



SOFF

Säkerhets- och
försvarsföretagen

Stockholm 2017-04-26

Ref nr: Fö2018/00471/MFU

Till
Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

SOFF remiss av den fördjupade översynen av FM logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B) med hänvisning till diarienummer Fö2018/00471/MFU

Remissvar från branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF). Vi representerar nästan 100 företag i branschen (varav fler än 70 mindre företag) som tillsammans omsätter mer än 30 miljarder kronor per år. Medlemsföretagen har ca 30 000 anställda inom försvars- och säkerhetsområdet.

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, beslutade den 15 december 2017 att en sakkunnig person (utredaren) skulle 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.

Flera av översynens överväganden och förslag ligger i linje med SOFF:s tidigare remissvar på utredningen *Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*¹. Föreningen vill dock påtala att dagens utmaningar gällande tillgänglighet, kostnadsutfall och styrningsprinciper i det statliga systemet sannolikt inte enbart beror på gränsytan mellan myndigheterna utan också beror på hur staten paketerar uppdragen, styr materieförsörjningen och relationen till marknaden. Det är även en utmaning för analysen att vidmakthållande i sig inte är närmare definierat, varför myndigheter och företag kan väga in högst varierande omfång och åtgärder inom det begreppet.

SOFF avstår från att kommentera rena gränsytefrågor mellan Försvarsmakten och FMV samt synen på fördelning av anslag mellan dessa myndigheter. Utgångspunkten för vårt resonemang är istället den av oss bedömda möjligheten att uppnå efterfrågad (materiell) operativ förmåga genom en så ändamålsenlig och säker materieförsörjning på kort och lång sikt som möjligt.

Med den komplexitet som anskaffning av försvarsmateriel innebär erfordras en djup förståelse av marknadens förutsättningar och en dialog mellan statens olika aktörer och företrädare för marknaden för den mest effektiva anskaffningsmodellen skall åstadkommas. Då företagen i Sverige, liksom i övriga länder, normalt har en unik roll som partner till det nationella försvaret är det naturligt att det också finns former för dialog mellan staten och marknad. Ska verksamheten

¹ <https://soff.se/wp-content/uploads/2017/03/170315-Remissvar-Logistik-f%C3%B6r-h%C3%B6gre-f%C3%B6rsvarsberedskap-slutlig.pdf>

effektiviseras fullt ut krävs dessutom en konsolidering med de resurser som finns inom SOFF medlemsföretag.

Regeringen inriktar sedan ett par år tillbaka myndigheterna mot större systemupphandlingar med tydligare fokus på inte minst livscykelperspektivet. Likväl är det föreningens bedömning att detta fokus inte ännu fått någon större effekt mot marknaden. Anledningen är att dialogen med marknaden idag sker för sent och att parterna därigenom går miste om förutsättningar att styra och optimera hur kompetensen och försörjningen långsiktigt ska utvecklas och upphandlas för att säkerställa rätt operativ förmåga med möjlighet till variationer - på kort och lång sikt. För att system och produkter över en längre tidsperiod ska vara moderna och relevanta i en miljö som präglas av en accelererande teknisk utveckling som påverkar hotmiljöer, tekniska miljöer och användningssätt är det viktigt att anpassning, underhållslösning, vidareutveckling och uppgradering beaktas från tidiga skeden av en system- och förmågeanskaffning och sen sömlöst och återkommande genom hela livscykeln. På så sätt skapas förutsättningar för kostnadseffektiva lösningar som är förberedda för uppkommande behov av snabba förmågeändringar i samband med t ex beredskapshöjning. I detta ligger även att tidigt förbereda för en god försörjningssäkerhet.

Till detta kommer att det löpande samspelet mellan användare, systemförvaltande/upphandlande organisation och systemleverantör är mycket viktigt för att hålla komplexa system tillgängliga och relevanta ur uppgraderings- och vidareutvecklingsperspektiv under en hel livscykel.

Föreningen ser således fördelar av att ha en samordnad upphandlande instans vad gäller mer komplexa system och de delar av vidmakthållandet som har med successiv anpassning och utveckling av förmåga och prestanda att göra. En samordnad upphandlingsfunktion för materielanskaffning och systemutformning torde dessutom öka möjligheten att säkra tillräcklig upphandlings- och systemkompetens. En samordnad upphandlingsfunktion ökar möjligheterna för att över tid inta ett sammanhållet livscykelperspektiv med fokus på operativ förmåga, inklusive tillgänglighet, för alla konfliktnivåer till lägsta möjliga livscykelkostnad.

Oavsett organisatorisk gränsdragning sker underhåll, reparation och modifieringar av materiel på olika tekniska nivåer och i olika instanser, beroende på materielens art, komplexitet och åtgärdernas omfattning. För vidmakthållande av produkter och förnödenheter, där underhåll och vidmakthållandeåtgärder naturligt utförs nära brukaren, är det naturligt att brukaren av materielen också besitter beställar- och upphandlingskompetens. I synnerhet för de tillfällen då det vid utförandet måste till en avvägning gentemot förbandsnära underhållsresurser. Även tidsaspekten motiverar en ökad upphandlingsförmåga hos brukaren, och inte minst för att möta cyberhotet krävs en förmåga att snabbt anpassa resurserna, t.ex. genom upphandling av speciella tjänster och mjukvara.

Om det militära och civila försvaret, som Försvarsberedningen har anfört, ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde så förutsätter det en upphandlingskompetens som organisatoriskt kan försörja försvarets förmågor centralt, regionalt och förbandsnära även under mycket snäva tidsförhållanden

Till detta bör tilläggas att nya modeller också bör utvärderas för att ge företag en större möjlighet till uppdrag inom drift, underhålls- och övningsområdet för att skapa en mer dynamisk, flexibel och kundnära försörjning. De delar av försörjningen, som kan komma att omfattas av lösningar där företagen i större utsträckning står för investeringarna eller leveranser av tjänster, kan förväntas leda till minskade svängningar i belastningen av de ekonomiska anslagen.

I tidigare remissvar till Logistik för högre försvarsberedskap (samt nedan som bilaga), utvecklar föreningen hur marknadens logik idag ser ut och fungerar i syfte att belysa de hänsyn som behövs till marknaden för att Försvarsmaktens förmåga ska vara tillgänglig och fungera på ett bra sätt. Utifrån dessa aspekter behöver gällande materielförsörjningsstrategi ses över för att tydligare öppna för en tidig dialog.

På uppdrag av Säkerhets- och försvarsföretagen,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Limmergård', with a long, sweeping flourish extending to the right.

Robert Limmergård
Generalsekreterare

Bilaga: Försvarsmarknadens särdrag

Mot bakgrund av försvarsföretagens roll och bidrag till det ekosystem som försvarslogistikförsörjningen utgör vill vi fördjupa budskapen ovan.

Försvarsmaktens operativa förmåga vid insatser i fred, kris och krig är beroende av en fungerande försörjning av försvarslogistik (materiel och logistik). Säkerhets- och försvarsföretag i Sverige har till rimliga kostnader försett det Försvarsmakten med högteknologisk materiel, logistikförsörjning samt tjänster, vilket varit en byggsten i vår försvarsförmåga. Sverige har i dag en styrkeposition genom den unika kompetens och kunskap som finns inom såväl företag som försvarets olika delar och myndigheter. Det gör Sverige till en attraktiv samarbetspartner inom försvarsområdet.

När det gäller försvarslogistikförsörjningen har staten behov av en inhemsk industriell förmåga med utvecklingskapacitet för att upprätthålla och stärka den egna tekniska förståelsen och därmed förmåga till kravställning, också för hotbildsanalyser samt andra typer av analyser och tjänster i s.k. tidiga faser. Genom den medvetna gränsytdeförskjutningen mot marknaden har den tekniska kompetensen inom myndigheterna successivt minskat medan beroendet av marknaden ökat. Utan en industriell förmåga finns också risken att Sverige endast har möjlighet att samverka vid köp av färdiga system vars utformning myndigheterna saknar inflytande över. Det riskerar att påverka den förmågenivå som Sverige eftersträvar och kan även leda till negativa kostnadseffekter.

Försvarslogistiken har såväl en direkt som indirekt koppling till leverantörsmarknaden; dels som leverantörer av nya eller befintliga system, alltså kopplat till den direkta försvarslogistikförsörjningen; dels företagets betydelse för Sveriges möjligheter att delta i internationella materielsamarbeten för tillgång till teknik och ny förmåga.

Den industriella förmågan måste ha förutsättningar att leverera drift och underhåll av system, produkter och tjänster såväl i fredstid som i kris- och konfliktsituationer. Men det finns också krav på industriell tillgänglighet ur ett livscykelperspektiv. Förutsättningar för en hållbar försörjning av försvarslogistiken – situations-, miljö- och klimatanpassade produkter upphandlade i konkurrens på den internationella marknaden – bör också vägas mot kravställningar på försörjningstrygghet av den militära förmågan (på engelska vanligen benämnd Security of Supply eller SoS).

Med möjligheten att numera kunna ställa krav på försörjningstrygghet inom ramen för Lagen om Upphandling inom Försvars- och Säkerhetsområdet (LUFS) minskar också behovet av att utnyttja undantaget i artikel 346 med hänvisning till så kallade väsentliga nationella säkerhetsintressen. LUFS innebär att Försvarsmakten och FMV redan idag kan ställa långtgående krav samt utvärdera på bl.a. försörjningstrygghet i en konkurrensupphandling.

Mer utvecklat innebär detta att Försvarsmakten idag har ett stort antal materielsystem i drift, vilka har utvecklats av svenska företag. På medellång sikt är beroendet till försvarsindustrin stort eftersom dessa system har en betydande återstående livslängd och behöver underhållas och uppgraderas under sin livstid, vilket gör det svårt att ersätta en huvudleverantör med annan leverantör. För en del av dessa system (t.ex. ledningssystem ubåtar och flygande system) sker vidmakthållandet genom att denna industri svarar för det kvalificerade underhållet. Det innebär att Försvarsmakten är beroende av berörda industrier så länge som dessa system är kvar i operativt bruk och Försvarsmakten har härigenom stor nytta av att leverantörsbasen är fortsatt framgångsrik och konkurrenskraftig.

För att försvarsmarknaden ska utvecklas och investera i nya lösningar krävs produktion. SOFF:s medlemsföretag investerar närmare 18 % av sin omsättning i forskning och utveckling. Med tanke på Försvarsmaktens efterhand minskande beställningsvolym är sannolikt fortsatt försvarsmaterielexport en förutsättning för vidmakthållandet av ett antal materielsystem. En saknad

av export eller samarbetspartners, torde med stor sannolikhet medföra att omsättningen av dessa system kommer att innebära stora kostnader, eller till och med bli omöjliga att genomföra. Detta då företag utomlands inte nödvändigtvis har den kompetens eller teknik som behövs för framtagning av system till svenska förhållanden (t.ex. grunda vatten, subarktiska förhållanden). Dessutom ökar riskerna att inte kunna uppnå tillfredsställande nivå av försörjningstrygghet i fredstid såväl som under kris och krig.

De system som Sverige importerar kommer i första hand från USA och Europa. I många fall sköts dock vidmakthållande av de importerade systemen i stor utsträckning av företag i Sverige som, även om de inte har förmåga till utveckling och produktion, ändå utgör fullgoda leverantörer av underhållstjänster. Således är statens beställarkompetens ur ett livscykelperspektiv även en fråga om kunskap om vidmakthållande av importerade system.

När det gäller materiel- och logistikförsörjningen har myndigheterna behov av en effektiv försvarsmarknad med utvecklingskapacitet för att upprätthålla och stärka den egna tekniska förståelsen och därmed förmåga till kravställning men även förutsättningskapande åtgärder inom exempelvis tjänsteområdet. Utan en industriell kompetens inom dessa perspektiv, finns således risken att Sverige endast har möjlighet att samverka vid köp av färdiga system vars utformning myndigheterna har begränsat inflytande över. Det riskerar att påverka den förmågenivå som Sverige eftersträvar och kan även leda till negativa kostnadseffekter och bristande försörjningstrygghet.

Synen på hur dialogen mellan staten och marknad bör utformas bygger på antagandet att det ligger i den svenska statens intresse att företag i Sverige på ett kompetent och konkurrenskraftigt sätt bidrar till det svenska försvarets materieförsörjning och förmågeutveckling. För att möjliggöra för de i Sverige verksamma företagen att leva upp till denna ambition krävs ett utvecklat system för dialog mellan staten och marknaden. Denna dialog måste föras på flera nivåer:

Den strategiska nivån

Hur ser det svenska försvarets långsiktiga förmågebehov ut? Vilken typ av forskning och utveckling efterfrågas? Hur ser företagens roll som partner till den svenska försvarsmakten ut? Denna dialog är avgörande för att företagen genom egen kraft långsiktigt skall kunna investera, anpassa sig och inrikta sig i en riktning som ligger i den svenska statens intresse.

Medellång sikt

Inför de vägval om försörjning som utredaren belyser är det uppenbart att staten behöver en dialog med marknaden för att kunna värdera olika handlingsvägar. Detta kan och bör ske på ett sådant sätt att det inte innebär konflikter med objektivitet och neutralitet inför kommande upphandlingar. Genom god marknadskunskap och en öppen och transparent dialog med marknadens aktörer bör detta vara helt förenligt med de krav som en eventuellt kommande konkurrensupphandling kan komma att kräva.

Kort sikt

Med kort sikt avses det tidsperspektiv som en beslutad anskaffning innebär. Form för dialog kommer med naturlighet att bli beroende på vilken anskaffningsmodell man väljer. Utveckling i egen regi eller genom samarbete bygger på gemensamt engagemang mellan beställare och leverantör fört hantering av kravspecifikationer, risktagande, kostnadsoptimering etc. D.v.s. mer av ett partnerlikt samarbete än vad som blir fallet vid en renodlad konkurrensupphandling av befintlig teknik och befintliga produkter. Oavsett vilket är det dock nödvändigt för staten som beställare att ha en djup och förtroendefull dialog med marknadens parter i syfte att åstadkomma det för sten bästa resultatet. Det finns allt för många exempel på att tron på slutna konkurrensupphandlingar till fast specifikation och lägsta pris i verkligheten kommit att bli mycket dåliga affärer för såväl beställare som leverantör.

Försvarsmarknaden har genomgått stora förändringar de senaste 25 åren. Sverige har gått från en helt svenskägd bransch till företag verksamma i Sverige, där ägandet till del ligger i stora internationella försvarskoncerner. Utvecklingen har gått mot färre och större systemintegratorer, men också ett betydligt större underleverantörsled med en internationell underleverantörskedja. Försvarsmarknaden har blivit mindre säregen, och integrerar idag i större utsträckning civil teknik i komplexa försvarssystem.

Säkerhets- och försvarsföretag verksamma i Sverige är teknik- och ingenjörstunga, varför företagen anser att det är av betydande vikt för dess fortlevnad att den fortsätter vara en attraktiv partner för internationella samarbeten rörande utveckling. Internationellt samarbete kan ske via statens samarbete och utvecklingssatsningar med andra länder eller som leverantör eller samarbetspartner till enskilda företag på kommersiella grunder. Det senare gäller inte minst om företaget ingår i en större koncern.

Vid samarbeten uppstår frågor kring staternas hantering av exportstödande åtgärder likväl som hantering av de nationella lagstiftningarna vad avser exportkontroll. Betydelsen av dessa samarbeten väntas öka ytterligare i framtiden. Det blir även allt viktigare, utifrån ett försörjningssäkerhetsperspektiv, att även små och medelstora företag utvecklar sin export och blir mindre sårbara. En ökad exportandel bidrar även till att utvecklingskostnader fördelas på fler kunder och bidra till en mer kostnadseffektiv materielförsörjning. Kundkrav som återspeglar behov från nya kunder bidrar till att driva den tekniska utvecklingen och till att skapa bredare och bättre produkter, vilket är till nytta för försvaret.

I nämnt remissvar till Logistik för högre försvarsberedskap påtalar branschen följande;

1) Att göra rätt från början

SOFF tar inte ställning till rollfördelningen mellan de statliga myndigheterna, men vi vill betona betydelsen av en stark och kompetent, teknisk och kommersiell, statlig beställare oavsett om staten företräds av en eller flera avtalsparter. Här behövs ett livscykelperspektiv. Försvarsprodukternas kostnader bestäms redan under koncept-, utvecklings- och upphandlingskedjet. Att ändra exempelvis materiellens egenskaper senare kan medföra stora kostnader. Vikten av en integrerad materiel- och logistikförsörjning med fokus på kostnadseffektivitet under produkternas hela livslängd är ett perspektiv som inte belysts i tillräcklig utsträckning i utredningen.

2) Marknaden behöver en kompetent beställare

Försvarsmarknadens aktörer är idag en integrerad del av materiel- och logistikförsörjningen och myndigheternas funktioner, på alla beredskapsnivåer och med alla typer av lösningar. När beroendet av försvarsföretagen ökat har samtidigt statens system-, teknik- och logistikkompetens minskat. Detta kan leda till negativa kostnadseffekter samt bristande försörjningstrygghet. Eftersom utredningen endast i liten utsträckning belyser ovanstående aspekter, blir också många av förslagets konsekvenser svåra att sätta i ett sammanhang.

För mer information, se www.soff.se samt vår [Strategi- och verksamhetsplan 2018](#).