



Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert tjänsteställe, handläggare
MFU

Ert datum
2018-03-29

Er beteckning
Fö2018/00471/MFU

Vårt tjänsteställe, handläggare
LEDS CIO

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)

Sammanfattning

Försvarmakten avstyrker promemorians förslag i sin helhet.

Försvarmaktens operativa förmåga, ytterst förmågan till väpnad strid, är ett överordnat mål som behöver tas i beaktande i förhållande till Försvarmaktens befogenheter att uppnå det målet. Enligt Försvarmakten och regeringens inriktning ska det operativa behovet vara styrande för materiel- och logistikförsörjningen.

Det överordnade målet förutsätter överblick, handlingsfrihet samt kontroll över materiel och tillhörande avtal. Nuvarande uppdelning mellan två myndigheter, där Försvarmakten i stora delar inte har kontroll över materiel annat än genom indirekt kravställning medför att myndigheten inte har rätt förutsättningar att uppnå det överordnade målet. Genomförandet av offentliga upphandlingar och ingående av avtal beslutas idag av en annan myndighet och det påverkar en rad väsentliga aktiviteter såsom avbeställningar, villkorsändringar, förhandlingar, avbrytande av inköp med mera. Det får därutöver effekt på externa leverantörer. Det nuvarande systemet medför ökad administration, fördröjningar samt oklarheter vid utkrävande av ansvar. Försvarmakten anser att promemorians förslag riskerar att befästa de problem som nuvarande system orsakar.

(ULA)



Promemorian tar upp en risk för kompetensbortfall vid en övergång. Försvarsmakten menar att den risken är hanterbar och att den hursomhelst inte utgör något formellt hinder mot en övergång, något som också nämns i promemorian.

Kedjan från planering till efterlevande av ingångna avtal bör enligt Försvarsmakten ses som sammanhängande. Promemorian lyfter enligt Försvarsmakten endast ut genomförandet av offentliga upphandlingar som en isolerad del. Nuvarande system har konsekvenser både för FMV och för Försvarsmaktens möjligheter att agera på ett ändamålsenligt sätt. Ansvar för materiel och avtal skickas fram och tillbaka mellan myndigheterna.

Försvarsmakten bedömer att promemorian inte i tillräcklig utsträckning har utgått från regeringens försvarspolitiska inriktning vad avser viktning av operativ förmåga relativt andra faktorer, såsom effektivitet och kvalitet i anskaffningsförfarande, livscykelerspektiv, försörjningstrygghet och en samlad kompetens. Försvarsmakten konstaterar att förslagen i promemorian får en direkt negativ inverkan på den operativa förmågan, de positiva effekterna av SOU 2016:88 "Logistik för högre försvarsberedskap" (benämns *MLU* nedan) samt den pågående utvecklingen av Försvarsmaktens ledningsstruktur. Då operativa behov inte stått i centrum anser Försvarsmakten att promemorians efterföljande resonemang blir felaktiga.

Försvarsmakten bör ges ansvaret för materielens hela livscykel efter initial anskaffning. Det krävs för att kunna ta ett samlat ansvar för den militära förmågan. I nuläget kan Försvarsmakten endast påverka detta genom indirekt kravställning och utan beslutsmandat.

Gränsdragningen mellan myndigheterna bör enligt Försvarsmakten lösas med ett förtydligande avseende övergången av vidmakthållande till Försvarsmakten. Situationer då materiel överförs fram och tillbaka mellan myndigheterna försvinner eller minskar väsentligt. Det betyder inte att myndigheterna inte är fortsatt gagnade av en löpande och nära samverkan att samverka avseende andra frågor när det inte utgör ett hinder för den operativa förmågan utan utgör ett led i nödvändig långsiktigt planering.

Frågeställningen gällande operativ förmåga har enligt Försvarsmakten reducerats till frågor rörande offentlig upphandling och aktuella regelverk, utan att beakta hela vidden av begreppet vidmakthållande. Enligt Försvarsmakten illustrerar detta inte fullt ut kopplingen mellan vidmakthållande/upphandling och den operativa förmågan, mobiliseringsförmåga samt Försvarsmaktens dagliga verksamhet. Detta leder promemorian till slutsatser om att det är endast en upphandlande myndighet med vidmakthållandeansvar som ökar den operativa förmågan samt att det är hanteringen av regelverk som skapar förutsättningar för Försvarsmakten att hantera snabba förlopp. Försvarsmakten delar inte den synen, utan anser att befogenheter att utöva kontroll är en förutsättning för att upprätthålla den



operativa förmågan. Försvarmakten kan genomföra offentliga upphandlingar och nyttja FMVs expertis i de ärenden där Försvarmakten beslutar att det är ändamålsenligt.

Nuvarande ordning medför att förändringar i krigsförbandens materiella innehåll och status kräver en förhandling mellan Försvarmakten och FMV. Detta påverkar Försvarmaktens uppgift att självständigt upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Förslagen i promemorian får till följd att avtalens utformning och innehåll kommer att vara styrande för Försvarmaktens behov och verksamhet. Enligt Försvarmaktens mening borde det omvända gälla. Möjligheterna att påverka avtalens innehåll och att efterleva dem begränsas, jämfört med om Försvarmakten har kontroll över dem.

Promemorian bortser enligt Försvarmakten från den långsiktiga planering och den dagliga samordningen som i dag utförs mellan myndigheterna för att väga av kompetensbehov, resursutnyttjande och verksamhetskoordinering. Genom att bortse från denna verksamhet drar promemorian den felaktiga slutsatsen att behov föreligger att koncentrera verksamhet och kompetens vid en myndighet. Detta får allvarliga konsekvenser för Försvarmaktens verksamhet såväl i krig och höjd beredskap som i fred som tidigare beskrivits.

I sin konsekvensanalys hänvisar promemorian till konsekvensanalysen i MLU och påpekar att det endast är några av förslagen som MLU lämnat som inte genomförs. Promemorian antar, utan egen redovisad analys, att MLU konsekvensanalys gäller även fortsatt. Försvarmakten anser att helheten i MLU omkullkastas och därmed den logik (FMV anskaffar och Försvarmakten brukar och förvaltar) som är grunden till MLU förslag och som myndigheten anser bidrar till att öka den operativa förmågan. Försvarmakten anser därför att promemorian konsekvensanalys är bristfällig.

Om regeringen skulle besluta i enlighet med promemorian anser Försvarmakten att Riksdagens och regeringens möjligheter att styra och utkräva ansvar riskerar att försvåras då två olika myndigheter har ansvar för den dagliga operativa förmågan.

Slutligen är det promemorian mening att det kan finnas skäl för regeringen att överväga frågan om FMV bör få anslagsansvaret för de delar som utgör föremålet för promemorian, för det fall dessa delar ska stanna inom FMV. Försvarmakten menar att det först måste göras en fullständig konsekvensanalys avseende den operativa förmågan och Försvarmaktens möjlighet att utföra sitt uppdrag innan regeringen fattar beslut om ett förändrat anslagsansvar.



Innehåll

Sammanfattning.....	1
Utgångspunkter för Försvarsmaktens ställningstaganden	4
Försvarsmaktens syn på promemorians överväganden och förslag	6
2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.....	6
2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.....	7
8.1 Utgångspunkter för prövningen	7
8.2 Försvarsmaktens befogenhet och kapacitet	8
8.3 Försvarsmaktens helhetsbild och förmåga att hantera snabba förlopp	9
8.4 Anskaffning och vidmakthållande	10
8.5 Vikten av livscykelperspektivet.....	11
8.6 Två upphandlande myndigheter.....	13
8.6.1 Samordnade upphandlingar	14
8.7 Gränssnittet mot marknaden och internationellt materielsamarbete.....	15
8.8 Tillämpning av regelverket	17
8.9 Sammanfattande bedömning.....	18
8.10 Något om anslagsansvar	19
9. Konsekvenser av förslagen	19
Försvarsmaktens syn på konsekvenser om regeringen fattar beslut enligt promemorian.....	20

Utgångspunkter för Försvarsmaktens ställningstaganden

Den enskilt viktigaste målsättningen i försvarsinriktningsperioden fram till 2020 är att öka den operativa förmågan. I militära sammanhang innebär förmåga att ha kompetens och tillgängliga materiella resurser i tillräcklig mängd för att kunna lösa en given uppgift under vissa givna betingelser. En förmåga kan endast bedömas i förhållande till givna betingelser så som motståndarens kapacitet, insatsens operativa mål samt operationsområde. Förmåga kan utvärderas på olika nivåer, från stridsteknisk till militärstrategisk. Dagligen vägs de mest kostnadseffektiva lösningarna mot behoven av operativ förmåga och det är angeläget att Försvarsmakten har ansvar och kontroll över de faktorer som påverkar denna avvägning. Dessa faktorer kan vara ledning, organisation, materiel, logistik, personal, utbildning, övning, samarbeten, planering och andra delar. En av de enskilt viktigaste faktorerna är att vid varje givet ögonblick kunna kontrollera den materiella tillgängligheten och dess status. Med andra ord ha kontroll över var materielen geografiskt finns och att den går att använda.

Krigsförbanden ska utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Försvaret ska kunna användas i fred, kris och krig. Värderingen av förbandens krigsduglighet (KDU) är det centrala verktyget för uppföljning och värdering av verksamheten. Enligt försvarsberedningen ska Sverige som nation kunna klara tre månaders



skymningsläge i avsaknad av andra länders stöd och under en vecka kunna satsa allt på mobilisering av Försvarsmakten. Regeringen har konstaterat att moderna konflikters snabba förlopp ställer krav på hög tillgänglighet i fredstid men också hög beredskap för den händelse regeringen beslutar om höjd beredskap vid krig eller krigsfara.

Beredskapskrav vid höjd beredskap och mobilisering utgörs av att huvuddelen av de stående förbanden och kontraktsförbanden inom några dagar kan påbörja lösandet av krigsuppgift vid mobiliseringsplats. Samtliga krigsförband har ett beredskapskrav som understiger en vecka, och hemvärnsförbanden ska kunna verka med huvuddel inom ett dygn och mindre delar inom några timmar. Det innebär att materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering ska utgå ifrån den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap och i krig. Försvarsmakten ska sträva efter att minska ledtider och reducera risker i syfte att snabbare kunna tillmötesgå operativa behov. Med dessa utgångspunkter kan inte systemet bygga på att två myndigheter samverkar i en form som bygger på månader och år av förberedelser.

Utifrån ovanstående utgångspunkter måste Försvarsmakten ha kontroll över krigsmaterielens status, krigsplacering och lokalisering samt möjligheten att snabbt kunna ändra materielens tillgänglighet. Detta kräver att Försvarsmakten äger vidmakthållandet och har full tillgång till aktuell information om materielens status, geografisk placering, krigsplacering, slutanvändarintyg, information om strålände källor etc. i sina egna informationssystem.

Materiel ska ses i ett livscykelperspektiv där ansvaret omfattar kravställning, investeringar och vidmakthållande. I den tidigare genomförda utredningen (MLU) fördelas ansvaret i livscykeln genom att Försvarsmakten krävställer och styr de koncept som ligger till grund för en kommande investering. Försvarsmakten ansvarar, i samråd med FMV, för innehållet i investeringsplanen där förslag till investeringar redovisas till regering och riksdag. FMV ansvarar därefter för att anskaffa materielen efter Försvarsmaktens beställning. I det ögonblick Försvarsmakten tar emot den nya materielen övergår ansvaret för upphandling och vidmakthållande och drift till Försvarsmakten. Det ovan beskrivna rollspelet, som framgår av MLU, är både tydlig och ändamålsenlig och ökar Försvarsmaktens möjlighet att styra den operativa förmågan här och nu.

För att säkerställa Försvarsmaktens operativa förmåga, särskilt under snabba förlopp, är det också nödvändigt att myndigheten kan upphandla varor och tjänster som ingår i verksamheten. Långsiktig planering och samverkan där myndigheterna kommer överens, för att planera ansvarsfördelning och resursutnyttjandet inom upphandlingsområdet, är en förutsättning för en effektiv verksamhet. Försvarsmakten kommer att även fortsättningsvis lägga stor vikt vid denna samverkan. För Försvarsmakten är det centralt att ha insyn och kontroll över upphandlingar samt resultatet av upphandlingar, i alla konfliktnivåer.



Försvarsmakten har ställt sig positiv till den tidigare genomförda MLU i sin helhet, och anser i likhet med den tidigare utredaren att förslagen bör betraktas och införas i en helhet. Om det inte sker riskerar de positiva effekterna av förslagen utebli.

Försvarsmaktens förändringsarbete, *Ledning för ett starkare försvar*, innebär att mandat och beslut förs närmare krigsförbanden och dess chefer. Utvecklingen innebär bland annat etablering av försvarsgrenar som ska få ett omfattande ansvar för krigsförbandens tillgänglighet. Vidare ska försvarslogistiken utvecklas mot att vara enkel, snabb och effektiv, för att stärka den militära förmågan.

Försvarsmaktens syn på promemorians överväganden och förslag

Försvarsmakten redovisar i denna del myndighetens synpunkter, kommentarer och motargument till promemorians överväganden och förslag. Myndigheten har valt att fokusera främst på kapitel 8 eftersom det utgör promemorians förslag och överväganden. Nedanstående avsnitt hänvisas till motsvarande avsnitt i promemorian.

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

Beslut i enlighet med promemorians förslag

Försvarsmakten föreslår i första hand att 32 a § formuleras så att Försvarsmakten får meddela föreskrifter i fråga om skyldigheten för FMV att tillhandahålla och fullgöra verksamhet för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin verksamhet under höjd beredskap. I andra hand anser Försvarsmakten att paragrafen inte tas bort. Promemorians förslag innebär att upphandling inom service- förråds- och verkstadstjänster för förbandsverksamheten inte ska föras över till Försvarsmakten. Försvarsmakten kan därför även fortsättningsvis behöva nyttja föreskrifträtten för att kunna fullgöra verksamhet under höjd beredskap.

Beslut i enlighet med förslagen i Materiel- och logistikutredningen

Försvarsmakten förordar att 3 d § ändras i enlighet med den lydelse som föreslås i promemorian. Förslagen lydelse i 3 e § ska även omfatta ansvar för vidmakthållande av myndighetens materiel. 11 a § formuleras "Försvarsmakten får upphandla varor och tjänster som behövs för den verksamhet som myndigheten ska bedriva.". Försvarsmakten föreslår i första hand att 32 a § formuleras så att Försvarsmakten får meddela föreskrifter i fråga om skyldigheten för FMV att tillhandahålla och fullgöra verksamhet för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin verksamhet under höjd beredskap. I andra hand anser Försvarsmakten att paragrafen inte tas bort eftersom Försvarsmakten, även fortsättningsvis, har en möjlighet att använda sig av Försvarets Materielverk och



därmed kan behöva nyttja föreskrifträtten för att kunna fullgöra verksamhet under höjd beredskap.

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

Oaktat om regeringen beslutar i enlighet med promemorians förslag eller i enlighet med förslagen i Materiel- och logistikutredningen ska sista stycket i 1 § stå kvar. Försvarmakten anser att stycket är allmängiltigt för hela paragrafen och inte enbart kopplat till tillhandahållandet av logistiktjänster.

Mot bakgrund av att promemorians förslag innebär att upphandling inom området service-, verkstads- och förrådstjänster inte ska föras över till Försvarmakten kan det ifrågasättas om lydelsen "tillhandahålla logistiktjänster" är vidare än vad som föreslås i nya 3 d § i Försvarmaktens instruktion. I sådant fall bör inte heller den lydelsen tas bort utan istället formuleras på annat sätt.

8.1 Utgångspunkter för prövningen

Promemorian (utdrag)

Att MLU föreslagit en överföring till Försvarmakten innebär inte i sig att det föreligger någon presumtion för endera lösningen. Däremot har vi att förhålla oss till de förslag i MLU där beslut redan har fattats om ett genomförande.

Försvarmaktens 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 Försvarmaktens operativa förmåga. Enligt vår mening ska, vid sidan av skäl hänförliga till Försvarmaktens 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 Försvarmaktens operativa förmåga står på ena sidan och argument kopplade till ovanstående faktorer på den andra.

Försvarmakten

En ökad operativ förmåga i krigsförbanden är den enskilt viktigaste målsättningen i försvarsinriktningsperioden fram till 2020. Mot den bakgrunden måste den operativa förmågan ses som ett överordnat mål i förhållande till de övriga faktorer som beaktats i promemorian (kostnadsfrågor, effektivitet och kvalitet i anskaffningsförfarandet, livscykelperspektiv och försörjningstrygghet). Promemorian har inte i tillräcklig utsträckning utgått från denna inriktning i viktningen av operativ förmåga med övriga faktorer. Därigenom har promemorians överväganden blivit fel viktade mot varandra.



Försvarsmakten har bejakat den ursprungliga Materiel- och logistikutredningen (MLU) i sin helhet. En viktig slutsats i den utredningen är att förslagen i stor utsträckning är beroende av varandra och bör omhändertas som en helhet. Promemorian har behandlat vidmakthållande och upphandling som ett isolerat område, utan att beakta vikten av helhetsperspektivet. Detta har lett promemorian till felaktiga slutsatser om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, och därtill en bristfällig konsekvensanalys av förslagen i promemorian.

Promemorian har fäst stor vikt vid Försvarsstrukturutredningen, som regeringen i utredningsdirektivet till MLU (dir. 2015:71) tydligt markerat behovet av att justera, med hänsyn till den försämrade säkerhetspolitiska miljön. Promemorian har haft ett allt för fredsmässigt perspektiv och inte tillräckligt väl belyst vidmakthållande/upphandling vid höjd beredskap, mobilisering och krig.

8.2 Försvarsmaktens befogenhet och kapacitet

Promemorian (utdrag)

Enligt vår mening bidrar det till en otydlighet om det förutsätts att Försvarsmakten ska använda sig av FMV för upphandlingar utan att det finns någon sådan rättslig skyldighet.

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 MLU i aktuella delar, kommer att ha ansvaret för samt utföra upphandlingar och andra åtgärder för de verksamheter som är föremål för denna översyn.

Försvarsmakten

Försvarsmakten anser att det inte finns behov av att rättsligt reglera i vilken omfattning myndigheten ska använda FMV:s tjänster. Om Försvarsmakten ska ges full möjlighet att välja hur olika situationer ska hanteras med den operativa förmågan som ett överordnat mål måste också myndigheten tillåtas att själv avgöra i vilken utsträckning de vill använda sig av FMV vid andra upphandlingar än de som avser anskaffning.

Försvarsmakten delar inte promemorians uppfattning, att det råder en otydlighet om Försvarsmakten inte är rättsligt skyldigt att använda sig av FMV för upphandlingstjänster. Det finns väl utarbetade rutiner mellan myndigheterna för långsiktig planering och samverkan, myndigheterna tar fram en gemensam samordningsöverenskommelse och FMV tecknar samråd på Försvarsmaktens investeringsplan. Det ligger även i Försvarsmaktens intresse att optimera resursutnyttjandet och att minimera otydligheter.



Promemorian gör antagandet att Försvarsmakten i realiteten inte kommer att använda FMV för att utföra upphandlingar, och utgår från detta i det fortsatta arbetet med översynen. Detta antagande är felaktigt, Försvarsmakten kommer att använda sig av FMV för vidmakthållandeuppgifter och upphandling i den utsträckning som är ändamålsenlig, exempelvis för stora komplexa materielsystem, även utan en rättslig skyldighet.

8.3 Försvarsmaktens helhetsbild och förmåga att hantera snabba förlopp

Promemorian (utdrag)

Att Försvarsmaktens operativa förmåga kräver att myndigheten kan hantera tidskritiska förlopp är ostridigt och en given utgångspunkt för denna analys.

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.

Det relevanta upphandlingsregelverket är detsamma, oavsett vilken myndighet som tillämpar det. Givet dessa förutsättningar är det svårt att se hur ett överflyttat ansvar till Försvarsmakten i någon större utsträckning skulle kunna skynda på förfarandena.

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 Försvarsmakten som är ansvarig myndighet i alla delar.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte promemorians bedömning att det främst är tillämpning av regelverket som har att göra med förmågan att hantera snabba förlopp. Frågan om offentlig upphandling och tillämpning av regelverket utgör endast en del i detta. De nödvändiga strategiska avvägningarna måste göras med Försvarsmaktens operativa förmåga som utgångspunkt. Försvarsmakten måste självständigt kunna avgöra vad som ger mest operativ effekt, och kunna anpassa och prioritera tillgänglighet av materielen oberoende av konfliktnivå.

För att korta ledtiderna vid snabba förlopp, behöver Försvarsmakten ha fullt ansvar och rådighet över vidmakthållandeprocessen och möjlighet att upphandla. I dagsläget krävs en förhandling mellan myndigheterna för att hantera olika beredskapsnivåer, och en beställning från Försvarsmakten till FMV. Genom att hålla samman krigsförbanden med logistikresurserna inom Försvarsmakten kan snabba förändringar av krav på materiell tillgänglighet beordras av ÖB. Principen



lika ledning i fred, kris och krig är avgörande. Det skapar förutsättningar för operativ förmåga vid höjd beredskap och snabba förlopp.

Försvarsmakten måste – för att kunna hantera snabba förlopp – ha full kontroll över var myndighetens materiel befinner sig, om materielen är i drift eller inte och vilken status den har. Försvarsmakten måste också utifrån en förändrad lägesbild självständigt kunna besluta om prioriteringar, till exempel mellan olika typer av materiel och tjänster på ett sätt som myndigheten i dag är förhindrad att göra.

8.4 Anskaffning och vidmakthållande

Promemorian (utdrag)

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 MLU. För det andra kan ansvaret komma att gå fram och tillbaka då det ofta kan bli tal om anskaffningar även under "vidmakthållandefasen".

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 Försvarsmaktens operativa förmåga.

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.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte promemorians syn på att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna blir otydlig i MLU förslag. Försvarsmakten anser att den finansiella styrmodellen med investeringsplanering och anslagsfördelning kommer att tydliggöra vad som är anskaffning respektive vidmakthållande. Redan under planeringsfasen avgörs om ett materielobjekt är under anskaffning eller vidmakthållande. Vidmakthållande börjar när materielen är överlämnad till Försvarsmakten. Detta gör gränsytan mellan myndigheterna tillräckligt tydlig.

Promemorian har eftersträvat att hitta en lösning som är gångbar för samtliga relevanta upphandlingsföremål. Försvarsmakten anser inte att utgångspunkten ska vara att en lösning ska passa för alla former av offentlig upphandling som utförs för Försvarsmaktens räkning, då den övervägande delen inte utgörs av komplexa upphandlingar med få leverantörer.

Upphandlingslagstiftningen hindrar inte att myndigheterna – när det är ändamålsenligt – samordnar upphandlingsförfaranden, som omfattar både avtal om nyanskaffning och vidmakthållande. Avtalens fullgörande kan kopplas till varandra genom villkor som gör att leverantörens prestation enligt ett avtal ges



verkningar enligt båda avtalen. Båda myndigheterna råder då över respektive verksamhet och uppdrag.

Förslagen i MLU innebär att samtliga logistikresurser underställs ÖB. Försvarsmakten får en sammanhållen krigsorganisation med tillhörande logistikresurser, kan styra och följa upp logistikförsörjningen. Försvarsmakten kan ta det samlade ansvaret inför regeringen för att vidmakthålla krigsförbanden. Verksamhetsansvar och finansiellt ansvar följs åt.

Försvarsmaktens ansvar för verksamhetssäkerhet och arbetsmiljö innebär även ansvar för materielens funktion och status. Chefer i Försvarsmakten måste kunna utöva sitt arbetsmiljö- och verksamhetssäkerhetsansvar. Försvarsmakten har svårigheter att fullgöra detta ansvar i dag, då man inte har tillgång till all aktuell informationen om materielens funktion och status. Försvarsmakten har svårt att följa upp genomfört underhåll som FMV bereder och beställer. Med promemorians förslag ges inte förutsättningar för Försvarsmakten att kunna följa upp och ta ansvar för verksamheten på det sätt som krävs.

8.5 Vikten av livscykelperspektivet

Promemorian (utdrag)

Vi gör, i likhet med FMV, 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.

MLU har, i samband med förslag om personalöverföringen från FMV till Försvarsmakten, beaktat vikten av att kompetensen för anskaffning och vidmakthållande hålls samman.

I stora delar är det samma kompetens som krävs för såväl anskaffning som vidmakthållande.

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 FMV. Systemkompetens riskerar att bli underkritisk och det är svårt att se hur den relevanta kompetensen skulle kunna delas upp.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte promemorians syn på att en uppdelning av ansvaret för investeringar och ansvaret för vidmakthållandet riskerar att leda till en avsaknad av helhetsperspektiv.



Försvarsmakten har ett helhetsansvar för den operativa förmågan, inklusive materielens tillgänglighet och status, och bör därför vara livscykelansvarig myndighet. Vidmakthållandefasen, vilken är den fas då materielen används av Försvarsmakten för lösande av operativa uppgifter, är den i särklass längsta fasen i materielens livscykel, vilket ytterligare förstärker det naturliga i att Försvarsmakten är livscykelansvarig myndighet.

Ansvar för kravställning, investeringar och vidmakthållande bör hållas samman av Försvarsmakten kopplat till livscykelansvaret. Däremot kan FMV ges i uppdrag att ansvara för anskaffningsfasen i livscykeln. Ett tydligt helhetsansvar och en ändamålsenlig ansvarsuppdelning mellan myndigheterna skapar förutsättningar för en effektiv logistikförsörjning, både ur kostnadssynpunkt och för kvaliteten i upphandlingsförfarandet.

Att använda sig av livscykelperspektiv är ett verktyg för en samlad bedömning inför beslut om investeringar i materiel. Syftet med vidmakthållande av materiel är att upprätthålla materielens tillgänglighet och förmåga under dess kravställda livslängd mot en avvägd balanserad förbandsproduktion, och tillgänglig ekonomi. Försvarsmaktens krav på förbandsproduktion, övningar, beredskap och insats utgör grunden för vidmakthållande och materielunderhåll.

Myndigheternas arbete bedrivs i enlighet med livscykelmodellen ISO 15 288. Denna standard syftar till att beskriva hur ansvar och information kan överlämnas mellan aktörer i olika skeden i livscykeln, med bibehållen kvalitet. Inom den civila sektorn finns det många framgångsrika exempel på detta, till exempel inom flygområdet är det inte ovanligt att ett flygbolag har olika leverantörer för anskaffning av flygmaskinen respektive genomförande av underhållet.

Med MLU förslag kommer logistikverksamhet att samlas inom Försvarsmakten och omfattas av samma lednings- och lydnadsförhållanden som Försvarsmakten i övrigt. Därmed kan Försvarsmakten samordna styrningen av logistikförsörjningen med den övriga styrningen av krigsförbanden. Det innebär ökad flexibilitet i förhållande till Försvarsmaktens verksamhet när styrningen av materielen kommer närmare verksamheten. Försvarsmakten kan även avgöra vilka delar av logistikförsörjningen som kan genomföras av utomstatliga leverantörer.

Promemorians uppfattning att systemkompetens riskerar att bli underkritisk och därmed skall samlas i en myndighet bygger på felaktiga grunder. Försvarsmakten, som brukare av materielen, behöver alltid ha systemkompetens för att kunna genomföra sin verksamhet. En stor del av de nödvändiga kompetenserna för vidmakthållande finns redan idag inom Försvarsmakten för att kunna utföra exempelvis främre underhållsåtgärder. Redan fattade beslut innebär dessutom att Försvarsmaktens kompetensbas ökas genom verksamhetsövergången från FMV.

Med Försvarsmakten som livscykelansvarig myndighet, kommer FMV leverera tjänster på uppdrag till Försvarsmakten. För stora komplexa materielsystem



kommer Försvarsmakten att beställa vidmakthållande av FMV. Myndigheterna kommer att kompetens- och resursmässigt vara beroende av och komplettera varandra, och möjligheterna att tillgodose det totala behovet av systemkompetens kommer därigenom att öka.

8.6 Två upphandlande myndigheter

Promemorian (utdrag)

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.

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.

Det faktum att verksamheten förråd, service och verkstäder flyttas över till Försvarsmakten utgör inte skäl för att göra någon annan bedömning avseende upphandlingar inom detta område än den vi gjort avseende vidmakthållandet.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte promemorians uppfattning att försörjningsproblematiken avseende upphandlingskompetens skulle vara så problematisk för just Försvarsmakten att detta *i sig* är ett argument mot att Försvarsmakten återigen ska bli en upphandlande myndighet.

Försvarsmaktens anser att möjligheten till en ökad operativ förmåga är en betydligt större fråga än kompetenstillgången inom nämnda områden. Försvarsmaktens handlingsfrihet avseende vidmakthållande och upphandling är av central betydelse vid mobilisering, höjd beredskap och snabba förlopp. Detta måste vara avgörande och överordnat nyttan med att behålla kompetens inom en myndighet. Oberoende vilken offentlig verksamhet som ansvarar för upphandlingsfunktionen är kompetens en känd trång sektor. Att upphandla åt egen myndighet och verksamhet torde snarare säkra långsiktig kompetensförsörjning och verksamhetskunskap. Försvarsmaktens uppfattning är därmed att den operativa förmågan ökar med eget ansvar för upphandling.

Försvarsmakten konstaterar att promemorian inte har beaktat att verksamhetsövergång innebär att kompetens går över från FMV till Försvarsmakten. Försvarsmakten förde 2013 över hela myndighetens upphandlingskompetens och det inköpsstrategiska arbetssättet (UEFA) till FMV.



Denna kompetens ska återföras till Försvarsmakten – inte dubbelbemännas i båda myndigheterna. Försvarsmakten kan konstatera att kostnaden för motsvarande upphandlingskompetens har ökat på anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* sedan FMV övertog uppgiften. Dessutom har Försvarsmakten även i nuvarande organisation tvingats organisera funktioner för att kunna kravställa, följa upp, beställa och till viss del utföra upphandlingsuppgifter.

Redan dagens uppgiftsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV förutsätter en omfattande samordning mellan myndigheterna. Promemorian synes utgå från att samordningsbehovet skulle öka jämfört med i dag om samtliga delar av MLU genomförs. Försvarsmakten ser snarare att samordningen minskar om den endast sker i samband med själva anskaffningen. Nödvändig samordning av både tekniska och kommersiella frågor under vidmakthållandet kan sedan ske inom ramen för den egna myndigheten. Detta gäller även vid upphandling av varor och tjänster.

Försvarsmaktens verksamhet och finansiella risktagning påverkas dagligen av ingångna avtal. Möjligheterna att dels påverka avtalens innehåll dels efterleva de avtalen är begränsade jämfört med om Försvarsmakten också har kontroll över dem.

Försvarsmakten delar inte promemorians bedömning att uppdelningen mellan *verksamhetsansvaret* för förråd, service och verkstäder och *upphandlingsansvaret* inte skulle få några konsekvenser. Verksamheten kommer inte att kunna bedrivas på ett effektivt sätt om Försvarsmakten inte får rådighet över inköpen av de varor och tjänster som ingår i verksamheten. Denna verksamhet är en djupt integrerad del av den dagliga verksamheten i Försvarsmakten, vilket inte minst av den anledningen bör innebära att upphandlingar ska ligga hos Försvarsmakten.

Samma resonemang leder till slutsatsen att Försvarsmakten ska upphandla varor och tjänster på anslagspost 1.1.1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

8.6.1 Samordnade upphandlingar

Promemorian (utdrag)

Var för sig självständiga myndigheter kan givetvis samordna upphandlingar i stor utsträckning.

Trots detta framstår det inte som realistiskt att ytterligare samordning i samband med upphandlingar skulle kunna åtgärda de problem som vi ser med det uppdelade ansvar som MLU föreslagit. Enligt vår mening underskattar ett sådant förslag vikten av en ansvarig myndighet över hela livscykeln.

Det väsentliga är alltså vilken myndighet som bär ansvaret för de olika delarna av upphandlingen. När FMV initialt upphandlar ett materielsystem i eget namn samt ingår kontrakt avseende initialanskaffningen av materielsystemet är



myndigheten statens part i det kontraktet. Om FMV 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 FMV såsom inköpscentral agerar Försvarsmakten helt självständigt i förhållande till leverantören och utan insyn från FMV. Försvarsmakten ageranden inom ramen för vidmakthållandeaftalet kan då påverka leverantörens åtaganden och ansvar enligt det ursprungliga kontraktet (initialanskaffningen) samt medföra juridiska och affärsmässiga förluster för staten.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte de problemställningar som promemorian lyfter fram avseende samordnade upphandlingar. Tvärtom kan samordnade upphandlingar vara lämpliga för att effektivisera myndigheternas inköpsprocesser och tillgodose livscykelperspektivet vid ett uppdelat upphandlingsansvar mellan Försvarsmakten och FMV.

Enligt Försvarsmaktens mening föreligger inga hinder mot att nyanskaffning och vidmakthållande av materiel vid behov upphandlas vid ett och samma tillfälle av FMV respektive Försvarsmakten genom samordnad upphandling. Försvarsmakten delar inte bedömningen att det skulle bli otydligt för leverantörerna vilken myndighet som är part i ett visst avtal eller i en överprövningsprocess, då partsställningen kommer att framgå av det enskilda avtalet.

Försvarsmakten delar inte promemorians bedömning att en uppdelning av anskaffning och vidmakthållande skulle medföra juridiska och affärsmässiga förluster för staten. Det finns idag brister, särskilt vid upphandlingar för vidmakthållande. Försvarsmakten medges inte insyn i dessa upphandlingar och ingångna avtal. En konsekvens av detta är att Försvarsmakten har begränsad kontroll och möjlighet att planera samt följa upp underhållskostnader och dimensionering av underhållsorganisationen, kopplat till vidmakthållande av Försvarsmaktens materiel.

8.7 Gränssnittet mot marknaden och internationellt materielsamarbete

Promemorian (utdrag)

Vikten av att staten företräds av en part med kunskap om försvarsmaterielmarknaden. Ett tydligt gränssnitt mot marknaden är väsentligt från ett operativt perspektiv.

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



Med två ansvariga myndigheter finns det enligt vår mening en risk för att staten hanterar kontraktsförhållanden på ett sätt som spretar, vilket urholkar förtroendet samt riskerar att utnyttjas av marknadsaktörer.

Inom det internationella materielsamarbetet är det väsentligt med ett helhetsperspektiv som riskerar att gå förlorat om det sker en ansvarsövergång mellan anskaffning och vidmakthållande.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte promemorians syn på att ett uppdelat ansvar skulle försvåra möjligheterna för staten att över tid agera på ett strategiskt och enhetligt sätt i kontakterna med möjliga leverantörer av både materiel och vidmakthållande.

Promemorian tycks ha fokuserat på stora och komplexa upphandlingar. Situationen att det enbart finns en leverantör, eller ett fåtal leverantörer av likartad karaktär, är inte allmängiltig. Avseende vidmakthållande är situationen mycket mer diversifierad. Exempelvis finns företag specialiserade på flygunderhåll, visst fordonsunderhåll kan bedrivas av företag med huvudsaklig civil verksamhet och standardiserad finkaliberammunition kan anskaffas från olika producenter (som i flera fall inte producerar vapnen) vid olika tillfällen utan några negativa konsekvenser för Försvarsmaktens verksamhet.

När det gäller internationella materielsamarbeten klargör inte promemorian att de normalt inte sker på en öppen marknad eller mot försvarsindustriella motparter. Internationella materielsamarbeten initieras på politisk nivå innan myndigheterna tar över ansvaret för att förvalta och driva vissa aspekter av samarbetet.

Flera forum för internationellt försvarssamarbete innefattar såväl materielsamarbete som andra samarbetsområden, såsom förmågeutveckling, försvarsforskning, utbildning och operativa samarbeten. Konsekvensen av detta för svenskt vidkommande är att olika försvarsmyndigheter (ofta Försvarsmakten, FMV och FOI) företräder Sverige i olika mötesfora inom ramen för en och samma organisation. Tydliga exempel är Nato och EDA. Detta kommer inte att förändras av vilken myndighet som hanterar upphandlingar avseende vidmakthållande av Försvarsmaktens materiel. Hänsynstagande till internationella samarbeten kan därför inte anses vara avgörande i detta fall.

Det internationella materiel- och logistiksamarbetet ska stödja uppbyggnaden av Försvarsmaktens operativa förmåga och övriga politiska målsättningar i specifika samarbeten. Försvarsmakten delar inte värderingen kring FMV:s upparbetade kompetens avseende internationellt materielsamarbete. Försvarsmakten upplever problem när FMV och Försvarsmakten har olika synsätt och prioriteringar och när detta leder till fördröjningar.



8.8 Tillämpning av regelverket

Promemorian (utdrag)

Den rättsliga spelplanen idag är en helt annan än den var under merparten av den tid då Försvarsmakten var 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.

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.

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.

Risken att antalet överprövningar skulle öka vid en uppdelning i enlighet med förslaget i MLU.

Går inte att bortse från konsekvenserna av att avtal ska föras över från FMV 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.

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar promemorians uppfattning att det inte föreligger några upphandlingsrättsliga hinder mot att genomföra förslagen i MLU. Försvarsmakten kommer också att tillämpa gällande regelverk. Bedömningar i upphandlingsfrågor är vidare alltid beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare har, som tidigare nämnts, i många fall Försvarsmakten en bättre helhetsbild vad gäller materiel- och logistikförsörjning särskilt i högre beredskapsnivåer.

Gällande upphandlingslagstiftning bör inte i sig vara fokus för analysen. Istället ska analysen utgå från hur Försvarsmaktens behov av materiel, varor och tjänster ska tillgodoses på bästa sätt för att myndigheten ska kunna utföra sin grundläggande uppgift, att hävda territoriet och upprätthålla och utveckla ett militärt försvar.

Försvarsmakten delar inte bedömningen att antalet överprövningsprocesser skulle öka enbart på grund av att upphandlingsansvaret delas mellan Försvarsmakten och FMV.

Upphandlingar på försvarssidan omfattas i de allra flesta fall i någon mån av säkerhetsskyddslagen, dvs. upphandling ska ske med säkerhetsskyddsavtal (SUA). Försvarsmakten är den myndighet som bör förhandla om vilka



säkerhetsskydds krav som måste ställas på en leverantör. I dagsläget förhandlar FMV i vissa fall både det kommersiella avtalet och säkerhetsskyddsavtalet, medan i andra fall är det Försvarsmakten som förhandlar säkerhetsskyddsavtalet. Ansvar för upprättande av säkerhetsskyddsavtal bör utövas av den part vars information ska skyddas. Hela upphandlingen inklusive säkerhetsskyddsavtalet bör istället ligga på Försvarsmakten. Detta är viktigt inte minst i vidmakthållandefasen, då Försvarsmaktens förmågor, intentioner och nyttjande av materiel, m.m. kan riskera att röjas.

Försvarsmakten delar bedömningen att ett ökat flöde av säkerhetskänslig information i möjligaste mån bör undvikas. Det finns redan idag ett omfattande informationsflöde mellan myndigheterna. Försvarsmaktens bedömning är att detta flöde kommer att minska om ansvaret för de aktuella åtgärderna förs över från FMV till Försvarsmakten.

Konsekvenserna av att avtal ska föras över från FMV till Försvarsmakten omhändertaras i MLU. Alla Försvarsmaktens avtal överfördes samlat och ordnat till FMV i samband med förra verksamhetsövergången. Det finns väl inarbetade rutiner för detta arbete.

8.9 Sammanfattande bedömning

Promemorian (utdrag)

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 Försvarsmaktens operativa förmåga kommer att påverkas negativt av att utförandet av just de delar som är föremål för denna fördjupade översyn blir kvar hos FMV. Det finns snarare en risk för negativ påverkan på den operativa förmågan om en överflyttning sker enligt förslaget i MLU.

Det finns enligt vår mening ingen motsättning mellan Försvarsmaktens operativa förmåga och ett livscykelperspektiv. Tvärtom finns det ett antal skäl till att ett väl implementerat och strategiskt livscykelperspektiv har en positiv inverkan på Försvarsmaktens 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 ... medföra problem med kompetensförsörjningen hos båda myndigheterna.

En (1) statlig kravställare som agerar konsekvent gentemot leverantörsmarknaden är en väsentlig del i att upprätthålla en fungerande relation mellan stat och marknaden på försvarsområdet.



Försvarsmakten

Försvarsmakten delar inte bedömningen som promemorian lyfter fram avseende risker och de negativa konsekvenserna som en följd av MLU.

Försvarsmakten anser att den operativa förmågan kommer att försämrats om de delar som är föremål för promemorian blir kvar hos FMV och förslag enligt MLU därmed inte genomförs i sin helhet. Tvärtom blir det lägre handlingsfrihet, mer splittrade ansvarsförhållanden, kostnadsdrivande och avsevärt svårare för Försvarsmakten att avväga vidmakthållandeåtgärder utifrån de operativa behoven.

8.10 Något om anslagsansvar

Promemorian (utdrag)

Under utredningsarbetet har expertmyndigheter framhållit att FMV 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 FMV 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.

Försvarsmakten

Försvarsmakten noterar att frågan om anslagsansvar för de delar som utgör föremål för promemorian inte ingått i uppdragsbeskrivningen.

Försvarsmakten menar att konsekvenserna av sådana åtgärder är oöverblickbara och måste analyseras noggrant med avseende på den operativa förmågan och Försvarsmaktens möjlighet att utföra sitt uppdrag innan regeringen fattar beslut om ett förändrat anslagsansvar.

9. Konsekvenser av förslagen

Promemorian (utdrag)

Om regeringen beslutar att följa förslagen i denna promemoria innebär det endast att några av förslagen som MLU lämnat inte genomförs. Ytterligare konsekvenser, i den mening som avses i kommittéförordningen (1998:1474), kan inte förutses.

Försvarsmakten

Försvarsmakten anser att promemorians konsekvensanalys är mycket bristfällig. Försvarsmakten konstaterar att konsekvensanalysen brister då den inte innehåller de delar som krävs enligt kommittéförordningen och konsekvensutredningsförordningen. Vidare hänvisar promemorian till



konsekvensanalysen i MLU, utan insikt om konsekvenserna för MLU som helhet, vilka enligt Försvarsmakten blir omfattande.

Försvarsmaktens syn på konsekvenser om regeringen fattar beslut enligt promemorian

Om regeringen skulle fatta beslut enligt de förslag som framförs i promemorian, är det Försvarsmaktens bedömning att det skulle medföra en rad konsekvenser med negativ påverkan på den operativa förmågan.

Promemorian föreslår att ansvar för vidmakthållande och materielens livscykel ska innehas av FMV. Detta medför att Försvarsmakten inte kan ta ett ansvar för de materiella och logistiska (vidmakthållande och upphandling) komponenterna i krigsförbanden. Då den operativa förmågan är direkt kopplad till bland annat krigsförbandens materiella och logistiska komponenter innebär föreslagen ansvarsfördelning att ÖB inte kan ta helhetsansvaret för den operativa förmågan som myndighetsinstruktionen (2007:1266) stipulerar. Ansvaret blir delat mellan Försvarsmakten och FMV och det yttersta ansvaret för den löpande samordningen av den operativa förmågan har därmed förflyttats till regeringen. Riksdagens och regeringens möjligheter att styra och utkräva ansvar kommer att försvåras när två myndighetschefer ska ta ansvar för den operativa förmågan och utvecklingen av ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp.

Det delade ansvaret mellan myndigheterna medför ökad administration, komplexa kravställnings- och beställningsförfaranden vilket i sin tur leder till ökade ledtider i situationer med tidspress. Behov kan behöva prioriteras momentant och kontinuerligt, då allt inte kan planeras i förväg, vilket medför förhandlingar mellan myndigheterna. Detta är tidskrävande och försvårar möjligheter att tillfredsställa omedelbara behov, vilket starkt påverkar Försvarsmaktens verksamhet. En uppenbar risk föreligger att mobiliseringstider, beredskap och operativ förmåga kommer att påverkas negativt likväl som risken för att ett rättsosäkert handlande ökar. Exempelvis saknade Försvarsmakten vid branden i Västmanland befogenhet att lokalt upphandla tvåtaktsbränsle till motorsågar, som inte fanns i Försvarsmaktens förråd.

Promemorians förslag skapar ytterligare administration och en komplex informationshantering. Ett exempel är det förhållande som uppstår när FMV beställer vidmakthållande av Försvarsmakten. Exemplet avser om FMV får ansvaret för vidmakthållande och anslag 6.1.1.3 och 6.1.3 (vid större modifieringar).

1. Försvarsmakten kravställer och beställer tillgänglighet på materielen av FMV.
2. FMV begär offert från Försvarsmakten.
3. Försvarsmakten lämnar offert.



4. FMV beställer underhåll på Försvarmaktens materiel från Försvarmaktens verkstäder.
5. Försvarmakten åtgärdar och levererar åtgärdad materiel till FMV.
6. FMV besiktigar samt godkänner Försvarmaktens underhållsarbete och levererar tillgänglig materiel tillbaka till Försvarmakten.
7. Försvarmakten fakturerar FMV för verkstädernas underhållsarbete.
8. FMV betalar Försvarmakten utifrån beställning.

FMV ansvar för materielens tekniska status skulle komma att innebära att Försvarmaktens chefer får, genom delat ansvar med annan myndighet, svårighet att utöva entydigt ansvar avseende arbetsmiljö- och verksamhets säkerhet vid genomförande av Försvarmaktens verksamhet. Det blir större oklarhet/otydlighet avseende ansvaret för verksamhets säkerhet då en myndighet bedriver verksamhet med dess risker, medan en annan myndighet styr vidmakthållandet och därmed den risk som följer av materielens utformning. Även risker med operativa begränsningar blir svåra att överblicka utan full kontroll på materielens tekniska status.

Vidare kommer myndigheternas informationshantering i olika lednings- och IT-system försvåra informationsutbytet, inte minst med anledning av regelverket för allmänna handlingar samt öka risken för att röja sekretessbelagda uppgifter. Vidare innebär detta en ökning av icke värdehöjande administration.

Utredningens förslag och mening avseende att anslagsansvar ska följa ansvaret för materielen, ger i dagsläget konsekvenser som utan fortsatt utredning är oöverblickbara. I dess förlängning kan detta få till följd att FMV i praktiken tar över ägaransvaret för Försvarmaktens materiel som används i den dagliga driften samt i krig. Detta torde innebära en större, tydligare och mer handfast inblandning av regeringen i den kontinuerliga styrningen av myndigheterna. Vidare behöver regeringen styra FMV anslagsanvändning i likhet med investeringsplaneringen.

Försvarmaktens förändringsarbete, *Ledning för ett starkare försvar*, innebär att mandat och beslut förs närmare krigsförbanden och dess chefer. Utvecklingen innebär bland annat etablering av försvarsgrenar som skulle få ett omfattande ansvar för krigsförbandens tillgänglighet. Vidare skulle försvarslogistiken utvecklas mot att vara enkel, snabb och effektiv, för att stärka den militära förmågan. Denna inriktning skulle behöva överses i grunden, om utredningens förslag beslutas.



— o 0 o —

Delaktiga i beredningen av detta ärende har varit generallöjtnant Dennis Gyllensporre, ekonomidirektör Helena Holmstedt, chefsjurist Carin Bratt, generalmajor Klas Eksell, generallöjtnant Johan Svensson och generalmajor Gunnar Karlsson.

Detta yttrande har beretts i enlighet med 22 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

— o 0 o —

Detta yttrande har beslutats av general Micael Bydén. I den slutliga handläggningen har generallöjtnant Dennis Gyllensporre, överste Anders Brunnberg, kommandör Håkan Rugeland, överste Anders Edqvist, controller Lena Johansson, verksamhetsutvecklare Anders Huszár samt generalmajor Fredrik Robertsson, den sistnämnde tillika föredragande.

Micael Bydén

Överbefälhavare

Fredrik Robertsson
Generalmajor



Sändlista

Försvarsdepartementet, 103 33 Stockholm
E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

För kännedom inom HKV

ÖB/GD
REV
SÄKINSP
FLYGI
FIHM
LEDS
PROD
INS
MUST
HKV AVD
OFR/O FM
OFR/S
SACO Försvar
SEKO Försvar

Som orientering

Försvarets materielverk
Totalförsvarets forskningsinstitut
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
Statskontoret
Konkurrensverket
Upphandlingsmyndigheten
Fortifikationsverket
Riksrevisionen
Förvaltningsrätten i Stockholm
Säkerhets- och försvarsföretagen, SOFF
Offentliganställdas förhandlingsråd, OFR/S, P, O
Seko, Service- och kommunikationsfacket
Sveriges akademikers centralorganisation, SACO-S