sig (prop. 2010/11:150, s.138). Försvarsområdets särart manifesteras även från ett europeiskt perspektiv genom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inom den Europeiska Unionen som

vilar på mellanstatlig grund. På senare tid har det skett ett fördjupat försvarssamarbete inom EU, bl.a. genom upprättandet av det permanent strukturerade samarbetet (Pesco) där Sverige är en av de deltagande medlemsstaterna. Att frågor med tydlig försvarskoppling även letat sig in i den överstatliga delen av EU-samarbetet kan exemplifieras genom det pågående arbetet med en EU-förordning på försvarsindustriområdet samt det påbörjade arbetet med EU-lagstiftning på försvarsforskningsområdet.

Även om det skett ett ökat samarbete på exempelvis EU-nivå avseende frågor med koppling till försvarsindustrin kvarstår det faktum att denna industri är av strategisk natur och står i ett specifikt förhållande till staten. Industrin är relativt beständig och i egenskap av dominerande kund styr staten produkt efterfrågan utifrån militära behov kopplade till de strategiska målen. Därutöver behöver staten ha tillgång till lämplig teknik och industriell kapacitet under ett materielsystems hela livscykel, vilket förutsätter ett långsiktigt och tillförlitligt förhållande till leverantörerna (SOU 2011:36, s. 239). Sammanfattningsvis kan sägas att försvarsmaterielmarknaden sticker ut genom att den till stor del styrs av nationella försvarspolitiska hänsyn samt då det är en förhållandevis reglerad marknad.

Det är mot ovanstående bakgrund som de särskilda hänsyn som får beaktas vid försvars- och säkerhetsupphandlingar måste förstås. I detta sammanhang finns skäl att återkomma till regleringar avseende exempelvis informationssäkerhet, underentreprenad, väsentliga säkerhetsintressen och upphandlingsförfaranden som skiljer försvarsupphandlingar från andra typer av upphandling.

Som tidigare nämnts är även kravställning avseende försörjningstrygghet något som utmärker försvarsupphandlingar. I denna del hänvisar vi till redogörelsen för försörjningstrygghet i avsnitt 5.5.

6.3 Nuvarande ansvarsfördelning

Denna fördjupade översyn avser till stor del gränssnittet mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Vad avser ansvaret för upphandlingar framgår följande av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Försvarmakten ska anlita Försvarets materielverk vid upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Försvarmakten får dock tilldela kontrakt som grundar sig på ramavtal som ingåtts av Försvarets materielverk med en enda eller flera leverantörer, om tilldelningen av kontraktet grundar sig på ramavtalet genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Försvarmakten får också upphandla varor och tjänster som uppgår till högst värdet för direktupphandling enligt 19 kap. 7 § tredje stycket första meningen LOU. Försvarmakten får vidare upphandla varor och tjänster som är av särskild betydelse för rikets säkerhet och som ska användas av enheter i Försvarmakten som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd.

Av förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk framgår att myndigheten på uppdrag av Försvarmakten bl.a. ska upphandla byggtreprenader, varor och tjänster.

Sedan 2013 är upphandlingsverksamheten för Försvarets materielverk och Försvarmakten organiserad och samlad vid Försvarets materielverk och den nuvarande ansvarsfördelningen innebär således att Försvarets materielverk ansvarar för genomförandet av en överväldigande majoritet av upphandlingarna inom försvarslogistiken på uppdrag av Försvarmakten. Försvarets materielverk, som genomför upphandlingarna, är ansvarig för de civilrättsliga avtalen. I de fall Försvarmakten avropar från Försvarets materielverks ramavtal så är dock Försvarmakten ansvarig för det enskilda avropet.

6.4 Lagstiftningen

Fram till dess att försvarsupphandlingsdirektivet implementerades i svensk rätt genom LUFSS reglerades försvars- och säkerhetsupphandlingar främst i LOU. En separat lagstiftning för försvars- och säkerhetsupphandling har därmed endast funnits sedan drygt sex år tillbaka i tiden.

Försvarets materielverk genomför givetvis upphandlingar enligt såväl LUFSS som LOU. Detta avsnitt kommer dock primärt att vara inriktat mot LUFSS och relevanta undantag från lagen.

6.4.1 Tillämpningsområde

Huvudregeln avseende LUFSS tillämpningsområde framgår av 1 kap. 2 §. Därin anges bl.a. att militär utrustning och utrustning av känslig natur i övrigt inklusive alla tillhörande delar, komponenter och delar av komponenter omfattas av lagens tillämpningsområde. Därutöver ska lagen tillämpas vid upphandlingar som direkt hänför sig till nyss nämnda utrustning, under hela dess livslängd. Lagen ska även tillämpas vid upphandling av byggtreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller byggtreprenader och tjänster av känslig karaktär.

Med militär utrustning avses utrustning som är särskilt utformad eller anpassad för militära syften och som är avsedd att användas som vapen, ammunition eller krigsmateriel (2 kap. 18 § LUFSS). I skäl 10 till Försvarsupphandlingsdirektivet anges att med militär utrustning bör särskilt avses de produkttyper som tas upp i förteckningen över vapen, ammunition och krigsmateriel som antogs av rådet i dess beslut 255/58 av den 15 april 1958. Denna förteckning omfattar enligt samma skäl endast utrustning som är utformad, framtagen och framställd speciellt för militär användning. Vidare anges att förteckningen är generisk och ska tolkas i vid mening mot bakgrund av att tekniken, upphandlingsförfarandena och de militära kraven utvecklas, vilket innebär att nya typer av utrustning utvecklas, t.ex. på grundval av unionens gemensamma militära förteckning. Begreppet militär utrustning bör enligt skälet också omfatta produkter som, även om de ursprungligen utformades för civilt bruk, senare anpassats efter militära syften för att användas som vapen, ammunition eller krigsmateriel. I propositionen till LUFSS anger regeringen att definitionen av militär utrustning och därmed tillämpningsområdet för lagen inte definieras uteslutande genom listan från 1958. Listan kan dock tjäna som utgångspunkt för tillämpningen av lagen (prop. 2010/11:150, s 150 f.).

Med utrustning av känslig karaktär, byggtreprenad av känslig karaktär och tjänster av känslig karaktär avses utrustning, byggtreprenad och tjänster som har ett säkerhetssyfte och som inbegriper, kräver eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (2 kap. 29 § LUFSS). Enligt skäl 11 till direktivet tar detta sikte på när upphandlingar påminner om och är lika känsliga som försvarsupphandlingar. I skälet anges att så kan vara fallet när

militära och icke-militära styrkor samarbetar för att uppnå samma mål eller där syftet med upphandlingen är att se till att säkerheten i unionen eller medlemsstaterna på eller utanför deras egna territorier skyddas mot allvarliga hot från icke-militära eller icke-statliga aktörer.

Med varor som direkt hänför sig till militär utrustning avses t.ex. speciella verktyg och maskiner som är nödvändiga för produktion eller underhåll av sådan utrustning samt speciella dräkter eller hjälmar. Tjänster som direkt hänför sig till militär utrustning kan t.ex. vara reparationer av militärflyg eller fartyg för militära ändamål.

Med byggtreprenader som direkt hänför sig till militär utrustning avses t.ex. byggandet av testanläggningar för militär utrustning. Sambandet måste i princip vara så starkt att byggtreprenaden, varorna eller tjänsterna inte är meningsfulla utan den militära utrustningen.

Vad som avses med en produkts hela livslängd framgår av skäl 12 till direktivet där detta definieras som den tid som åtgår för forskning och utveckling, industriell utformning, tillverkning, reparation, modernisering, ändring, underhåll, logistik, utbildning, testning, återkallande och bortskaffande. Vidare sägs att i dessa skeden inbegrips t.ex. studier, utvärdering, lagring, transport, integrering, underhåll, demontering, förstörelse och alla övriga åtgärder som vidtas efter det ursprungliga utformandet.

I skäl 14 till direktivet utvecklas vad som avses med kontrakt som tilldelas på försvars- och säkerhetsområdet för byggtreprenader och tjänster specifikt för militärändamål eller byggtreprenader och tjänster av känslig karaktär. I detta sammanhang bör hänsyn tas till om den upphandlande myndighetens eller enhetens behov av dessa är nödvändiga för att uppfylla vissa militära krav eller säkerhetskrav. Sådana byggtreprenader eller tjänster som direkt hänför sig till militär utrustning eller utrustning av känslig karaktär avses inte, utan det väsentliga är att de har ett specifikt militärt ändamål eller att de är av känslig karaktär (prop. 2010/11:150, s. 152).

6.4.2 Undantag

I enlighet med 1 kap. 7 § LUFSS gäller inte lagen när vissa artiklar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) tillämpas.

Två väsentliga undantag från lagens tillämpningsområde har sin grund i artikel 346 i EUF-fördraget. Artikel 346 ger EU:s medlemsstater möjlighet att, givet att vissa förutsättningar är uppfyllda, göra undantag för att skydda väsentliga nationella säkerhetsintressen. Ingen medlemsstat är skyldig att lämna sådan information som den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. I enlighet härmed gäller inte LUFSS för kontrakt för vilka tillämpningen av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot rikets väsentliga säkerhetsintressen (1 kap. 10 §). Artikel 346 möjliggör även undantag med hänsyn till väsentliga säkerhetsintressen vid tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. I enlighet härmed får regeringen i enskilda fall besluta om undantag från bestämmelserna i LUFSS om relevanta förutsättningar är uppfyllda. Även Försvarets materielverk och Försvarsmakten får under vissa förutsättningar besluta om nyss nämnda undantag. I detta sammanhang är det relevant att nämna att Försvarets materielverk har rätt att besluta om detta undantag om upphandlingen har ett värde som understiger 25 000 000 kronor. Motsvarande beloppsgräns för Försvarsmakten är 5 000 000 kronor.

Bestämmelserna i EUF-fördraget som medger undantag ska tillämpas restriktivt och en upphandlande myndighet eller enhet som avser att stödja sig på ett undantag ska kunna visa att förutsättningar föreligger som motiverar undantaget (prop. 2010/11:150, s. 156).

Vid sidan av undantagen som grundar sig på EUF-fördraget finns ett antal andra situationer som faller utanför LUFSS tillämpningsområde. Bland dessa återfinns undantag för kontrakt som avser underrättelseverksamhet, olika typer av upphandling enligt internationella regler samt kontrakt som en regering tilldelas av en annan regering i vissa fall.

Det finns i denna redogörelse även skäl att nämna något om tröskelvärden. Ett tröskelvärde är det belopp som avgör vilka regler som blir tillämpliga vid en upphandling. Om upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet ska en upphandling följa de direktivstyrda

förfarandena (förutsatta att övriga förutsättningar är uppfyllda). Understiger upphandlingens värde tröskelvärdet ska dock endast de nationella förfaranden som beskrivs i 15 kap. LUFSS tillämpas.

6.4.3 Upphandlingsförfaranden och tilldelning av kontrakt

Med upphandlingsförfarande menas det tillvägagångssätt som upphandlande myndighet eller enhet använder vid upphandlingen. Valet av upphandlingsförfarande är avhängigt ett antal faktorer, bl.a. upphandlingens värde. Reglerna om de olika förfarandena skiljer sig även åt mellan de olika upphandlingslagarna.

På försvars- och säkerhetsområdet är de två huvudsakliga förfarandena selektivt förfarande och förhandlat förfarande med föregående annonsering. Det öppna förfarandet, som används regelbundet vid upphandlingar enligt exempelvis LOU, finns inte i Försvarsupphandlingsdirektivet eller LUFSS.

Med selektivt förfarande avses ett förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta, men där endast anbudssökande som bjuds in av den upphandlande myndigheten eller enheten får lämna anbud.

Med ett förhandlat förfarande avses att den upphandlande myndigheten eller enheten bjuder in utvalda leverantörer och förhandlar om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem. Liksom vid selektivt förfarande sker först en kvalificering och eventuellt en begränsning av antalet anbudssökande. Därefter bjuder myndigheten eller enheten in de kvalificerade och utvalda anbudssökande som ska vara minst tre vid förhandlat förfarande med föregående annonsering. Det förhandlade förfarandet med föregående annonsering får inom försvars- och säkerhetsupphandlingar enligt LUFSS användas utan särskilda begränsningar. Förhandlat förfarande utan föregående annonsering får dock endast användas under särskilt angivna förutsättningar (SOU 2010:13, s. 157).

Under vissa förutsättningar får även konkurrenspräglad dialog användas. Konkurrenspräglad dialog är ett förfarande som varje leverantör kan begära att få delta i och där den upphandlande myndigheten eller enheten för en dialog med de anbudssökande som har bjudits in att delta.

Upphandlingar som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde regleras i 15 kap. LUFSS (se bl.a. om upphandlingar under tröskelvärdet i avsnitt 6.4.2). Vid dessa upphandlingar kan det förenklade förfarandet, urvalsförfarandet och, under vissa förutsättningar, direktupphandling aktualiseras.

Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form. Vid ett förenklat förfarande har alla leverantörer rätt att delta och lämna anbud och den upphandlande myndigheten eller enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Med urvalsförfarande avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, den upphandlande myndigheten eller enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och den upphandlande myndigheten eller enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Avslutningsvis finns i detta avsnitt även skäl att nämna något om tilldelningen av kontrakt. Vid kontraktstilldelningen ska antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som har lägst pris antas. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska den upphandlande myndigheten eller enheten även ta hänsyn till kriterier såsom ekonomisk livslängd, lönsamhet, försörjningstrygghet, samverkansförmåga och operativa egenskaper. Vidare ska myndigheten eller enheten i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget ange hur de olika kriterierna kommer att viktas inbördes vid bedömningen av vilket anbud som är mest fördelaktigt. Om det enligt den upphandlande myndigheten eller enheten inte är möjligt att ange hur kriterierna kommer att viktas, ska dessa anges i fallande prioritetsordning (prop. 2010/11:150, s. 247).

6.4.4 Rättsmedel

Efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får allmän förvaltningsdomstol överpröva en upphandling och giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en leverantör (16 kap. 4 §). Precis som är fallet i bl.a. LOU omfattas även upphandlingar utanför det direktivstyrda området av lagens bestämmelser om rättsmedel.

Om den upphandlande myndigheten eller enheten har brutit mot de grundläggande principerna eller någon annan bestämmelse i LUFSS och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 6 § LUFSS). Överprövning av en upphandling får dock inte ske efter det att avtal har slutits mellan den upphandlande myndigheten eller enheten och en leverantör. Om avtal har slutits finns dock alltså möjlighet att få giltigheten av detta avtal överprövat under vissa förutsättningar (16 kap. 13 §).

Vid sidan av de ovan nämnda rättsmedlen kan allmän förvaltningsdomstol, efter ansökan från en tillsynsmyndighet besluta om att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift. Därutöver kan en upphandlande myndighet eller enhet bli skadeståndsskyldig om denna inte har följt bestämmelserna i LUFSS. Rätten till skadestånd inbegriper ersättning till en anbudssökande eller anbudsgivare som har deltagit i en upphandling och som har haft kostnader för att förbereda anbud och i övrigt delta i upphandlingen, om åsidosättandet av bestämmelserna i denna lag menligt har påverkat hans eller hennes möjligheter att tilldelas kontraktet (16 kap. 20 § LUFSS). Talan om skadestånd ska väckas vid allmän domstol.

I direktivet ges en möjlighet för medlemsstaterna att besluta att ett specifikt organ ska ha exklusiv behörighet att pröva kontrakt på området för försvar och säkerhet. Mot bakgrund av försvars- och säkerhetsmarknadens särart föreslog Försvars- och säkerhetsupphandlingsutredningen att mål enligt lagen endast ska prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm respektive Stockholms tingsrätt (SOU 2010:13, s. 208). I propositionen till LUFSS gjorde dock regeringen bedömningen att det inte fanns tillräckliga skäl för att koncentrera handläggningen av mål enligt LUFSS till vissa domstolar (prop. 2010/11:150, s. 322). En ansökan om överprövning och en ansökan om att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala upphandlingsskadeavgift ska därför göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten eller enheten har sin hemvist. Inte heller i fråga om skadestånd finns något undantag från ordinarie forumregler.

6.4.5 Informationssäkerhet

Försvarsupphandlingsdirektivet innehåller bestämmelser om krav på hantering av känslig information, som inte har någon motsvarighet i de övriga upphandlingsdirektiven.

En upphandlande myndighet eller enhet får ställa särskilda villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras med avseende på bl.a. informationssäkerhet. Detta kan avse ett tillräckligt skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som myndigheten eller enheten överlämnar under upphandlingsförfarandet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får också kräva att en leverantör ska säkerställa att dess underleverantörer uppfyller sådana krav. Det kan vidare ställas krav på att anbudet innehåller en utfästelse från anbudsgivaren och underleverantörer om att de på lämpligt sätt kommer att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som de har tillgång till eller som de kommer att få kännedom om under genomförandet av kontraktet och efter det att kontraktet har genomförts eller upphört att gälla. Samma krav kan även ställas mot anbudsgivaren i förhållande till andra underleverantörer som denne kommer att anlita under genomförandet av kontraktet. Därutöver kan upphandlande myndighet eller enhet kräva tillräcklig information om de underleverantörer som redan valts ut för att kunna fastställa att var och en av dem har den kapacitet som krävs för att kunna skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, eller en utfästelse från anbudsgivaren om att denne ska tillhandahålla information om nya underleverantörer innan dessa tilldelas kontrakt.

Den ovanstående uppräknningen är inte uttömmande då upphandlande myndighet eller enhet kan ställa krav på att anbudet även innehåller annat för att trygga informationssäkerheten.

När en myndighet avser att begära in ett anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer hemliga uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, ska myndigheten enligt 8 § säkerhetsskyddslagen träffa ett skriftligt säkerhetsskyddsavtal med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet. I avtalen kan bl.a. frågor om informationssäkerhet regleras. I övrigt kan avtalen innehålla överenskommelse om säkerhetsskyddsorganisation, säkerhetsskyddsinstruktion, behörighet, tillträdesbegränsning,

säkerhetsprövning, utbildning och kontroll, tillsyn, fördelning av kostnader, tystnadsplikt, äganderättsförhållanden och avtalsperiod. För det fall förfrågningsunderlaget innehåller hemliga uppgifter innebär det att ett säkerhetsskyddsavtal måste tecknas redan innan anbudsgivaren kan få del av förfrågningsunderlaget (Säkerhetspolisen, *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning*, s. 9).

6.4.6 Underentreprenad

LUFS ger en upphandlande myndighet eller enhet möjlighet att ställa krav på huvudleverantören i frågor om underentreprenad. Denna möjlighet saknar motsvarighet i de andra upphandlingslagarna. Reglerna kan kombineras på ett sätt som ger varierande inflytande för den upphandlande myndigheten eller enheten över leverantörens val av underentreprenörer (prop. 2010/11:150, s. 291).

Den upphandlande myndigheten eller enheten får begära att anbudsgivaren i sitt anbud ska ange hur stor del av kontraktet som kan komma att läggas ut på underentreprenad, förslag på underleverantör och föremålet för underleverantörskontraktet. Anbudsgivaren ska även ange alla ändringar som uppstår på underleverantörsnivå under genomförandet av kontraktet (14 kap. 2 § LUFS).

Vidare har den upphandlande myndigheten eller enheten rätt att begära att den utvalda anbudsgivaren lägger ut en del av kontraktet på underentreprenad samt att anbudsgivarna i sina anbud anger vilken eller vilka delar av anbudet som de avser att lägga ut på underentreprenad. Om den upphandlande myndigheten eller enheten ställer krav på underentreprenad ska bl.a. de allmänna upphandlingsprinciperna användas vid tilldelning av underleverantörskontrakt.

En upphandlande myndighet eller enhet får avvisa en underleverantör som anbudsgivaren valt i samband med tilldelningsförfarandet för huvudkontraktet eller som den utvalda anbudsgivaren valt ut under genomförandet av kontraktet. Ett sådant avvisande får endast grunda sig på de kriterier som tillämpats vid urvalet av anbudsgivare för huvudkontraktet (14 kap. 7 §).

7 Centrala aktörers synpunkter

I syfte att förstå de bedömningar som vi gör krävs en beskrivning av hur försvarslogistiken fungerat fram till idag, de centrala begreppen på området samt den upphandlingsrättsliga bakgrunden. Vår förhoppning är att tidigare kapitel bidragit med detta.

Med uppdragsbeskrivningen som grund finns även skäl att redogöra för vad de centrala aktörerna har fört fram i samband med remissförfarandet till Materiel- och logistikutredningen samt under arbetet med denna promemoria. I detta kapitel lyfter vi därför fram utvalda delar av de centrala aktörernas synpunkter.

7.1 Försvarsmaktens operativa förmåga

Som påpekats vid flera tillfällen är Försvarsmaktens operativa förmåga ett överordnat mål i enlighet med inriktningspropositionen. Förslagen i Materiel- och logistikutredningen ger enligt Försvarsmakten myndigheten möjlighet att ha en helhetsbild, större handlingsfrihet och kontroll på materiel som ska användas i fred, kris och krig. Detta underlättar uppbyggnaden och användandet av krigsförbandens operativa förmåga. Enligt Försvarsmakten fungerar inte den nuvarande modellen, som är uppbyggd kring fredsrationalet och har för mycket av ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Försvarsmakten ska vara expertmyndighet för militär operativ förmåga och kunna hantera våldsamma och snabba förlopp. Upphandling och vidmakthållande är kopplat till mobilisering och med den nuvarande modellen är det enligt Försvarsmakten problematiskt att exempelvis snabbt öka på lager vid behov.

Försvarsmakten har vidare anfört att det finns en medvetenhet om att en förändring i enlighet med Materiel- och logistikutredningens förslag skulle kunna leda till vissa kostnadsökningar, men det krävs samtidigt en robusthet i systemet. Hanteringen av tidskritiska förlopp är en nyckelfråga med en mobiliseringstid på sju dagar. Försvarsmakten framhåller även att

överbefälhavaren är ansvarig, men saknar rådighet över alla delar inom de aktuella områdena. Det är centralt att Försvarsmakten har insyn i upphandlingarna eftersom myndigheten är beroende av hur detaljer i avtalen ser ut. Den nuvarande utformningen försvårar ansvarsutkrävande. Vid en misslyckad mobilisering är det Försvarsmakten som bär ansvaret, trots att myndigheten inte kontrollerar alla nödvändiga moment vid en mobilisering. Hanteringen av vissa förlopp kräver i dagsläget att två myndigheter gör samma bedömning. Omprövningar, anpassade efter snabba händelseförlopp, måste kunna ske på kort tid, vilket försvåras med den nuvarande utformningen.

Statskontoret har i sitt remissvar till Materiel- och logistikutredningens betänkande anfört att förslagen medför att Försvarsmakten får ett tydligare ansvar för att logistik- och materieförsörjning bedrivs kostnadseffektivt och i enlighet med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015.

Försvarets materielverk anser inte att det finns stöd för att de relevanta förslagen i Materiel- och logistikutredningen leder till en ökad operativ förmåga för Försvarsmakten, snarare tvärtom. Kostnadseffektiviteten är en del av den operativa förmågan och det överordnade målet om att stärka den operativa förmågan blir inte svårare att uppnå med en upphandlande myndighet istället för två. Det finns enligt Försvarets materielverk ingenting som tyder på att det blir bättre genom att Försvarsmakten fungerar både som kravställare och utförare. Det råder inte heller något motsatsförhållande mellan en sammanhållen krigsorganisation och en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Krigsorganisationens krav och behov styr och om det kan säkerställas att Försvarsmaktens behov uppfylls är det underordnat vem som är utförare.

7.2 Sammanhållen logistik och två upphandlande myndigheter

Att vidmakthållandet hålls samman med anskaffningen är enligt Försvarets materielverk centralt för kostnadseffektiviteten över tid samt för en optimal och säker hantering av materiel över dess hela livscykel och i alla beredskapsnivåer. Vidare anser Försvarets

materielverk att modellen med en (1) upphandlande myndighet bör behållas eftersom två upphandlande myndigheter kan medföra olika tolkningar av upphandlingsregelverket, ger oklara roller och ansvar, försvagar statens position gentemot marknaden och kan medföra ökade kostnader samt leveransförseningar.

7.2.1 Livscykelperspektiv

Livscykelperspektivet är enligt Försvarets materielverk av central betydelse, inte minst med hänsyn till Försvarmaktens operativa krav. Grunden för ett fungerande vidmakthållande läggs tidigt i processen och det är enligt Försvarets materielverk inte önskvärt med en onaturlig övergång till Försvarmakten i fråga om vidmakthållandet. Denna fråga är även kopplad till ett systemsäkerhetstänkande som innebär att man både ska ta hänsyn till att materielen fungerar som den ska och att den är säker att använda. Vidmakthållande utgör därutöver ofta en stor del av totalkostnaden för ett objekt. Gränsdragningen för vad som är ett vidmakthållande är otydlig. Idag kan prestandahöjande åtgärder finansieras genom det anslag som ska avse vidmakthållande samtidigt som åtgärder som främst är vidmakthållande finansieras genom det anslag som avser anskaffningar. Genom mer sammanhållen anskaffning och vidmakthållande slipper man en kvasidiskussion om vad som är en primärt vidmakthållande åtgärd.

Saab AB anför i sitt remissvar att erfarenheten från marknader med en liknande upphandlingsstruktur som den föreslagna är att livscykelkostnaden riskerar att öka, då inte någon av myndigheterna kommer att ha ansvaret eller incitamentet att minimera kostnaden över systemets hela livslängd. Försvarsförbundet ser det som oerhört viktigt att vidmakthålla de synergieffekter som uppnåtts vad avser driftkompetens och anskaffningskompetens. Om kompetenserna bryts upp och delas på två myndigheter riskerar den effekten att utgå. GKN Aerospace Sweden AB anser i sitt remissyttrande att livscykelperspektivet kan förbises med två upphandlande myndigheter. En överblick och långsiktig affärsmässighet över materielsystemets hela livslängd bör eftersträvas och en modell för detta saknas i Materiel- och logistikutredningens betänkande. Upphandlingsmyndigheten anser

att det kan finnas potentiella risker med att Försvarets materielverk ansvarar för den initiala anskaffningen och inledande service/underhåll av varor och tjänster för att därefter överlämna till Försvarsmakten att ansvara för fortsatt anskaffning. Upphandlingsmyndigheten menar att dessa möjliga risker kan motverkas genom att man säkerställer att det finns rätt kravställningskompetens och kvalificerade resurser på båda myndigheterna och att det säkerställs att överlämning sker på ett sätt som inte riskerar en god affär eller rikets säkerhet. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bedömer att den föreslagna konstruktionen kan innebära att det blir svårare att uppnå den mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningen från ett livscykelperspektiv. Enligt FOI:s bedömning ställer den föreslagna modellen ökade krav på effektiv samverkan mellan berörda myndigheter för att uppnå kostnadseffektivitet, också vad gäller nyttjandet av forskning och utveckling över livscykeln.

Försvarsmakten framhåller att livscykelperspektivet är viktigt, men det finns ingenting som tyder på att det försämras av ett växlat ansvar. Det finns alltså ingen motsättning i denna del.

7.2.2 Kompetens och rättstillämpning

Försvarets materielverk anför att den föreslagna lösningen begränsar myndigheten i sina upphandlingar, vilket påverkar effektiviteten. Därutöver innebär den föreslagna lösningen en onaturlig uppdelning mellan myndigheterna eftersom Försvarets materielverk alltjämt ska ansvara för avveckling och eventuell export av materiel. Tillämpningen av upphandlingsregelverket inom aktuellt område blir alltmer komplex. Detta gäller frågor om direktupphandling, tillämpning av artikel 346 i EUF-fördraget m.m. Med den föreslagna lösningen riskerar det att finnas två olika perspektiv på tolkningen av relevanta regler. Även i fråga om överprövningar är det viktigt med den specialistkompetens som Försvarets materielverk innehar. Två upphandlande myndigheter försvårar möjligheten att effektivt driva överprövningsmål. Det pågår ständigt en dialog mellan Försvarets materielverk och leverantörer avseende hur risker och fel m.m. ska regleras. När Försvarets materielverk tecknar säkerhetsskyddsavtal tar man endast ansvar för relationen mellan

myndigheten och leverantören. Riskbedömningar är en del av upphandlingen och med den föreslagna lösningen blir det två myndigheter som ska göra sina egna bedömningar.

Försvarsmakten påpekar att det inte är något unikt med två upphandlande myndigheter som agerar på samma marknad. Detta kan exemplifieras med kommuner och landsting som var för sig upphandlar liknande upphandlingsföremål. Tanken är inte att Försvarsmakten ska sköta samtliga upphandlingar inom de aktuella områdena, utan viss upphandling kan beställas av Försvarets materielverk, men Försvarsmakten kommer då att ha nödvändig insyn. Att ”äga vidmakthållandet” handlar om att Försvarsmakten ska kunna välja hur man hanterar situationer med den operativa förmågan som ett överordnat mål.

Försvarsmakten menar att den befintliga affärsmodellen med Försvarets materielverk som mellanaktör inte skapar något mervärde utan medför svårkontrollerade ekonomiska flöden och otydliga ansvarsförhållanden gentemot externa aktörer. Ett direkt affärsförhållande med externa aktörer minskar därmed en omfattande administration och resulterar i tydligare ansvarsförhållanden för Försvarsmakten gentemot dessa aktörer. Försvarsmakten får därmed bättre möjlighet att effektivt hantera tidskritiska förlopp och oväntade händelseutvecklingar med ökade behov inom särskilt kritiska områden.

Försvarsmakten noterar att det kan uppstå koordineringsbehov vid upphandlingsförfarandet när två myndigheter möter en leverantör. Detta kräver att Försvarsmakten och Försvarets materielverk har en långt driven samverkan och koordinering avseende kommersiella, tekniska och operativa frågor vid genomförandet av sådana upphandlingar. Försvarsmakten har vana av att hantera exempelvis olika typer av risker i avtal och kompetensförsörjningen bör inte vara något problem, med hänsyn tagen till befintlig kompetens och möjlighet till nyanställningar. Beslut om förstärkning av beställarkompetensen har som bekant redan fattats. Med den föreslagna modellen blir det lättare att hålla ihop den militära kompetensen inom Försvarsmakten. Det kommer även att bidra till en robustare organisation.

Ekonomistyrningsverket anför att Försvarsmaktens befogenhet att vidmakthålla myndighetens materiel förbättrar förutsättningarna för att både underhållsberedning och genomförande av

vidmakthållande och underhåll utgår från den verksamhet som materielen används i. Därutöver får regeringen större möjligheter att utkräva ansvar av Försvarsmakten för vidmakthållande av befintlig materiel.

7.2.3 Relation till leverantörer och internationella sammanhang

Försvarets materielverk framhåller att ett tydligt gränssnitt mot marknaden är väsentligt från ett operativt perspektiv. Det är även viktigt med ett helhetsansvar gentemot den speciella försvarsmarknaden. Det är staten som sätter spelreglerna och som är den enda kunden. Vid internationella samarbeten är investeringar och vidmakthållande integrerade. Det medför betydande problem om både Försvarets materielverk och Försvarsmakten ska företräda Sverige i ett och samma sammanhang. En sådan uppdelning skulle enligt Försvarets materielverk påverka Sveriges position gentemot internationella aktörer. För en stor mängd befintliga avtal skulle det även krävas omförhandling vid ett överförande av ansvaret till Försvarsmakten.

Upphandlingsmyndigheten lyfter fram att dubbla försörjningsorganisationer åt Försvarsmakten kan vara besvärligt för leverantörer att hantera.

Försvarsmakten framhåller att ett direkt affärsförhållande med en extern aktör minskar en omfattande administration och resulterar i tydligare ansvarsförhållanden.

8 Överväganden och förslag

Förslag: Det bör inte ske några förändringar i ansvarsfördelningen avseende vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarmaktens förbandsverksamhet. Försvarets materielverk bör därmed bibehålla ansvaret för det ovanstående i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller idag.

8.1 Utgångspunkter för prövningen

Vi har tolkat uppdraget som att den fördjupade översynen ska bidra till ett mer omfattande beredningsunderlag i enlighet med 7 kap. 2 § regeringsformen. De föregående, relativt omfattande, deskriptiva delarna av utredningen bör förstås mot denna bakgrund. Uppdraget innebär att vi därutöver ska lämna ett förslag, vilket även det får ses som en del av beredningsunderlaget inför det ställningstagande som regeringen har aviserat. Sammanfattningsvis har vi tolkat vårt uppdrag som att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag baserat på nämnda analys.

Den huvudsakliga fråga som vi har att besvara är den följande. *Finns det tillräckliga skäl för att göra en förändring i enlighet med Materiel- och logistikutredningens förslag?*

Vid besvarandet av denna fråga utgår vi från att tillräckliga skäl är detsamma som övervägande skäl. Vid bedömningen tillämpar vi därmed en överviktsprincip. Att Materiel- och logistikutredningen föreslagit en överföring till Försvarmakten innebär således inte i sig

att det föreligger någon presumtion för endera lösningen. Däremot har vi att förhålla oss till de förslag i Materiel- och logistikutredningen där beslut redan har fattats om ett genomförande. Vid prövningen utgår vi därför inte från vad som gäller i nuläget, utan snarare hur det kommer att se ut efter genomförandet av de relevanta förslagen i Materiel- och logistikutredningen som regeringen beslutat om.

En annan och avgörande utgångspunkt för bedömningen är att försvarslogistiken utgör ett verktyg för den militära eller operativa förmågan. Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara avgörande för ställningstagandet i sin helhet, men enligt vår mening bör även de enskilda delarna av bedömningen i så stor utsträckning som möjligt ta hänsyn till effekterna för Försvarsmaktens operativa förmåga. Enligt vår mening ska, vid sidan av skäl hänförliga till Försvarsmaktens möjlighet att styra och följa upp verksamheten, även exempelvis kostnadsfrågor, effektivitet och kvalitet i anskaffningsförfarandet, livscykelperspektiv och försörjningstrygghet beaktas i denna del. Det är en central utgångspunkt för vår bedömning att vi inte är av uppfattningen att Försvarsmaktens operativa förmåga står på ena sidan och argument kopplade till ovanstående faktorer på den andra.

8.2 Försvarsmaktens befogenhet och kapacitet

Materiel- och logistikutredningens förslag innebär att Försvarsmakten får ansvaret för vidmakthållande och därtill knuten upphandling samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarsmaktens förbandsverksamhet. Att Försvarsmakten tilldelas detta ansvar behöver dock inte medföra att myndigheten faktiskt kommer att utföra samtliga åtgärder. Exempelvis anförs i Materiel- och logistikutredningen att Försvarets materielverk även fortsättningsvis ska stödja Försvarsmakten i att upphandla avtal på de aktuella områdena. Detta skulle enligt Materiel- och logistikutredningen kunna ske genom en avgiftsfinansierad tjänst till Försvarsmakten som är avtalspart i förhållande till icke-statliga aktörer (SOU 2016:88, s. 136). I linje med detta betonar Materiel- och logistikutredningen att en övergång av ansvaret för

vidmakthållande inte behöver innebära att Försvarsmakten utför all verksamhet som hör samman med vidmakthållandet, utan att ansvaret innebär att se till att vidmakthållandeverksamheten blir utförd utifrån verksamhetens behov. I betänkandet framhålls dock att Försvarsmakten vid sidan av befogenheten, även ska ha egen kapacitet att upphandla vidmakthållande.

Försvarsmakten har gett uttryck för att myndigheten när så är lämpligt kommer att anlita Försvarets materielverk för att genomföra visst upphandlingsarbete men att Försvarsmakten, eftersom myndigheten har ansvaret för upphandlingen, ändå kommer att ha den insyn som man bedömer vara nödvändig. Vikten av att "äga vidmakthållandet" har påtalats av Försvarsmakten och handlar enligt myndigheten om möjligheten att kunna välja hur man hanterar situationer med den operativa förmågan som ett överordnat mål. Försvarets materielverk har framhållit att det råder osäkerhet om, hur och i vilken omfattning Försvarsmakten kommer att beställa vidmakthållande åtgärder från myndigheten. Detta kan enligt Försvarets materielverk innebära att man får svårare att bedöma sitt kompetensbehov och behålla nödvändig kompetens.

De föreslagna instruktionsändringarna i Materiel- och logistikutredningen innebär att Försvarsmakten avgör i vilken utsträckning myndigheten vill använda sig av Försvarets materielverk vid andra upphandlingar än de som avser anskaffning. Enligt vår mening bidrar det till en otydlighet om det förutsätts att Försvarsmakten ska använda sig av Försvarets materielverk för upphandlingar utan att det finns någon sådan rättslig skyldighet. Med andra ord går det inte att förutsätta att Försvarets materielverk alljämt kommer att genomföra en stor del av upphandlingarna inom de aktuella områdena när det inte finns något regelverk som förutsätter detta.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att den föreslagna lösningen inte endast rör förflyttningen av vilken myndighet som är ansvarig, utan att det även innebär en förändring avseende det faktiska utförandet av de relevanta åtgärderna. Vid den fortsatta bedömningen utgår vi därför från att Försvarsmakten, vid ett genomförande av Materiel- och logistikutredningens förslag i aktuella delar, kommer att ha ansvaret för samt utföra upphandlingar och andra åtgärder inom ramen för de verksamheter som är föremål för denna översyn.

8.3 Försvarsmaktens helhetsbild och förmåga att hantera snabba förlopp

Såväl Materiel- och logistikutredningen som Försvarsmakten har påtalat att förslagen i betänkandet ger myndigheten en bättre helhetsbild och därigenom ökade möjligheter att ta ett större ansvar. Försvarsmakten har fört fram den större handlingsfriheten och kontrollen över materiel som ska användas i fred, kris och krig som en nyckelfråga. Enligt Försvarsmakten är upphandling och vidmakthållande kopplat till mobilisering och hanteringen av tidskritiska förlopp central för den operativa förmågan.

Att Försvarsmaktens operativa förmåga kräver att myndigheten kan hantera tidskritiska förlopp är ostridigt och en given utgångspunkt för denna analys. Därutöver instämmer vi i att Försvarsmaktens möjlighet att självständigt genomföra så mycket som möjligt innebär att myndigheten får en bättre helhetsbild och kontroll över hanteringen av tidskritiska förlopp. Det är svårare för Försvarsmakten att ta ett operativt ansvar om man inte förfogar över alla pusselbitar. Även om det inte är föremål för den här fördjupade översynen finns anledning att poängtera att vi, blandat annat med hänsyn till det ovanstående, till fullo ställer oss bakom de delar av Materiel- och logistikutredningens förslag vars genomförande det redan beslutats om.

Den här fördjupade översynen avser dock endast viss upphandling och vidmakthållande. Att Försvarets materielverk även fortsättningsvis ska ha ansvaret för anskaffningsupphandlingar är en given utgångspunkt för översynen. Försvarets materielverk kommer också att från och med 2019 tilldelas anslaget för materielanskaffningen. Materiel- och logistikutredningens förslag innebär alltså inte att Försvarsmakten tilldelas ett helhetsansvar för samtliga delar av försvarslogistiken.

Enligt vår mening har förmågan att hantera snabba förlopp, när det kommer till de delar som är relevanta för denna översyn, främst med tillämpning av regelverket att göra. Vi har full förståelse för att vissa förbandsnära åtgärder underlättas om Försvarsmakten kan ta snabba beslut anpassade efter en förändrad lägesbild.

När det kommer till upphandling är dock förmågan att hantera snabba förlopp inte primärt en fråga om att ansvaret ska ligga hos Försvarmakten som expertmyndighet. Det relevanta upphandlingsregelverket är detsamma, oavsett vilken myndighet som tillämpar det. Givet dessa förutsättningar är det svårt att se hur ett överflyttat ansvar till Försvarmakten i någon större utsträckning skulle kunna skynda på förfarandena. Snarare är det så att möjligheterna att inom de aktuella områdena snabbt kunna hantera ett försämrat säkerhetsläge styrs av andra faktorer. Att i så stor utsträckning som möjligt ha driftklar materiel handlar enligt vår mening främst om en rättsligt korrekt och strategisk kravställning i samband med upphandlingsförfarandet. Som exempel på detta kan nämnas att det ska finnas väl utformade ramavtal på plats i god tid med möjlighet till avrop. Det är dessutom av yttersta vikt att upphandlande myndighet ställer upp relevanta krav avseende försörjningssäkerheten i syfte att i möjligaste mån säkerställa tillgången till nödvändig materiel, även vid högre försvarsberedskap. En god framförhållning är också av stor strategisk betydelse.

Möjligheten att göra de nödvändiga strategiska avvägningarna förbättras enligt vår mening om det är en kompetent upphandlande myndighet som har ansvaret för merparten av upphandlingarna och därmed även ett helhetsansvar över hela livscykeln. Vid hanterandet av snabba förlopp och även i övrigt är detta enligt vår mening viktigare än att det är just Försvarmakten som är ansvarig myndighet i alla delar.

Av det ovanstående framgår varför det enligt vår mening inte finns tillräckligt stöd för att Försvarmaktens operativa förmåga gynnas av att myndigheten får ansvaret för aktuell upphandling och vidmakthållande. I det följande kommer vi att utveckla denna bedömning med utgångspunkt i ett antal faktorer som enligt vår mening talar för att ansvaret ska stanna kvar hos Försvarets materielverk.

8.4 Anskaffning och vidmakthållande

När en livscykel beskrivs inom försvarslogistiken är det lätt att tro att materielen anskaffas, vidmakthålls och avvecklas enligt en modell med en tydlig kronologi, där de olika faserna kan skiljas från

varandra utan större problem. Ekonomistyrningsverket framhåller i sin rapport att allt materiel inom Försvarsmakten befinner sig i någon av faserna utveckling, vidmakthållande och avveckling (ESV2015:47, s. 23). Vidmakthållandefasen börjar enligt rapporten när materielen levereras till förband och upphör när materielen utgår ur krigsorganisationen (ibid.).

Även om det går att tala om en "anskaffningsfas" och en "vidmakthållandefas" finns enligt vår mening betydande problem med att kategoriskt hålla dessa isär och att utgå från att materielens livscykel kan beskrivas med en rät linje. Ett sådant synsätt är problematiskt ur två perspektiv. För det första kan det vara förenat med betydande svårigheter i sig att avgöra vad som är anskaffning respektive vidmakthållande och därigenom vilken myndighet som ska vara ansvarig enligt förslagen i Materiel- och logistikutredningen. För det andra kan ansvaret komma att gå fram och tillbaka då det ofta kan bli tal om anskaffningar även under "vidmakthållandefasen". Det här avsnittet tar upp problem relaterade till det föreslagna gränssnittet mellan myndigheterna utifrån dessa två övergripande utgångspunkter.

Inledningsvis finns skäl att återupprepa vad som tidigare påpekats avseende den otydliga gränsen mellan anskaffning och vidmakthållande. Vidmakthållande definieras alltså som "åtgärder som genomförs för att materielen som används av Försvarsmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager".

Det avgörande för om en åtgärd som såväl bibehåller som förbättrar ett objekt ska vara att betrakta som ett vidmakthållande är vad som är avsikten med åtgärden. Som vi tidigare redogjort för innebär detta att en åtgärd som syftar till att bibehålla förmågan hos ett visst objekt, men som därutöver medför vissa förbättringar avseende prestandan är att betrakta som en vidmakthållande åtgärd samt att en åtgärd som har för avsikt att förbättra en teknisk förmåga, men som samtidigt fungerar avhjälpande inte är att betrakta som ett vidmakthållande. Eftersom en åtgärd ofta har dubbla syften framstår det då som rimligt att försöka tillämpa en överviktsprincip där det avgörande blir vad som är det primära syftet med åtgärden. Enligt vår mening kommer detta leda till svårigheter i praktiken och tillämpningen riskerar att bli illusorisk och avhängig vilket resultat man vill få fram i en given situation.

Gränsdragningsproblematiken mellan anskaffning och vidmakthållande utgör inte den enda svårigheten kopplad till synen på vidmakthållandet. Även den kronologiska uppdelningen mellan anskaffning och vidmakthållande i olika faser är enligt vår mening problematisk.

Upphandlade system på försvarsområdet har ofta en lång livslängd. Det krävs regelmässigt någon form av anskaffning en bit in i ett systems livscykel, dvs. under den så kallade vidmakthållandefasen. Avseende de mer avancerade systemen kan pendeln vid flera tillfällen komma att röra sig fram och tillbaka över det tänkta streck som ska markera gränsen mellan anskaffning och vidmakthållande.

Försvarets materielverk, som i dagsläget har det huvudsakliga ansvaret över hela livscykeln, har även framhållit att det tekniska ansvaret kommer växla mellan myndigheterna under materielens livscykel. För varje modifiering (ökad förmåga) tillkommer ytterligare två växlingar. Ett tekniskt system (en materieltyp) är inte sällan samtidigt i olika skeden i sin livscykel vilket skapar otydlighet i vem som har ansvar för vad.

Under vidmakthållandefasen sker alltså såväl vidmakthållande som anskaffning i betydande omfattning, något som vi erfar är helt ostridigt. Detta framstår även som helt rimligt ur ett försvarslogistiskt perspektiv. Enligt vår mening är det dock otillfredsställande att olika myndigheter ska ansvara för upphandlingarna beroende på om syftet med åtgärden är ett vidmakthållande eller en anskaffning under vidmakthållandefasen.

Det kan även vara fråga om att samma upphandlingsföremål i ett system upphandlas som en anskaffning och i ett annat som vidmakthållande. Försvarets materielverk har exemplifierat denna situation med att vidmakthållandet av ett mindre system kan innebära att ersätta gamla mörkersikten till ett handeldvapen med nyanskaffade. Anskaffning av mörkersikte kan i ett annat system vara en investering, dvs. skapa mörkerförmåga genom anskaffning av mörkersikte till ett befintligt handeldvapen alternativt anskaffa ett mörkersikte med ökad förmåga som ersättning för ett äldre system. Då kan upphandlingen i stället vara en investering och inte vidmakthållande.

Som framgår av det ovanstående finns enligt vår mening betydande problem kopplade till vidmakthållandebegreppet. Med

den föreslagna lösningen blir detta begrepp mer betydelsefullt än idag eftersom det ska tjäna som gräns mellan myndigheternas ansvar i enlighet med respektive myndighetsinstruktion. Betydelsen av gränsdragningen kommer dessutom att bli än större med hänsyn till att Försvarets materielverk får ansvaret för anskaffningsanslaget. Enligt vår mening är detta inte bara konstruerade och teoretiska problem, utan otydligheten riskerar att få stora effekter i realiteten. En tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna är fundamental för respektive myndighets möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt och i förlängningen därför även för Försvarmaktens operativa förmåga. Den otydliga gränsdragningen kan även ha betydelse för gränssnittet mellan staten och försvarsindustrin eftersom båda parter gynnas av förutsebarhet i partsrelationerna.

Vi tror inte att man kan hitta en schabloniserad lösning där myndigheterna enas om vad som ska anses vara vidmakthållande respektive anskaffning. Även om frågan delvis skulle kunna lösas genom myndigheternas instruktioner och i samordningsavtal kommer ändå viss risk för oklarheter i fråga om vem som ska ha ansvaret att kvarstå i den "gråzon" som oundvikligen kommer att finnas. Med ett uppdelat ansvar blir det även svårare att endast utgå från en förutbestämd uppdelning. Vi är även väl medvetna om att anskaffningar till stor del avser enklare materiel som inte blir föremål för lika många åtgärder innan det avvecklas och där det, oavsett modell, inte kommer att uppstå några större problem. Utgångspunkten för denna fördjupade översyn måste dock vara att finna en lösning som är gångbar för samtliga relevanta upphandlingsföremål.

Som nämnts inledningsvis ska den militära och operativa förmågan vara en utgångspunkt för analysen. Det är därvid vår mening att varje oklarhet rörande vilken myndighet som i ett enskilt fall har upphandlingsansvaret kommer att vara negativ för den förmågan. Mot den bakgrunden bör regelverket utformas på ett sådant sätt att risken för oklarheter minimeras så långt som möjligt.

8.5 Vikten av livscykelperspektivet

Såväl skrivningarna i uppdragsbeskrivningen som i Materiel- och logistikutredningen indikerar att livscykelperspektivet är ett verktyg för att skapa ett ekonomiskt fördelaktigt resultat. Vi delar denna bedömning, men det är viktigt att inte reducera livscykelperspektivet till enbart en ekonomisk fråga.

Vi anser att livscykelperspektivet ska ses som en strategi för hur man hanterar materiel under hela dess livscykel för att uppnå bästa resultat i förhållande till en övergripande målsättning.

I det följande kommer vi att redogöra för vår syn på varför ett fungerande livscykelperspektiv inom upphandling och vidmakthållande är av betydelse för Försvarmaktens operativa förmåga samt hur möjligheterna att använda en strategi med utgångspunkt i materielens livscykel kan påverkas av förslagen i Materiel- och logistikutredningen.

Upphandlingsutredningen framhöll i sitt slutbetänkande från 2013 att det finns mycket som tyder på att ett flertal av de allvarliga problemen inom offentlig upphandling är direkt kopplade till frånvaron av ett tillräckligt strategiskt perspektiv inom verksamheten (SOU 2013:12, s. 79). I betänkandet påpekade utredningen att det förelåg en allvarlig brist på helhetsperspektiv inom offentlig sektor avseende anskaffningen av varor och tjänster, något som bl.a. yttrar sig i form av s.k. stuprörstänkande och att myndigheter i avsaknad av en upphandlingsstrategi sköter sin anskaffning av varor och tjänster på ad hoc basis, dvs. när behovet uppstår. En konsekvens av detta kan bli ett fragmentiserat inköpsmönster som blir mer kostsamt än vad som skulle vara fallet med bättre framförhållning etc. Den offentliga sektorn skulle med största sannolikhet kunna åstadkomma sammantaget långt bättre inköp till en lägre totalkostnad genom att se anskaffningen ur ett bredare, mer genomtänkt och långsiktigt perspektiv (SOU 2013:12, s. 82). Vikten av ett fungerande livscykelperspektiv har även lyfts fram i den Nationella Upphandlingsstrategin som regeringen tog fram 2016.

Betydelsen av att arbeta strategiskt utifrån ett livscykelperspektiv är inte någonting som är avgränsat till upphandlingar enligt LOU utan gäller i minst lika hög utsträckning inom försvars- och säkerhetsområdet. Möjligheterna för upphandlande myndighet att

beakta sina behov under produktens hela livslängd omnämns också i skältexten till Försvarsupphandlingsdirektivet.

Tankarna i Försvarsstrukturutredningen om vikten av ett tydligt samband mellan investeringar i materielsystem och åtgärder för att upprätthålla systemens användbarhet och tillgänglighet över tid är fortfarande lika relevanta och i allra högsta grad kopplade till Försvarsmaktens operativa förmåga. Vi gör, i likhet med Försvarets materielverk, bedömningen att en ansvarsuppdelning där ansvaret för investeringar skiljs från ansvaret för vidmakthållandet riskerar att leda till en avsaknad av det helhetsperspektiv som vi bedömer vara väsentligt inte bara ur kostnadssynpunkt, utan även för kvaliteten i upphandlingsförfarandet vilket i sin tur påverkar Försvarsmaktens operativa förmåga. Regelverket erbjuder enligt vår mening en möjlighet för upphandlande myndighet att tänka efter i förväg, planera långsiktigt och upphandla strategiskt med Försvarsmaktens operativa förmåga som övergripande mål.

Materiel- och logistikutredningen har, i samband med förslag om personalöverföringen från Försvarets materielverk till Försvarsmakten, beaktat vikten av att kompetensen för att anskaffa och vidmakthålla materiel hålls samman. Utredningen föreslår att de direkta kostnaderna för den personal som föreslås stanna inom Försvarets materielverk ska avgiftsfinansieras. Även om kompetens blir kvar hos Försvarets materielverk så bedömer vi att det finns en risk för att det strategiska livscykelperspektivet blir lidande om ansvaret för att upphandla vidmakthållande förs över till Försvarsmakten.

Vidare kan det påverka affärsmässigheten om upphandlande myndighet i mindre utsträckning har möjlighet att beakta vidmakthållandet i samband med anskaffningen, i synnerhet eftersom vidmakthållandet ofta utgör en stor del av totalkostnaden för ett objekt. Ofta innebär en anskaffning även att upphandlande myndighet binder sig vid en leverantör och dennes patent m.m. på ett sådant sätt att det ur ett konkurrensperspektiv i många fall kan vara svårt att upphandla vidmakthållande separat vid ett senare tillfälle. Då är senare upphandlingar ”låsta” till en leverantör som kan utnyttja denna situation.

Det är utifrån bl.a. det ovanstående viktigt att den som anskaffar har incitament för långsiktighet. Det finns enligt vår mening en uppenbar risk att Försvarets materielverk inte i tillräcklig

utsträckning kan upphandla med beaktande av livscykelperspektivet om myndigheten inte har något ansvar för vidmakthållandet. Det går inte att bortse från de farhågor som exempelvis Saab AB lyfter fram i sitt remissvar till Materiel- och logistikutredningens betänkande där bolaget framhåller att erfarenheterna från marknader med liknande upphandlingsstruktur som den föreslagna är att livscykelkostnaden riskerar att öka då ingen part har ansvar eller incitament för att minimera kostnaden över systemets hela livslängd. I stället visar erfarenheten, enligt bolaget, att respektive organisation agerar för att minimera kostnaden inom sitt ansvarsområde, vilket kan leda till ett totalt sett dyrare och/eller sämre system. Farhågan är enligt vår mening särskilt relevant i och med att Försvarets materielverk ska tilldelas anslaget för anskaffning och därmed får ett utökat ansvar i denna del samtidigt som ansvaret för vidmakthållandet föreslås flyttas över till Försvarsmakten. Enligt Försvarets materielverk förelåg den nämnda problematiken i samband med den tidigare uppdelningen med två upphandlande myndigheter där en avsaknad av ramavtal och underhållskontrakt berodde på att det inte ingick i uppdraget till Försvarets materielverk att upphandla vidmakthållandet.

En annan fråga med koppling till ett fungerande livscykelperspektiv rör kompetensförsörjningen hos myndigheterna. Det krävs en kombination av teknisk, juridisk, affärsmässig och militär kompetens för att kunna omsätta livscykelperspektivet i praktiken. I stora delar är det samma kompetens som krävs för såväl anskaffning som för vidmakthållande. Det rör sig alltså om en specialiserad kompetens som dessutom agerar mot samma leverantörsmarknad i de olika faserna. Vi erfar att det redan idag är svårt att kompetensförsörja på detta område. Det framstår därför som ineffektivt att flytta vidmakthållandet samtidigt som anskaffningen ska vara kvar hos Försvarets materielverk. Systemkompetens riskerar att bli underkritisk och det är svårt att se hur den relevanta kompetensen skulle kunna delas upp. Det kan tilläggas att delar av den kompetens som det är fråga om också efterfrågas av leverantörer, varför tillgången till rätt kompetens kan vara begränsad.

I avsnittet om det upphandlingsrättsliga ramverket tog vi upp de främsta skillnaderna mellan försvarsupphandlingar och andra typer av upphandlingar. Syftet med särskilda upphandlingsregler på

området är att skapa förutsättningar för upphandling av sådan materiel och sådana tjänster som är av så känslig natur att upphandling enligt det klassiska direktivet, som implementerats genom LOU, inte lämpar sig (prop. 2010/11:150, s.138).

I detta sammanhang är det viktigt att kunna ställa krav på försörjningstrygghet för att leveranser och underhåll ska kunna tryggas under ett materiels hela livscykel, från materielens utformning till dess utrangering (SOU 2010:13, s. 14). Komplicerade materielutvecklingsprogram och materielens långa livscykel medför ett långsiktigt behov av tillgång till industriell kapacitet och lämplig teknik. Det medför även krav på ett beständigt och tillförlitligt förhållande till leverantörerna (s. 179). Frågan om försörjningstrygghet är alltså nära förknippad med ett livscykelperspektiv. Ytterligare stöd för denna slutsats finns i Försvarsupphandlingsdirektivet. Åtgärder som är att betrakta som vidmakthållande utgör en del av exemplifieringen i direktivet avseende vilka anbudskrav som upphandlande myndighet kan ställa upp för att säkerställa försörjningstryggheten (artikel 23).

Vi erfar även att det förändrade säkerhetsläget har föranlett ett ökat fokus på arbetet med försörjningstrygghet i samband med upphandlingar. Försvarets materielverk har redogjort för att det i nuläget, i den förberedande analysfasen inför upphandlingar, genomförs en mängd uttömmande analyser där försörjningstrygghet och höjd beredskap är inkluderat. Arbetet bedrivs tvärfunktionellt med förankring i både Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Det är enligt vår mening viktigt med en kompetent kravställning och att arbetet i så stor utsträckning som möjligt bedrivs med beaktande av livscykelperspektivet. Därutöver är det av stor betydelse att ett strategiskt livscykelperspektiv bedrivs konsekvent över materielens hela livslängd och inte bara begränsas till en analys i samband med anskaffning.

De krav som upphandlande myndighet enligt LUFSS kan ställa på huvudleverantören i frågor om underentreprenad avser bl.a. kriterier för urvalet vad gäller underleverantörskontrakt och att anbudsgivaren ska ange alla ändringar som uppstår på underleverantörsnivå under genomförandet. I doktrin har framhållits att den sistnämnda möjligheten bl.a. bör förstås mot bakgrund av medlemsstaternas möjligheter att säkerställa försörjningstryggheten under hela upphandlingens livscykel

(Upphandlingsrättslig tidskrift 4/2017, s. 244 f.). De särskilda bestämmelserna om underentreprenad bidrar enligt vår mening ytterligare till komplexiteten inom försvarsupp-handlingsområdet. Regleringen om underentreprenad kan, rätt tillämpad, utgöra en möjlighet för upphandlande myndighet att uppnå en högre grad av leveranssäkerhet och dessutom undvika andra typer av oförutsedda avvikelser med potentiell negativ påverkan på upphandlingsföremålet.

8.6 Två upphandlande myndigheter

Många av de frågor som vi berört i avsnittet om livscykelperspektiv är även relevanta för en analys av övergången från en till två upphandlande myndigheter. I detta avsnitt avser vi att något närmare identifiera potentiella konsekvenser av att det enligt förslaget i Materiel- och logistikutredningen åter ska bli två upphandlande myndigheter.

I Försvarsstrukturutredningen påtalas att det finns en risk för sammanblandning av roller och dubblering av resurser och kompetenser. Det är enligt vår mening viktigt att separera frågan om dubbla kompetenser från frågan om möjligheten att kompetensförsörja två upphandlande myndigheter. Dubbla kompetenser kostar pengar och kostnadseffektiviteten är givetvis någonting som i förlängningen påverkar den operativa förmågan.

Av större vikt för denna fördjupade översyn är dock möjligheterna till kompetensförsörjning, som vi i korthet berörde i föregående avsnitt. Regeringen har fattat beslut om överföring av beställarkompetens från Försvarets materielverk till Försvarsmakten och en övergång kommer att ske avseende verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder. För det fall Försvarsmakten åter ska bli en upphandlande myndighet i större utsträckning kommer det dock att krävas en omfattande upphandlingskompetens. Även om Försvarsmakten i vissa fall skulle använda Försvarets materielverk på "konsultbasis" kommer den nämnda kompetensen också att behövas inom den egna organisationen. Med två upphandlande myndigheter kommer det därför att ställas stora krav på samordning mellan myndigheterna. Det är enligt vår mening svårt att se hur en

samverkan mellan myndigheterna som säkerställer en nödvändig helhetssyn skulle se ut om förslagen genomförs.

Under arbetet har vi fått in synpunkter om att flera upphandlande myndigheter på samma marknad inte är något unikt, vilket har exemplifierats med landsting och kommuner som ofta var för sig upphandlar liknande upphandlingsföremål. Synpunkterna är relevanta men vi anser dock att den analogin haltar eftersom det på försvarsområdet ofta rör sig om särpräglade varor och tjänster. Därutöver kan de olika upphandlingarna i många fall röra ett och samma system.

Försvarets materielverk har under ett antal år ansvarat för i stort sett all upphandling åt Försvarmakten. Därigenom har myndigheten haft möjlighet att bygga upp en organisation inriktad på effektivitet och strategiska inköp. I samband med utredningsarbetet har ett antal aktörer framhållit att Försvarets materielverk innehar en betydande kompetens inom dessa områden och vikten av att inte bryta upp kompetensen samt att utnyttja den maximalt har påpekats. Det är givetvis svårt att kvantifiera denna kompetens och i rapporter har vissa brister påpekats. Trots detta går det enligt vår mening inte att bortse från riskerna med att dela upp upphandlingsansvaret. Det finns dessutom en risk för att Försvarets materielverk skulle tvingas att definiera upphandlingsföremålet på ett sätt som inte är önskat då myndigheten ansvarar för anskaffningsupphandlingen men inte för vidmakthållandet.

De argument som har förts fram i detta kapitel avseende bl.a. livscykelperspektiv och vikten av en upphandlande myndighet omfattar givetvis upphandlingar av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarmaktens förbandsverksamhet. Däremot är det, som angetts i tidigare kapitel, redan beslutat att verksamheten FSV ska föras över från Försvarets materielverk till Försvarmakten. Det finns därför anledning att tydliggöra att detta enligt vår mening inte i någon större utsträckning påverkar bedömningen avseende upphandlingsansvaret. Något annat har inte framkommit än att upphandlingar inom detta område i stort kan bedrivas på samma sätt som tidigare, även om ansvaret för verksamheten flyttar över till Försvarmakten. Det faktum att verksamheten förråd, service och verkstäder flyttas över till Försvarmakten utgör inte skäl för att

göra någon annan bedömning avseende upphandlingar inom detta område än den vi gjort avseende det övriga vidmakthållandet.

8.6.1 Samordnade upphandlingar

I Materiel- och logistikutredningen framhålls möjligheterna till samordnade upphandlingar som ett sätt att hantera det uppdelade upphandlingsansvaret som föreslås. I betänkandet anförs att det är myndigheternas ansvar att bl.a. arbeta med samordnade upphandlingar för att på så sätt effektivisera upphandlingarna i så stor utsträckning som möjligt (SOU 2016:88, s. 137). Försvarets materielverk har i denna del påpekat att samordnad upphandling kan ha en vid betydelse och att det i upphandlingsrättslig mening kan definieras som när flera upphandlande myndigheter går samman och upphandlar varor, tjänster eller byggentreprenader, eller när en upphandlande myndighet upphandlar åt flera myndigheter.

Var för sig självständiga myndigheter kan givetvis samordna upphandlingar i stor utsträckning. Vi instämmer i att dialog och samordning mellan myndigheterna är grundläggande och att detta ska ske i så stor utsträckning som möjligt, i den mån det är effektivt. Samordningen mellan myndigheterna är som bekant redan idag omfattande. Trots detta framstår det inte som realistiskt att utgå från att olika typer av ytterligare samordning i samband med upphandlingar skulle kunna åtgärda de problem som vi ser med det uppdelade ansvar som Materiel- och logistikutredningen föreslagit. Enligt vår mening underskattar ett sådant förslag vikten av en ansvarig myndighet över hela livscykeln, eller med andra ord någon på beställarsidan med ett tydligt utpekad ansvar i varje skede. Ett antal exempel på problem med synen på samordnade upphandlingar som en universallösning har förts fram av Försvarets materielverk. Vi delar i allt väsentligt myndighetens analys i denna del och hänvisar därför till följande synpunkter.

Det väsentliga är alltså vilken myndighet som bär ansvaret för de olika delarna av upphandlingen. När Försvarets materielverk initialt upphandlar ett materielsystem i eget namn samt ingår kontrakt avseende initialanskaffningen av materielsystemet är myndigheten statens part i det kontraktet. Om Försvarets materielverk därefter såsom inköpscentral och självständig

mellanhand eller ombud genomför en upphandling och tilldelar ett kontrakt avseende vidmakthållandet av samma materielsystem så blir myndigheten inte part i det kontraktet gentemot leverantören enligt gällande rätt. Vid tillämpning och fullgörande av avtalet som upphandlats av Försvarets materielverk såsom inköpscentral agerar Försvarsmakten helt självständigt i förhållande till leverantören och utan insyn från Försvarets materielverk. Försvarsmaktens ageranden inom ramen för vidmakthållandeavtalet kan då påverka leverantörens åtaganden och ansvar enligt det ursprungliga kontraktet (initialanskaffningen) samt medföra både juridiska och affärsmässiga förluster för staten. Leverantören kan i dessa fall även dra nytta av denna uppdelning till nackdel för myndigheterna och staten. Samordnad upphandling med Försvarets materielverk som inköpscentral kan även skapa otydligheter för marknadens leverantörer om vem som är ansvarig enligt ett kontrakt eller ramavtal samt part i en domstolsprövning, t.ex. då leverantören ansöker om överprövning av upphandlingen eller riktar anspråk om skadestånd.

8.7 Gränssnittet mot marknaden och internationellt materielsamarbete

I enlighet med uppdragsbeskrivningen ska den fördjupade översynen bl.a. omfatta en analys av ”förhållandena mot leverantörsmarknaden”. I denna del har vi även inkluderat ett kort avsnitt om det internationella materielsamarbetet. Detta eftersom till stor del samma hänsyn är relevanta för bedömningen i dessa delar, nämligen vikten av att staten företräds av en part och kunskap om försvarsmaterielmarknaden.

Under arbetet med promemorian har betydelsen av förutsebarhet för båda parter påtalats vid ett flertal tillfällen. Ett tydligt gränssnitt mot marknaden är därför väsentligt från ett operativt perspektiv.

I analysen av betydelsen av ett tydligt gränssnitt mot marknaden har vi tagit vår utgångspunkt i såväl strategiska som effektivitetsmässiga skäl. Med strategiska skäl menar vi sådana som tar sikte på ett samlat och planerat arbete gentemot marknaden i syfte att åstadkomma lösningar som i slutändan gynnar Försvarsmaktens operativa förmåga. Med effektivitetsskäl menar vi

vikten av en fungerande relation till leverantörsmarknaden i syfte att på ett så enkelt sätt som möjligt fullgöra uppgifter utan att fördröjningar eller andra problem, som även de kan påverka den operativa förmågan, uppkommer. Genom denna ansats kan vi förhoppningsvis på ett tydligt sätt tydliggöra varför vi anser det vara av stor betydelse med ett samlat och kompetent agerande från statens sida gentemot leverantörsmarknaden.

Försvarets materielverk beskriver situationen i huvudsak på följande sätt. Myndigheten bedriver idag ett strategiskt arbete gentemot leverantörsmarknaden där enheter inom myndigheten utifrån ett leverantörsmarknadsperspektiv ansvarar för specifika inköpskategorier. Utifrån organisationens behovsbild utformas en strategi som i huvudsak syftar till att förbättra affären och den affärsmässiga relationen till leverantören. Enligt Försvarets materielverk syftar detta arbete bl.a. till att få ökad tillgång till faktabaserat underlag vid förhandlingar och möten med leverantören på ett strukturerat och aggregerat sätt samt bättre kravställning i kommande anskaffningar då myndigheten har insikter i leverantörens styrkor och svagheter och kan bemöta det i anskaffningsunderlaget. Ständig bevakning måste även ske av den marknad som staten agerar på för att ha en aktuell lägesbild kring vilka produkter och leverantörer som finns och vad de har att erbjuda. Dessutom vill den upphandlande parten också ha möjlighet att styra marknaden i en riktning som ger båda parter fördelar över tiden. Detta kräver en löpande utveckling av strategier och metoder för upphandling och inköp. I detta arbete ingår också att bevaka och delta i det internationella arbete som sker och där möjligheter till samarbeten, så väl med företag som andra nationer eller organisationer, kan uppstå som är gynnsamma för Sverige.

Det ovanstående visar enligt vår mening det mångfacetterade och komplexa arbete som idag bedrivs i gränsytan mellan stat och leverantör. Med hänsyn till försvarsmarknadens särart och det ömsesidiga beroende som finns mellan parterna finns det anledning att återupprepa vad som i Försvarsstrukturutredningen påpekades om ”vikten av långsiktiga och förtroendefulla relationer på en monopolistisk marknad” (SOU 2011:36, s. 445).

Ett uppdelat ansvar skulle försvåra möjligheterna för staten att över tid agera på ett strategiskt och enhetligt sätt i kontakterna med leverantörsmarknaden. Marknaden levererar konstant under hela

livscykeln och frågan om en åtgärd i ett enskilt fall utgör anskaffning eller vidmakthållande kan variera över tid. Med två ansvariga myndigheter finns det enligt vår mening en risk för att staten hanterat kontraktsförhållanden på ett sätt som spretar, vilket urholkar förtroendet samt riskerar att utnyttjas av marknadsaktörer. Vikten av ett strategiskt arbete gentemot leverantörsmarknaden kan även kopplas till försörjningstryggheten, som vi berört i flera sammanhang tidigare. Försvarets materielverk strävar efter en kontinuerlig uppföljning av leverantörens uppfyllnad av ställda krav i upphandlingar/avtal vilket ska ge möjlighet att tidigare agera på avvikelser. En analys av leverantörens försörjningssäkerhet genomförs för att bevaka försörjningen av kritiska produkter och tillsätta nödvändiga åtgärder för att hantera eventuella försörjningsrisker.

Utöver risker kopplade till vikten av ett enhetligt och strategiskt agerande gentemot leverantörsmarknaden vill vi även lyfta fram de effektivitetsmässiga problem vi ser med den föreslagna uppdelningen utifrån relationen mellan stat och leverantör. Det nuvarande arbetet i kundgränssytan som Försvarets materielverk bedriver fokuserar på kommunikation kring avtal, beställningsrutiner m.m. men även dialog kring avvikelser i leveransen av tjänster samt hur dessa kan utvecklas. Vi instämmer i att detta bidrar till att staten genom Försvarets materielverk kan upprätthålla en sammanhållen kommunikation mot marknaden. Den här typen av frågor är komplicerade att hantera inom en myndighet och det finns en påtaglig risk för att betydande problem uppstår om man ska försöka få till stånd enhetlighet inom två myndigheter. Det är vidare viktigt att i möjligaste mån hantera upphandlingar på ett sådant sätt att risken för att upphandlingar överprövas och fördröjs samt att skadeståndsanspråk riktas mot staten minimeras.

Även för en leverantör borde det vara enklare att förhålla sig till en inköpare. Denna syn har också framhållits av SOFF i samband med utredningsarbetet. Det ses som en stor risk att två myndigheter kan komma att göra olika tolkningar och tillämpningar avseende frågor som rör samma system. Det är väsentligt att leverantörer i ett tidigt skede vet vem som är avtalspart och hur affären kommer att genomföras samt vem som företräder staten. Den eftersökta tydligheten och konsekvensen i agerandet försvåras enligt vår

mening med två upphandlande myndigheter där ansvaret dessutom skiftar kontinuerligt och i viss mån på ett sätt som kan vara svårt att överblicka för båda parter

I inriktningspropositionen anför regeringen att inriktningen för internationella materiel- och logistiksamarbeten bör vara densamma som för materiel- och logistikförsörjning som helhet. Det innebär att Försvarsmaktens operativa förmåga bör vara styrande för beslut om att ingå internationella materiel- och logistiksamarbeten. En förutsättning för att nå framgång med internationella materielsamarbeten är att berörda parter tidigt gör avvägningar kring beroenden och självbestämmande och att det finns en grundläggande ambition att nå systemlikhet (prop. 2014/15:109, s. 100 f.).

Försvarets materielverk har en utparbetad kompetens avseende internationella materielsamarbeten. Utöver vikten av att i så stor utsträckning som möjligt nyttja denna kompetens så är det även inom det internationella materielsamarbetet väsentligt med ett helhetsperspektiv som riskerar att gå förlorat om det sker en ansvarsövergång mellan anskaffning och vidmakthållande.

8.8 Tillämpning av regelverket

Upphandlingsutredningen framhöll i sitt slutbetänkande bl.a. följande avseende upphandlingsregelverket överlag. Den kritik som ofta riktas mot upphandlingsregelverket – att det är svårt, krångligt, tidsödande etc. – har ofta sin grund i att de upphandlande myndigheterna känner sig osäkra på hur de ska tillämpa regelverket, snarare än att det är fel på regelverket i sig. Det saknas ofta kunskap om regelverket, vilket får till konsekvens att de upphandlande myndigheterna tenderar att välja det säkra före det osäkra. Följden är att affärsmässigheten kommer i skymundan av rädslan för att göra fel och få upphandlingen överprövad (SOU 2013:12, s. 83 f.).

Det ovanstående visar på upphandlingsregelverkets komplexitet och problem som är förenade med tillämpningen av detta. Som vi tidigare har varit inne på utmärker sig försvarsupphandlingarna genom att de i än högre utsträckning kräver komplicerade ställningstaganden i samband med upphandlingsförfarandet. I skälstexten till Försvarsupphandlingsdirektivet framhålls även att upphandlingarna kännetecknas av särskilda krav i fråga om

komplexitet, informationssäkerhet och försörjningstrygghet och att tillfredsställa dessa behov kräver ofta fördjupade förhandlingar i samband med tilldelningen av kontrakten.

Ett argument som ofta lyfts fram för att motivera att Försvarsmakten åter ska få ansvaret för aktuella upphandlingsområden är att Försvarsmakten var en upphandlande myndighet fram till de förändringar som ägde rum med anledning av Försvarsstrukturutredningens betänkande. Det finns i detta sammanhang skäl att framhålla att denna förändring effektuerades relativt kort tid efter LUFSS tillkomst. Förslagen i Försvarsstrukturutredningen bör även förstås mot bakgrund av direktivet. I betänkandet poängteras att utvecklingen allt sedan Försvarsupphandlingsdirektivets implementering har inneburit minskade möjligheter att göra undantag från artikel 346 i EUF-fördraget och att detta kräver en ökad kvalitetssäkring, inte minst juridiskt (SOU 2011:36, s. 332). Den rättsliga spelplanen idag är därför en helt annan än den var under merparten av den tid då Försvarsmakten var en upphandlande myndighet och två myndigheter ansvarade för upphandlingarna, vilket medför att det är svårt att dra några slutsatser utifrån vad som gällde fram till nämnda förändringar

Tillämpningen av upphandlingsregelverket inom aktuellt område har alltså blivit alltmer komplex. Det är dock fortfarande av stor vikt att den upphandlande myndigheten kan göra rimliga avvägningar och motivera i vilka fall undantag i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget kan vara aktuella. En korrekt bedömning och motivering avseende undantag, exempelvis enligt artikel 346, förutsätter ett stort mått av framförhållning och en helhetsbild över materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen konstaterar i inriktningspropositionen att LUFSS reglerar ett antal situationer då det finns möjlighet till undantag från lagens krav på en konkurrensutsatt upphandling. Samtidigt påpekar regeringen att det är upp till varje upphandlande myndighet att avgöra om undantagen är tillämpliga (prop. 2014/15:109, s. 99). Den rättsliga problematiken kopplad till försvarsupphandlingar handlar således till viss del om möjligheterna till undantag där det är av stor vikt att kompetenta och enhetliga ställningstaganden kan göras.

Även i de fall som undantagen inte aktualiseras gör upphandlande myndighet ett antal rättsliga ställningstaganden som har betydelse

för upphandlingsresultatet. Möjligheterna att ställa krav på försörjningstrygghet och underentreprenad är värda att återigen lyfta fram i detta sammanhang. Upphandlande myndighet kan genom att utnyttja de möjligheter som regelverket medger få till ett bra resultat som i slutändan gynnar Försvarmaktens operativa förmåga. Ofta åberopas den nya försvars- och säkerhetspolitiska inriktningspropositionen som skäl för en förändrad modell. Det bör dock framhållas att ansvarig myndighet har att förhålla sig till i allt väsentligt samma regelverk som innan inriktningsbeslutet.

Vi har lyft fram ett antal aspekter som visar vikten av att det är en och samma myndighet har ansvar för upphandlingarna i samtliga skeden. Detta tar i stor utsträckning sikte på betydelsen av en kompetent och enhetlig kravställning. Vid sidan av det finns även skäl att belysa att upphandlingsregelverket innehåller flera sanktionsmöjligheter samt risker i övrigt för den upphandlande myndigheten.

En uppfattning som fördes fram av en expertmyndighet under arbetet med denna fördjupade översyn är att rättstillämpningen på området blir alltmer komplex och att det får stora konsekvenser om något går fel. En upphandling är exempelvis förenad med betydande risker för överprövningar, långvariga tvister och förseningar, ogiltigförklaring av ingångna avtal, upphandlingsskadeavgifter och skadestånd. Detta ställer höga krav på myndigheternas upphandlingsrättsliga bedömningar.

Överprövningar i allmän förvaltningsdomstol bör i detta sammanhang belysas något ytterligare. Att den tidsutdräkt som en överprövning innebär riskerar att medföra allvarliga konsekvenser för materiel- och logistikförsörjningen framhölls redan av Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36, s. 332 f.). Andelen upphandlingar som blir föremål för överprövning varierar givetvis mellan olika branscher och segment. År 2016 var överprövningar vanligast inom gruppen kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara. Näst vanligast var dock överprövningar inom gruppen säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning. Även andelen avbrutna upphandlingar är ovanligt hög inom den aktuella gruppen av upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverkets rapport, *Statistik om offentlig upphandling 2017*, s. 135). En överprövning innebär att upphandlingsprocessen stannar upp eftersom den

vinnande leverantören och den upphandlande myndigheten normalt sett inte får ingå avtal förrän handläggningen i domstolen är avslutad. Den genomsnittliga tiden för överprövningsprocessen var 2016 drygt fyra månader för sakprövade avgöranden. Handläggningstiden kan dock i vissa fall bli avsevärt längre. Det gäller framförallt när domstolsavgöranden blir överklagade till högre instans (Upphandlingsmyndighetens rapport, *Kartläggning och analys av mål om överprövning*, s. 117). Det ligger i sakens natur att överprövningsmål i komplicerade upphandlingar, dit många upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet hör, kan dra ut på tiden.

En överprövningsprocess innebär alltså ofta att det tänkta avtalsskrivandet och fullgörandet av avtalet blir väsentligt försenat. Med den föreslagna lösningen skulle det finnas två olika perspektiv på tolkningen av relevanta regler. Därutöver kan det inte heller i detta sammanhang bortses från den kompetens som Försvarets materielverk byggt upp och risken för att antalet överprövningar skulle öka vid en uppdelning i enlighet med förslaget i Materiel- och logistikutredningen

Vad gäller upphandlingsregelverket och potentiella konsekvenser av en ifrågasatt tillämpning finns det även anledning att påpeka att detta inte endast är en nationell angelägenhet. Den 25 januari 2018 öppnade kommissionen överträdelseärenden mot fem EU-medlemsstater (Danmark, Italien, Nederländerna, Polen och Portugal) med hänsyn till hur de tillämpat regelverket på försvarsupphandlingsområdet. Överträdelseärenden kan utmyнна i att kommissionen hänskjuter frågan till EU-domstolen. Detta är i sig ett ytterligare exempel på vikten av en korrekt rättstillämpning och de risker som finns involverade. Det är även viktigt att påpeka att problematiken inte kan avhjälpas genom styrning från regeringen eftersom det rör sig om myndigheternas tillämpning av lag.

Vid sidan av tillämpningen av upphandlingsregelverket vill vi i detta avsnitt lyfta fram ett antal andra rättsliga frågor som vi enligt uppdragsbeskrivningen ska beröra i promemorian.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredaren beakta de särskilda krav på säkerhetsskydd m.m. som enligt säkerhetsskyddslagen gäller för upphandlingar som rör rikets säkerhet. I enlighet med 15 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) företräds det allmänna av den myndighet som avser att begära in anbud eller träffa avtal. Vid

avrop är det däremot den myndighet som genomför avropet som tecknar säkerhetsskyddsavtal för den verksamhet som avropas.

Försvarmakten blir, genom en ändring i säkerhetsskyddsförordningen, tillsynsmyndighet i vissa säkerhetsskyddsfrågor kopplade till upphandling från och med den 1 april 2018. Det kommer då att bli obligatoriskt att samråda med myndigheten i vissa delar. Försvarmakten kommer bl.a. i denna roll arbeta aktivt med säkerhetsskyddsfrågor kopplat till upphandling. Trots detta finns skäl att uppmärksamma att det med den föreslagna lösningen blir två myndigheter som ska göra sina bedömningar i fråga om säkerhetsskydd och informationssäkerhet i allmänhet i samband med upphandlingar.

Den upphandlande myndigheten ska i förfrågningsunderlaget ange de åtgärder och krav som ska garantera att informationen hålls på en säker nivå. Åtgärder och krav ska alltså preciseras i ett tidigt skede och skyldigheten regleras därefter i kontraktshandlingarna. Det saknas därmed möjlighet att komma tillbaka om detta inte hanterats på ett korrekt sätt från början. Det är väsentligt att undvika ett fragmenterat säkerhetsskyddsarbete, något som kan vara problematiskt för leverantörer att förhålla sig till och även få rättsliga konsekvenser.

Försvarets materielverk har framhållit att den föreslagna lösningen skulle föranleda ett omfattande informationsflöde mellan myndigheterna. Handlingar som tidigare varit arbetsmaterial skulle behöva expedieras som en del av informationsöverföringen och därigenom komma att bli allmänna handlingar. Vi instämmer i Försvarets materielverks bedömning att ett ökat flöde av säkerhetskänslig information i möjligaste mån bör undvikas. Redan idag finns dock ett omfattande informationsflöde mellan myndigheterna och det är svårt att avgöra hur mycket detta skulle öka om ansvaret för de aktuella åtgärderna förs över från Försvarets materielverk till Försvarmakten.

Vi kan inte heller se några skäl till varför den föreslagna lösningen skulle vara olämplig med hänsyn till offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Eftersom Försvarets materielverk alltså ska ansvara för anskaffningen kan vi inte heller se några skäl till att den föreslagna lösningen skulle reducera riskerna på något sätt.

Materiel- och logistikutredningen har vidare föreslagit att de underhållsavtal som Försvarets materielverk förvaltar ska föras över

till Försvarsmakten i samband med ”övergången till en ny ordning” (SOU 2016:88, s. 137). Det här är något som bara skulle behöva ske vid ett tillfälle, men det går ändå inte att bortse från konsekvenserna av att avtal ska föras över från Försvarets materielverk till Försvarsmakten. Avtal som innehåller såväl anskaffning av materiel som tillhörande vidmakthållande skulle sannolikt behöva delas upp för att möjliggöra en överföring av vidmakthållandedelen till Försvarsmakten.

Försvarets materielverk analyserar behov och reglering av immateriella rättigheter inför anskaffning och upphandling av materiel och tjänster.

En uppdelning av ansvaret mellan myndigheterna innebär att de även ansvarar för sina respektive avtal med leverantörerna, däribland hur immateriella rättigheter ska hanteras. Det finns givetvis möjligheter att samordna detta mellan myndigheterna, men vid ett uppdelat ansvar finns en risk för att upphandlande myndighet inte i tillräcklig utsträckning beaktar hur regleringen av immaterialrätterna påverkar vidmakthållandet.

Flera expertmyndigheter har under utredningsarbetet framhållit att immaterialrättsliga ensamrätter kan medföra att upphandlande myndigheter binder sig vid en leverantör och därigenom inte kan konkurrensutsätta vidmakthållandet. Vid sidan av det nämnda vill vi även erinra om att fråga om immateriella rättigheter även är kopplad till försörjningstryggheten.

En korrekt hantering av immaterialrättsliga frågor kan ha stor påverkan på materiel- och logistikförsörjningen. I dagsläget är det Försvarets materielverk som genom myndighetens upphandlingsansvar beaktar immaterialrättsliga frågor i förhållande till leverantörer. Vi bedömer att hanteringen av de immaterialrättsliga frågorna gagnas av att en myndighet bibehåller ansvaret för frågorna och kan arbeta strategiskt med dessa utifrån ett livscykelperspektiv.

I enlighet med uppdragsbeskrivningen ska vi analysera hur den föreslagna lösningen påverkar frågan om forum i samband med överprövningar. En ansökan om överprövning i upphandlingsmål ska göras hos den förvaltningsrätt i vars domkrets den upphandlande myndigheten eller enheten har sin hemvist. Detta gäller både för LOU och LUF. Såväl Försvarsmakten som Försvarets materielverk har sin hemvist i Förvaltningsrätten i Stockholms domkrets. Det har

vid överprövningar därför ingen betydelse för forumfrågan om det är Försvarmakten eller Försvarets materielverk som varit upphandlande myndighet. Inte heller i de fall en skadeståndstalan väcks i allmän domstol har det någon betydelse för forumfrågan om det är Försvarets materielverk eller Försvarmakten som varit upphandlande myndighet.

Promemorian ska även ta upp frågor avseende opartiskhet och saklighet i förvaltningen. Vi har tolkat detta som att eventuella risker för bristande transparens och otillbörliga förmåner ska bedömas. Vi har inte kunnat identifiera några mer konkreta risker kopplade till detta med anledning av Materiel- och logistikutredningens förslag. Det saknas enligt vår mening skäl att befara att risken för någon form av otillbörliga förmåner i någon större utsträckning skulle öka om Försvarmakten får det ansvar som Materiel- och logistikutredningen föreslagit. Däremot är det givetvis så att med ett ökat antal individer involverade i upphandlingsförfaranden blir risken större för att någon kan vara mottaglig för olika former av påtryckningar. Vi anser dock inte att det finns belägg för att detta skulle vara någon beaktansvärd risk.

8.9 Sammanfattande bedömning

Mycket av det vi lyft fram i detta kapitel är risker som vi ser med den föreslagna lösningen. Vi är medvetna om att det i viss mån blir bedömningar där det inte med visshet går att säga att förslaget i Materiel- och logistikutredningen får menliga konsekvenser. Vi anser dock att de aktuella riskerna och konsekvenserna om de skulle realiseras är så pass påtagliga att de bör beaktas vid regeringens ställningstagande. Därutöver är det enligt vår mening inte sannolikt att Försvarmaktens operativa förmåga kommer att påverkas negativt av att utförandet av just de delar som är föremål för denna fördjupade översyn blir kvar hos Försvarets materielverk. Det finns enligt vår mening snarare en risk för negativ påverkan på den operativa förmågan om en överflyttning sker enligt förslaget i Materiel- och logistikutredningen.

Vidmakthållandet går ut på att säkerställa användbarhet och tillgänglighet i systemen, dvs. att det finns en operativ förmåga vid ett givet tillfälle. Ett långsiktigt och strategiskt perspektiv, med

beaktande av hela livscykeln, skapar möjligheter till bättre upphandlingar och avtal som lägger grunden till att materieln är driftklara när de måste vara det. Med andra ord möjliggör det för ansvarig myndighet att tänka efter i förväg och planera långsiktigt. Det finns enligt vår mening ingen motsättning mellan Försvarmaktens operativa förmåga och ett livscykelperspektiv. Tvärtom anser vi att det finns ett antal skäl till att ett väl implementerat och strategiskt livscykelperspektiv har en positiv inverkan på Försvarmaktens operativa förmåga.

Det föreligger enligt vår mening en risk för att en övergång från en till två upphandlande myndigheter kan komma att leda till lägre operativ förmåga till en högre kostnad. En strategisk, effektiv och rättsligt kompetent upphandlande myndighet är en grundförutsättning för en fungerande materiel- och logistikförsörjning som ska uppfylla en given kravbild. En övergång från en till två upphandlande myndigheter riskerar enligt vår mening att medföra problem med kompetensförsörjningen hos båda myndigheterna. Därutöver ser vi det som ett självändamål att inte bryta upp den kompetens som har byggts upp hos Försvarets materielverk.

Vi har i det ovanstående bl.a. tagit upp det befintliga strategiska arbetet som i dagsläget bedrivs i förhållande till leverantörsmarknaden. Tydlighet och förutsebarhet är centralt för detta arbete. En (1) statlig kravställare som agerar konsekvent gentemot leverantörsmarknaden är en väsentlig del i att upprätthålla en fungerande relation mellan stat och marknad på försvarsområdet.

Genom att de aktuella delarna stannar hos Försvarets materielverk blir inte heller rekvisitet vidmakthållande av lika stor betydelse. Den otydlighet i ansvarsfördelningen som en uppdelning mellan anskaffningar och vidmakthållande medför skulle underminera det arbete som bedrivits för att skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Avslutningsvis finns även anledning att lyfta fram komplexiteten inom det försvarsupphandlingsrättsliga området. Rätt tillämpat innebär regelverket möjligheter för den upphandlande myndigheten att uppnå en uppsatt kravbild. Motsatsvis kan en felaktig eller ifrågasatt tillämpning leda till påtagligt negativa konsekvenser som i värsta fall kan påverka Försvarmaktens operativa förmåga.

8.10 Något om anslagsansvar

Som framgått av promemorian har regeringen uppdragit åt Försvarets materielverk att förbereda övergången till en ny finansieringsmodell, vilket inkluderar övertagandet av anslag 1:3 och införandet av ett förvaltningsanslag för myndigheten. Med hänsyn till den nya finansiella styrmodellen och det omfördelade anslagsansvaret uppstår frågan om hur de delar som vi föreslår att Försvarets materielverk alltjämt ska ansvara för ska hanteras budgetmässigt. Den här frågan ingår inte i uppdragsbeskrivningen och vi lämnar därför inte något förslag i denna del.

Under utredningsarbetet har expertmyndigheter framhållit att Försvarets materielverk även bör få anslagsansvaret för de delar som utgör föremålet för denna fördjupade översyn, för det fall dessa ska stanna inom myndigheten. Även företrädare för Försvarets materielverk ser det som viktigt att ansvaret följer anslaget och förordar att myndigheten får det relevanta anslagsansvaret. Trots att vi inte ser det som vår uppgift att lämna något förslag i denna del är det vår mening att det kan finnas skäl för regeringen att på nytt överväga frågan.

9 Konsekvenser av förslagen

En konsekvensanalys avseende Materiel- och logistikutredningens förslag återfinns i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap. Om regeringen beslutar att följa förslagen i denna promemoria innebär det endast att några av förslagen som Materiel- och logistikutredningen lämnat inte genomförs. Ytterligare konsekvenser, i den mening som avses i kommittéförordningen (1998:1474), kan inte förutses.

10 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Vi har i författningsförslaget endast justerat de ändringsförslag som Materiel- och logistikutredningen lämnade avseende respektive myndighetsinstruktion. Eftersom det inte finns något förslag på ikraftträdande i Materiel- och logistikutredningen finns anledning att lämna ett sådant förslag i denna promemoria.

Försvarmakten och Försvarets materielverk har fått i uppdrag från regeringen att föra över respektive inordna uppgifter avseende förråd, service och verkstäder inom logistikförsörjningen, driftstyrningen av Försvarmaktens materiel samt funktioner för beställning och beslutsfattande inom materieförsörjningen till den 1 januari 2019. De föreslagna ändringarna i respektive myndighetsinstruktion bör därför träda i kraft vid detta datum

Bilaga – Uppdragsbeskrivning

Bakgrund

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillkalla en särskild utredare (dir 2015:71) med uppdrag att göra en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten. Av direktivet framgick bl.a. att Försvarmaktens operativa behov ska vara styrande för utformningen av materiel- och logistikförsörjningen, att logistiktjänsterna ska organiseras för att tillmötesgå kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden samt att logistiktjänsterna ska kunna styras och följas upp av Försvarmakten. Utredaren fick även uppdraget att föreslå hur Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets iakttagelser avseende den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom materiel- och logistikområdet skulle omhändertas. Utredningen redovisade sina förslag i december 2016 i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88). Betänkandet innehåller förslag vad avser ansvaret för driftstyrning, vidmakthållande, den organisatoriska tillhörigheten avseende förråd, service och verkstadstjänster för förbandsverksamheten, upphandling, ny finansiell styrmodell m.m.

När det gäller förråd, service och verkstadstjänster för förbandsverksamheten föreslår utredningen att detta område ska överföras från Försvarets materielverk, FMV, till Försvarmakten. Utredningen föreslår också att Försvarmakten ska få upphandla de varor och tjänster som behövs för denna verksamhet.

I fråga om vidmakthållande, dvs. åtgärder som genomförs för att materielen som används av Försvarmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager, så föreslår utredningen att

Försvarsmakten ska ha ansvar och befogenheter för att vidmakthålla krigsförbanden med tillhörande materiel. Bakgrunden är utredningens bedömning att den nuvarande utformningen av materiel- och logistikförsörjningen inte ger Försvarsmakten tillräckliga möjligheter att ta ansvaret för den operativa förmågan i krigsförbanden. Utredningen betonar dock att ansvaret för vidmakthållande inte nödvändigtvis innebär att Försvarsmakten ska utföra all verksamhet som hör samman med vidmakthållandet. Utredningen föreslår också att Försvarsmakten ska få upphandla de varor och tjänster som behövs för den verksamhet som myndigheten ska bedriva inom ramen för vidmakthållandet.

Övrig upphandling som FMV idag utför för att tillgodose Försvarsmaktens behov ska alltså utföras av FMV.

Utredningen framför att det finns möjligheter att samordna upphandlingar av underhåll med FMV:s upphandlingar av ny materiel. Utredningen påpekar också att förslaget medför en risk för ett mindre effektivt upphandlingsförfarande, men att det är myndigheternas ansvar att bl.a. arbeta med samordnade upphandlingar för att på så sätt effektivisera upphandlingarna i så stor utsträckning som möjligt.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utgiftsområde 6, avsnitt 3.3.7) i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens bedömningar. Regeringen bedömer bl.a. att Försvarsmakten bör överta ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder samt ansvaret för att driftstyra myndighetens materiel. Regeringen har därför gett FMV och Försvarsmakten i uppdrag att, med förbehåll för riksdagens beslut, förbereda överföring respektive inordnande av dessa uppgifter.

När det gäller förslagen om vidmakthållande och upphandling har det i remissbehandlingen och den följande beredningen uppkommit frågor. I budgetpropositionen för 2018 har regeringen därför bedömt att betänkandets förslag om fördelning av ansvar för vidmakthållande och upphandling behöver belysas och analyseras vidare, innan regeringen kan ta ställning till dessa. Regeringen avser

att återkomma med förslag i dessa frågor i budgetpropositionen för 2019.

Behovet av en fördjupad utredning

Upphandlingar på försvarsmaterielområdet, som många gånger rör rikets säkerhet, styrs av en mängd olika regelverk och är ofta komplicerade, ekonomiskt riskfyllda samt ställer stora krav på kompetens och organisation.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag om vidmakthållande och upphandling. Samtidigt reser remissinstanserna ett antal frågor kopplade till förslagen. FMV har avrått från utredningens förslag om ansvar för vidmakthållande och upphandling mot bakgrund av aspekter kopplade till bl.a. affärsmässighet, rättstillämpning och kompetensförsörjning. Upphandlingsmyndigheten anser att det kan finnas risker med uppdelningen av ansvaret för upphandling mellan de båda berörda myndigheterna, och menar att det kommer att krävas en tydlig rollfördelning och omfattande samverkan mellan myndigheterna i frågor om materiel- och logistikförsörjningen och beställningsrutiner. Säkerhets- och försvarsföretagen lyfter fram affärsmässiga och kompetensmässiga risker med föreslagen uppdelning av upphandlingsansvaret. Saab AB uppmärksammar att uppdelning av upphandlingsansvaret ställer stora krav på samordning mellan myndigheterna. Försvarsmakten instämmer i stort med utredningens samtliga förslag och skriver bl.a. att materiel- och logistikförsörjningen bör organiseras utifrån regeringens krav på Försvarsmaktens krigsorganisation och inte utifrån en sammanhållen försvarslogistik eller ett livscykelperspektiv.

Förslagen i betänkandet om en uppdelning av materieförsörjningen mellan två myndigheter såvitt avser vidmakthållande och därtill knuten upphandling behöver därmed analyseras ytterligare. För att omhänderta de frågor som uppmärksammats i remissbehandlingen och den därpå följande beredningen behöver analysen omfatta bl.a. ansvars- och rollfördelning, samordning, rättsliga aspekter,

förhållandena mot leverantörsmarknaden, effektivitet i upphandlingsförfarandet, kompetensförsörjning m.m.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att med utgångspunkt i utredningens förslag göra en fördjupad översyn av ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och FMV avseende vidmakthållande och därtill knuten upphandling samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstadstjänster för Försvarmaktens förbandsverksamhet.

I enlighet med den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109) ska materiel- och logistikförsörjningen vara ett medel för att stödja krigsförbanden i uppbyggnaden av deras operativa förmåga och möjliggöra för krigsförbanden att utföra sina uppgifter i fred och vid höjd beredskap. En utgångspunkt ska således vara att Försvarmaktens operativa förmåga, och ytterst förmågan till väpnad strid, ska vara ett överordnat mål. Försvarmakten ska därvid kunna styra och följa upp verksamheten för att vidmakthålla krigsmaterielen. Utredaren ska även beakta vad regeringen anfört i budgetpropositionen för 2018 om den finansiella styrningen av materiel- och logistikförsörjningen och de förändringar av styrmodellen som avses genomföras från och med 2019.

I översynen ska utredaren vidare beakta de särskilda krav på säkerhetsskydd m.m. som enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller för upphandlingar som rör rikets säkerhet.

Utredaren ska analysera vilka rättsliga konsekvenser en uppdelning i enlighet med utredningens förslag skulle få, t.ex. i fråga om forum vid överprövning. Givna utgångspunkter för detta är relevant upphandlingslagstiftning samt processen vid överprövningar. Vidare ska utredaren bl.a. uppmärksamma frågeställningar av civilrättslig natur (såsom frågor rörande fel, dröjsmål och skadestånd), frågeställningar av immaterialrättslig karaktär, samt frågor om offentlighet och sekretess.

Utredaren ska också analysera förslaget påverkan på tydligheten i fördelningen av ansvaret för materielens skick och användning. Med beaktande av Försvarmaktens förutsättningar att säkerställa materiel- och förnödenhetsförsörjningen av krigsförbanden, ska även förslaget effekter på kostnaderna för anskaffning, användning och vidmakthållande av materielen i ett livscykelperspektiv värderas. En analys ska göras av förslaget inverkan på effektiviteten i anskaffningsprocessen. Utredaren ska även utvärdera vilka affärsmässiga följder det skulle få att dela upp ansvaret på det föreslagna sättet mellan de två aktörerna. Vidare ska utredaren bedöma hur förslaget förhåller sig till de krav på saklighet och opartiskhet som gäller i förvaltningen.

Utredaren ska bedöma vad en ansvarsuppdelning enligt betänkandets förslag innebär för förutsättningarna för kompetensförsörjning inom upphandling, inköp och affärsjuridik hos myndigheterna.

Utredaren ska, mot bakgrund av vad utredaren har att analysera, lämna ett ställningstagande till hur ansvarsfördelningen för vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt för upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstadstjänster för Försvarmaktens förbandsverksamhet bör se ut.

Utredningsarbetet

Utredaren ska under sitt arbete inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer, däribland Försvarmakten, Försvarets materielverk, Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten, Statskontoret samt Ekonomistyrningsverket.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenser av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras.

Redovisning

Uppdraget ska redovisas senast den 30 mars 2019

