



Öppen/Unclassified

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
		Sida
		1(1)

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens	Ert datum	Er beteckning
MFU Michael Cherinet	2018-03-29	Fö2018/00471/MFU

FMV:s yttrande över Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)

Försvarsdepartementet har den 29 mars 2018 (Fö2018/00471/MFU) remitterat *Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)*. Synpunkter ska lämnas in senast den 27 april 2018.

I bilaga redovisas FMV:s syn på förslagen och materialet i promemorian.

Remissvaret har före beslut behandlats i FMV:s styrelse, i FMV:s ledningsgrupp samt samverkats med ATO. I ärendets slutliga beredning har Överdirektör Dan Ohlsson, Chefen för Ledningsstaben Marie Holmberg, Chefsjurist Anders Sjöborg, verksamhetsutvecklare Christian Ramstedt samt rådgivare Jack Jakobsson deltagit. Marie Holmberg har varit föredragande.

Försvarets Materielverk

Göran Mårtensson
Generaldirektör

Marie Holmberg
Chef Ledningsstaben

Bilaga: FMV:s yttrande över Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling.

Sändlista:

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet)
FMV arkiv

Som orientering:

Försvarsmakten
Totalförsvarets forskningsinstitut
Statskontoret
Ekonomistyrningsverket

FMV

Försvarets materielverk

115 88 Stockholm

Besöksadress: Banérgatan 62

Tel: 08-782 40 00

Fax: 08-667 57 99

registrator@fmv.se

www.fmv.se

Org.nr: 202100-0340

VAT nr: SE202100-0340-01

FMV yttrande över Fördjupad översyn av Försvarets logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)

1 Inledning

I denna bilaga redovisas Försvarets materielverk (FMV) yttrande över Fördjupad översyn av Försvarets logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B).

Under avsnitt två och tre redovisar FMV sin syn på utredningen som kan sammanfattas i följande budskap:

- FMV bejakar utredningens analys och förslag,
- Tillgänglighet och beredskap tillgodoses,
- Ett sammanhållet tekniskt typansvar ur ett livscykelperspektiv är ändamålsenligt,
- En upphandlande myndighet bibehåller tydliga roller och ansvar samt skapar bästa förutsättningar för materieförsörjningen och därigenom den operativa förmågeutvecklingen, samt
- Omställningen är en utmaning även med utredarens förslag.

FMV ställningstaganden, rekommendationer och alternativa lösningsförslag till följd av betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* framgår av tidigare yttrande¹ och återkommer här endast i de frågor som omfattas av utredningens fördjupade beslutsunderlag.

¹ FMV yttrande över betänkande *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88), 17FMV435-3:1

2 FMV:s samlade syn på utredningen

FMV bejakar utredningens analys, sammanfattande bedömningar och redovisade förslag. FMV förordar att regeringen fattar beslut i linje med vad utredaren redovisar, med beaktande av de korrigeringar och förtydliganden som FMV anför i detta yttrande.

FMV finner promemorian både välskriven och väl underbyggd i sin argumentation samt bedömer att utredaren genom sina överväganden och förslag besvarat uppdragsdirektivets uppgifter.

Promemorian är klagörande och ger en god grund till att förstå komplexiteten i ansvaret avseende vidmakthållande och upphandling.

FMV anser att utredaren med den redovisade fördjupningen i allt väsentligt besvarat alla utestående frågor och att erforderligt underlag nu föreligger för att kunna ta ställning även i de utestående förslagen rörande ansvar för vidmakthållande och upphandling i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*.

FMV menar att författningsförslagen avseende förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten och förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för FMV kan ligga till grund för regeringens ställningstagande.

Vad gäller förslaget om ikraftträdande den 1 januari 2019 konstaterar FMV att tidsförhållandena är utmanande. FMV menar därför att det är av vikt att regeringens slutliga ställningstagande tas så snart som möjligt, men motsätter sig inte ett ikraftträdande den 1 januari 2019.

Regeringen har gjort bedömningen att ett fördjupat underlag behövs rörande ansvar för vidmakthållande och upphandling, för att kunna ta slutlig ställning till dessa delar av förslagen i dessa delar i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*. Regeringens beslut om att genomföra en översyn av dessa frågor har med FMV:s utgångspunkter inte utgjort någon överprövning av förslagen som sådana utan utgör en kompletterande fördjupning med verksamhetsmässig beskrivning och förslag inför det att slutligt ställningstagande sker, vilket utredaren själv framför i sin promemoria. Utredaren har härvidlag framfört att hans förslag tar sin utgångspunkt i fullföljande av rådande försvarspolitisk inriktning och med Försvarsmaktens operativa förmågeutveckling i fokus.

FMV anser att den av utredaren redovisade fördjupningen är heltäckande och menar att översynen därmed medfört att erforderligt underlag nu föreligger för att statsmakterna ska kunna ta ställning även i de utestående frågorna rörande ansvar för vidmakthållande och upphandling.

FMV anser att om regeringen väljer att genomföra utredarens förslag, så bör regeringen samtidigt överväga vilka budgetmässiga konsekvenser detta får. Utredaren konstaterar att det inte ingick i uppdraget, men utredaren lyfter fram att det finns anledning för regeringen att överväga att budgetmässigt hantera vidmakthållande och för promemorian relevant upphandling på samma sätt som anskaffningsanslaget. Expertmyndigheter har under utredningen framhållit att FMV även bör få anslagsansvaret för de delar som utgör föremål för denna översyn. Som framgått ovan delar FMV denna syn men vill samtidigt framhålla att detta bara avser delar av anslagsposten 1.1.3. Det är rimligt att Försvarsmakten behåller dispositionsrätten av de delar av anslagsposten som avser drift, driftstyrning och underhåll. De delar av anslagsposten som FMV bör disponera, i syfte att

verksamhet och dess finansiering ska följas åt, är de delar som rör förändringar av materiellens tekniska förmåga (modifieringar, vidareutveckling, versionshantering samt livstidsförlängning och avveckling).

Ett beslut i enlighet med utredningen bör enligt FMV också omfatta att ett förnyat övervägande görs beträffande övergång till Försvarmakten av beslutskompetens inom vidmakthållandeområdet.

3 FMV:s syn på utredningen i övrigt

3.1 Tillgänglighet och beredskap tillgodoses

FMV menar, i likhet med utredaren, att Försvarmaktens operativa förmåga och Försvarmaktens förmåga att styra och följa upp sin verksamhet inte står i ett motsatsförhållande till frågor rörande effektivitet och kvalitet i anskaffningar, livscykelperspektiv samt försörjningstrygghet.

Den operativa förmågeutvecklingen påverkas i betydande grad av hur lösningar och ansvarsförhållanden ser ut i fred där utformningen av dessa i många avseenden är avgörande för övriga beredskapsnivåer varför en sammanvägd bedömning av samtliga dessa faktorer bör göras.

Genom de beslut som statsmakterna redan fattat avseende genomförande och överföring av verksamheter mellan myndigheterna så sker en renodling av uppgifts- och ansvarsfördelningen och Försvarmakten medges därmed den rådighet över verksamheter som krävs för genomförandet av insatser.

I en väl utformad tvåmyndighetslösning kan Försvarmakten fokusera på att bygga förband, upprätthålla beredskap samt genomföra insatser och FMV kan fokusera på upphandling samt livscykelansvaret för materielen.

FMV konstaterar att utredaren särskilt beaktat konsekvenserna för Försvarmaktens operativa förmåga och att utredarens sammantagna bedömning är att övervägande skäl talar för att inte genomföra den förändring som föreslagits avseende vidmakthållande och upphandling i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*, för att tillgodose kraven på tillgänglighet och beredskap. Med FMV utgångspunkter skulle ett samlat och väl utformat strategiskt livscykelperspektiv i kombination med ett odelat tekniskt typansvar för materielen, om det kombineras med ett ändamålsenligt arbetssätt, ha en positiv inverkan på Försvarmaktens operativa förmåga samt dess utveckling.

Försvarmakten kommer även i framtiden att utifrån verksamhetens krav och behov äga kravställningen för den materiel som FMV anskaffar och vidmakthåller. Försvarmakten ansvarar för och avväger investeringsplanens innehåll och kommer därmed styra investeringarnas och vidmakthållandets innehåll till FMV.

Försvarmakten ska fortsatt lägga avropsbeställningar mot egen ekonomi och i egna system. Genom avropsbeställningar kan Försvarmakten fokusera på kontroll och styrning av löpande underhållsfrågor. FMV bejakar också att Försvarmakten kan ansvara för MIB (minsta bestånd) inom ramen för av FMV framtagna ramavtal.



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		4(12)

Försvarmakten kan därutöver också ges möjlighet att föreskriva hur FMV ska lösa sina uppgifter för att möta Försvarmaktens krav på att upprätthålla beredskap och att genomföra verksamhet i alla beredskapslägen. Alternativt kan Försvarmakten genom uppdrag styra hur FMV ska lösa dessa frågor.

FMV bejakar Försvarmaktens operativa förmågeuppbyggnad samt därtill kopplade behov av kontroll och menar att den övergång av halva FMV till Försvarmakten som redan har beslutats av regeringen, d.v.s. övergång av verksamheterna förråd, service, verkstäder och driftstyrning är en betydande och ändamålsenlig förändring för att öka Försvarmaktens rådighet samt direktkontroll av såväl logistik som underhåll.

FMV bedömer att det framöver blir allt mer angeläget att korrekt kunna värdera och bedöma sårbarheter och risker i försörjningskedjan för att säkerställa beslutad tillgänglighet och beredskap. Detta skapar ökade behov av att rätt förstå vilka företag och produkter i försörjningskedjan som är kritiska och strategiska, vilket i sin tur kan ställa krav på särskild styrning i upphandlingar och avtalsvillkor. Vid höjd beredskap accentueras kraven på försörjningstrygghet ytterligare. Inte bara materielflödet behöver ha en säkrad försörjningskedja, utan även kompetensen för bakre nivån behöver tryggas. För de mer avancerade systemen kommer underhållet på bakre nivån även i framtiden vara utkontrakterat till industriella aktörer. I begreppet försörjningstrygghet behöver därför även kompetenser och resurser vid industrin säkras vid höjd beredskap i avtal mellan parterna. Ett förhållande som föreligger även vid ett fullföljande av förslagen i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*.

Det dimensionerande för Försvarmaktens operativa förmåga kopplat till materielförsörjningen är idag inte gränstorna inom staten, utan den sammantagna samordningen och hanteringen av alla aktörer vid industrin samt inom stat och kommun utanför försvarssektorn.

Vad gäller upphandling delar FMV utredarens uppfattning att förmågan att hantera snabba förlopp inte primärt är en fråga om att ansvaret då ska ligga på Försvarmakten eller inte, utan styrs av andra faktorer som framförhållning, rätt ställda krav på materiel och underhållslösningar samt i förväg väl utformade försörjningslösningar, såsom avtal för avrop som fungerar både i fred och i högre beredskapsnivåer. Det är trots allt samma regelverk som styr upphandling, oavsett vilken myndighet som utför den.

Med FMV:s utgångspunkter är det därför svårt att se hur ett överflyttat ansvar till Försvarmakten skulle kunna skynda på hanteringen av dessa faktorer särskilt som de dimensionerande begränsningarna för marknaden är att svara mot de krav som snabba förlopp ställer. Ett effektivt och tydligt gränssnitt mot marknaden är därför viktigt för effektiv förmågeuppbyggnad och önskad försörjningstrygghet, där oklarheter i detta avseende kan riskera att försämra Försvarmaktens operativa förmågeuppbyggnad.

Försörjningstrygghet är en av de viktigaste aspekterna i försvarsupphandlingarna och omfattar alla de åtgärder och de resurser som erfordras för att Försvarmakten ska få adekvat tillgång till och effekt av de materielsystem som anskaffas för Försvarmaktens behov. Särskilda aspekter kan bland annat vara tillgång till viss industriell kapacitet, tillgång till s.k. know-how eller ingenjörskunnande och därmed kompetensförsörjning, prestanda i materielen över tiden, immateriella rättigheter och ett förtroendefullt mellanstatligt samarbete. Hänsyn behöver under

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		5(12)

hela livscykeln tas till internationaliseringen av försörjningskedjor och förändringar i ägarstrukturer.

Ett särskiljande av ansvaret för investeringar i materielsystem från dess vidmakthållande kommer enligt FMV:s uppfattning att inverka negativt på möjligheterna att med ett bibehållet helhetsperspektiv upphandla långsiktigt och strategiskt. Möjligheten försämras därmed att för investeringsobjektet livscykeln beakta försörjningstrygghet samt medger inte genomförandet av kostnadseffektiva upphandlingar med en sammanhållen och entydig gränssyta mot industrin.

Sammantaget bedömer FMV att en sådan uppdelning medför negativa konsekvenser för Försvarmaktens operativa förmåga då ett mindre ekonomiskt utrymme kommer finnas för att anskaffa och vidmakthålla materiel för att stärka förbandens operativa förmåga.

3.2 Ett sammanhållet tekniskt typansvar ur ett livscykelperspektiv är väsentligt för den operativa förmågeutvecklingen

FMV menar att ett fullföljande av utredarens förslag, där FMV har typansvaret och kan ta ett sammanhållet livscykelperspektiv för materielsystemen, skapar de bästa av förutsättningarna för att åstadkomma den systemlivscykelledning som krävs för Försvarmaktens materiel.

FMV delar utredarens uppfattning att den teoretiska uppdelningen mellan materielförsörjning och vidmakthållande blir svår att tillämpa i praktiken. Genom regeringens redan fattade beslut rörande Materiel- och logistikutredningens förslag konstaterar FMV att regeringen redan tagit ställning till att Försvarmakten inte tilldelas ett helhetsansvar för samtliga delar av försvarslogistiken genom att anskaffningsverksamheten, med ett tillkommande ansvar för anslag 1:3, kvarstannar vid FMV.

FMV konstaterar att utredaren avgränsat bort de delar av vidmakthållande som berör driftstyrning och underhåll, där regeringen redan beslutat att dessa ska övergå till Försvarmakten, vilket innebär att det inte är möjligt att bibehålla dagens ansvarsstruktur fullt ut vad avser vidmakthållande.

Utredarens förslag innebär att FMV bibehåller dagens typansvar för materielsystem, men att Försvarmakten, som konsekvens av redan fattade beslut, tar över individansvaret för tekniska system. Med typansvar menas ansvar för att fastställd design för tillåtna konfigurationer av tekniska system (inklusive underhållslösningar) uppfyller lagkrav, fastställda målsättningar och övriga krav avseende prestanda, funktion, informations- och systemsäkerhet över hela livscykeln. I individansvaret inbegrips drift och underhåll av materielindividerna inom ramen för, av FMV, fastställd teknisk konfiguration.

Genom att de aktuella delarna av vidmakthållandet enligt utredarens förslag stannar hos FMV blir inte heller behovet av att strikt definiera vidmakthållande av lika stor betydelse. FMV menar att den otydlighet i ansvarsfördelningen som en uppdelning mellan anskaffning och vidmakthållande medför då kan undvikas.

Utredaren beskriver komplexiteten i att skilja på när ett system vidmakthålls respektive när det anskaffas. Utredaren har valt att exemplifiera problematiken, att ett system i normalfallet samtidigt

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		6(12)

befinner sig i flera av livscykelns faser, med system av lägre komplexitet. FMV menar att den komplexitet utredaren beskriver förstärks ytterligare för de mer komplexa systemen som t.ex. JAS39, StriC och Ledningssystem för markförbanden. Med dessa senare exempel tydliggörs än mer lämpligheten att låta typansvaret för materielen vara obrutet under hela livscykeln och såsom utredaren föreslår kvarstanna i FMV.

Utredaren konstaterar vidare att inom vidmakthållandefasen bedrivs verksamheter som inte är vidmakthållande. Det kan vara sådant som vidareutveckling, modifieringar, uppgraderingar m.m. FMV delar denna syn och anser att det därför olyckligtvis blivit så att man satt likhetstecken mellan vidmakthållande och all verksamhet inom vidmakthållandefasen. Detta blir extra tydligt när man ser vilka verksamheter som idag finansieras av anslagsposten 1.1.3 Vidmakthållande. FMV återkommer i avsnitt 3.4 i denna fråga.

Vidare konstaterar FMV att den nya investeringsplaneringen ställer krav på ökad precision i den totala kostnadsbilden och på fördjupade konsekvensbeskrivningar, där kunskap om hela livscykelkostnaden är avgörande vid statsmakternas beslut om investering. Att dela upp ansvaret för livscykelns olika skeden ger sämre förutsättningar för rättvisande kalkyler och prognoser för statens samlade kostnader för investeringar och vidmakthållande.

FMV menar att livscykelperspektivet är av central betydelse för materielförsörjningen och att grunden för ett fungerande vidmakthållande läggs i tidiga faser samt inför och under anskaffningen. FMV ser att utredaren väl beskriver olämpligheten med att låta tekniskt ansvar (typansvar) övergå mellan myndigheterna efter anskaffning till vidmakthållande.

Förslagen i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* innebär ett delat typansvar som blir svårt att samordna, eftersom ett tekniskt system ofta befinner sig i flera olika faser samtidigt och ingen myndighet har då ett samlat ansvar för systemet över tiden. Något motsatsförhållande mellan Försvarsmaktens operativa förmåga och ett samlat typansvar vid FMV under hela livscykeln föreligger inte enligt FMV:s uppfattning. Ett delat ansvar framtvingar snarare att ett stort antal områden måste samordnas mellan de båda myndigheterna. Denna samordning blir komplicerad och kan resultera i dubblade verksamheter och splittrad kompetensförsörjning.

Vidare delar FMV utredarens bedömning att ett antal faktorer som systemsäkerhet, helhetssyn på kostnader, risker i operativ förmåga sammantaget ger alltför oönskade effekter för den operativa förmågeutvecklingen. När ansvaret för teknisk design och underhåll sammanhålls går det att utkräva ett samlat ansvar för materielens kostnad samt tillgänglighet och uthållighet som svarar mot förbandens krav. Ett sammanhållet ansvar tydliggör också ansvaret för den samlade anslagsbelastningen på statsbudgeten över materielens livstid där den stora kostnaden för materiel inte utgörs av själva investeringen, utan kostnaden för hela den tid materielen används ända fram till avvecklingen.

Därmed undviks också att all dokumentation kopplat till tekniskt ansvar formellt måste överföras mellan myndigheterna då det tekniska ansvaret växlas, ett omfattande arbete med risk för att viktig information faller mellan stolarna.

FMV:s uppfattning är att ett delat ansvar leder till en överhängande risk att livscykelperspektivet inte omhändertas vilket leder till högre kostnader, sämre funktionalitet samt lägre tillgänglighet och systemsäkerhet. Möjligheter till samtidig anpassning och utveckling av materielen minskar och



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		7(12)

höga krav på samordning kommer ställas på myndigheterna. Bejakas utredarens fördjupade underlag undviks dessa olägenheter, vilket utgör grunden för FMV:s positiva ställningstagande till detsamma.

Vidare föreligger ett kompetensförsörjningsperspektiv som i en uppdelning av uppgifter riskerar att allvarligt försämra förmågan att utföra den verksamhet som krävs. Problemet med kompetensförsörjning är ytterst påtagligt redan i dagsläget, trots att FMV har ett helhetsansvar för nyanskaffning, modifiering och vidmakthållande inkluderande underhåll. Ur FMV:s synvinkel kommer kompetensförsörjningen bli en stor utmaning för staten om ansvaret delas upp mellan myndigheterna.

Ett sammanhållet ansvar säkerställer att det kan upprättas kontrakt med industrin som på ett sammanhållet och strategiskt sätt anger villkor för bl.a. immateriella rättigheter, tillgång till underhåll och reparation samt reservdelar och annat stöd för ett helt materielsystem genom dess livscykel.

FMV vill avslutningsvis påtala det som tidigare anförts i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*, att det idag råder skillnader inom vissa områden för hur ansvarsfördelningen ser ut mellan myndigheterna. Framförallt inom ledningssystemområdet följer verksamheten inom både investeringar och vidmakthållandet en annan ansvarsstruktur idag. Vid regeringens ställningstagande till utredarens förslag, bör detta förtydligas.

3.3 En upphandlande myndighet bibehåller tydliga roller och ansvar och möjliggör goda affärer

FMV anser att utredaren på ett tydligt och ingående sätt beskrivit innebörden och de verksamhetsmässiga konsekvenserna av ett delat ansvar för upphandlingen.

FMV delar utredarens överväganden och uppfattning om risker för lägre operativ förmåga till en högre kostnad samt om försvarsupphandlingars komplexitet och om att ansvaret för upphandling inte bör delas.

FMV menar att en strategisk, effektiv och rättsligt kompetent upphandlande myndighet är en förutsättning för såväl en fungerande materielförsörjning som för ett fungerande vidmakthållande.

FMV har tolkat utredarens promemoria som att all upphandlingsverksamhet kvarstannar i FMV.

FMV delar slutsatserna i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* att en uppdelning av upphandlingsverksamheten ger negativa effekter för kostnadseffektiviteten och menar, liksom utredaren, att ett sammanhållet ansvar för upphandling är nödvändigt för att åstadkomma en kostnadseffektiv och rättssäker materielförsörjning inklusive vidmakthållande. FMV har detta ansvar idag och har under en lång tid byggt upp en kompetens för upphandling av komplexa försvarsmaterielsystem i alla delar och under materielens livscykel.

FMV ska som upphandlande myndighet även tillgodose regeringens behov av underlag där frågeställningarna ofta är vidare än utifrån Försvarmaktens behovsperspektiv. Det kan avse frågor

som bilaterala avtal, internationella samarbeten, exportrelaterad verksamhet eller immateriella rättigheter, men också analyser av leverantörsmarknaden nationellt och internationellt. Med en uppdelning tillkommer svårigheter för regeringen att i internationella samarbeten skapa en tydlig rollfördelning och tydliga bemyndiganden avseende vilken myndighet som företräder staten i vilket sammanhang. Detta riskerar att rubba förtroendet för staten i internationella materielsamarbetet, som ofta spänner över mycket långt tid och som inkluderar vidmakthållande av materielen. En delning i två aktörer mot leverantörsmarknaden ser FMV blir särskilt besvärligt när det gäller områden av väsentligt säkerhetsintresse. Genom utredarens förslag och rekommendationer, till skillnad mot vad som föreslogs i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*, skapas förutsättningar för att även fortsättningsvis klara de åtaganden som följer av redan ingångna exportavtal för Gripen och av andra internationella samarbeten.

Vidare kommer en uppdelning av ansvar för och praktiskt genomförande av upphandlingar för Försvarsmaktens behov riskera att ansvaret för s.k. systemsäkerhetsgodkännanden och flygsäkerhetsgodkännanden kan bli otydligt.

Enligt den svenska förvaltningsmodellen ansvarar varje myndighet självständigt för sin rättstillämpning. Med två myndigheter som ska genomföra upphandlingar inom samma område och tillämpa samma lagstiftning utvecklas olika tolkningar av regelverket. Detta gäller alltifrån centrala begrepp som de grundläggande principerna inom offentlig upphandling: transparens, proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering, som till mer specifika begrepp som väsentliga säkerhetsintressen och försörjningssäkerhet. Det finns en risk att avtalen inte kommer att vara enhetliga och att myndigheterna kan ha olika syn på hur man bäst ska reglera exempelvis risker, ansvar och immateriella rättigheter.

Vid överprövning av upphandlingar är det av vikt att en och samma myndighet sammanhåller ansvaret för upphandlingar av materiel och tjänster till försvaret. I det fall en upphandling som genomförts av FMV blir överprövad har FMV bevisbördan för att exempelvis de proportionalitets- och transparensbedömningar som gjorts är hållbara. FMV har i sådana fall begränsade möjligheter att hänvisa till bedömningar och överväganden som gjorts inom Försvarsmakten eller vice versa. Det är således inte säkert att de skäl som Försvarsmakten har utgör godtagbara skäl för att avbryta eller genomföra en upphandling på ett visst sätt.

I det fall ansvaret för upphandling delas upp uppstår en situation där två självständiga myndigheter var för sig ska applicera en egen lagtillämpning och civilrättsliga överväganden. Detta kommer att ställa stora krav på samordning och regeringens styrning av myndigheterna i gränssnittet mot leverantörsmarknaden.

FMV delar utredarens analys och övervägande rörande problematiken med samordnade upphandlingar och att en sådan form för upphandling skulle kunna hantera ett uppdelat upphandlingsansvar. Utöver vad som anförs i utredningen vill FMV påtala att staten med en sådan tvåpartslösning får avtalsrättsligt svårare att tillvarata sina intressen i förhållande till leverantörerna eftersom det enligt kontrakt avseende initialanskaffningen föreligger en rad åtaganden och ansvar, bl.a. garantier, ansvar för genomgående fel och designansvar som gäller mellan de avtalsslutande parterna, även under tiden för vidmakthållandet och parallellt med ett eventuellt ansvar för leverantören att stå för underhåll och reparationer enligt ett senare underhållsavtal. Konsekvensen av en sådan splittring kan bli att staten får betala extra för något som egentligen ingår i leverantörens grundåtagande. Ansvarsutkrävandet under vidmakthållandeskedet påverkas av

kontraktets utformning under initialanskaffningen och fördelningen av ansvar och åtaganden mellan FMV och leverantörer avseende t.ex. projektering och utförande.

Om Försvarmakten övertar ansvaret för att upphandla varor och tjänster för FSV:s verksamhet förstärks riskerna ytterligare för oklara roller inom inköpsverksamheten mellan myndigheterna då huvuddelen av dessa varor och tjänster, t.ex. reservdelar och service, idag upphandlas vid nyanskaffningen som avropsavtal. Vidare leder det till att staten får flera gränssytor mot industrin, vilket i sin tur försämrar möjligheten att göra goda affärer och försvagar statens ställning samt till en fördyring av verksamheten då erforderlig kompetens behöver upprätthållas inom båda myndigheterna. Det riskerar även att leda till olika tolkningar och tillämpningar av det upphandlingsrättsliga regelverket gentemot samma leverantör. Svårigheten att dra gränsen mellan systempåverkande produkter och tjänster samt annan upphandling är uppenbar.

Hantering av immaterialrättsliga frågor kräver gedigen erfarenhet och kompetens inom ramen för ett helhets- och livscykelperspektiv. Möjligheten till detta hänsynstagande riskerar att gå förlorad vid ett delat ansvar mellan FMV och Försvarmakten för olika livscykelperioder. Detta kan komma att medföra både rättighetsförluster och ökade kostnader jämfört med dagens situation.

En övergång från en till två upphandlande myndigheter riskerar inte bara att medföra ovanstående problem utan också problem med kompetensförsörjningen hos båda myndigheterna. Utvecklingen inom upphandlingsområdet har blivit alltmer komplex och utmanande. Att hitta kvalificerad kompetens inom området och sedan behålla denna är redan idag en utmaning. Detta kräver strukturer som är stabila och där ett fokus finns på frågorna högt upp i organisationen dels för att skapa goda förutsättningar för rekryteringar m.m. dels för att stimulera kompetens att vara kvar. Större strukturförändringar inom myndigheterna riskerar den kompetens som idag byggs upp avseende upphandling.

Om ansvaret för upphandling av vidmakthållande skulle övergå till Försvarmakten kan det leda till att leverantörerna, särskilt konsultföretag, får en helhetsbild som den upphandlande myndigheten själv inte har inför exempelvis förhandling. Dessutom uppstår en situation där staten ofta kommer att företrädas av två myndigheter, med var sitt behov av säkerhetsskyddavtal gentemot en leverantör, om denne, som ofta är fallet, ska svara för tjänster och leveranser vad avser såväl anskaffning som vidmakthållande. Staten bör således, så långt möjligt, företrädas av en aktör som ställer kraven och kontrollerar säkerhetsskyddet för en verksamhet hos en leverantör, inte flera.

FMV ser också svårigheter för statsmakterna att styra och utkräva ansvar för upphandling med förslagen i *Logistik för högre försvarsberedskap*, vilket skapar ökade risker i upphandlingsverksamheten. Regeringen riskerar att hamna i en svår balansgång mellan styrning av myndigheterna samt krav och förväntningar från riksdagen.

Utöver dessa utmaningar tillkommer en problematik avseende överföring av avtal till Försvarmakten, särskilt avtal som inte är renodlade underhållsavtal eller avtal som utgör särarter. En upphandling innehåller i regel både anskaffning av materiel och tillhörande vidmakthållande genom ett sammanhållet affärsupplägg som motverkar bl.a. att leverantörer ges incitament att kompensera ett affärsmissigt gynnsamt pris för initialanskaffningen med ett högt pris för vidmakthållandet. Överföring av avtal kan innebära att omförhandling behöver genomföras av avtal som också innehåller annat än underhåll. För de gemensamma avtal där både Försvarmakten

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		10(12)

och exportkunder ingår tillkommer ytterligare en svårighet att hantera. Omförhandling kan leda till ökade priser och därmed ökade kostnader för såväl Försvarmakten som för övriga operatörer. I FMV:s yttrande över betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* framförde FMV att arbetet med att överföra dagens ca 5000 underhållsavtal mellan myndigheterna blir betydande även utan att beakta den del som kräver omförhandling.

FMV vill i sammanhanget påminna om att FMV i det internationella samarbetet - fastställt i mellanstatliga avtal - har en roll som s.k. Designated Security Authority i säkerhetsskyddsfrågor relaterad till försvarsupphandling och industrisäkerhetsfrågor. Samarbetet är väl utvecklat och förtroendefullt samt har även kopplingar till försvarsexportfrågor. Svensk lagstiftare överväger för närvarande att stadfästa en sådan roll för FMV i författning.

En uppdelning av upphandlingsansvaret kommer få till följd att information som kan kopplas till pågående affärer utbyts mellan myndigheterna, inklusive börspåverkande information, varvid sekretessen sprids i större omfattning än vad som i dag är fallet, skyddet av information kan påverkas och statens kontroll och styrning av avtalsförvaltning, överprövningar och andra rättsprocesser påverkas negativt. Mot bakgrund av det förhöjda säkerhetsläget är ett ökat flöde av säkerhetskänslig information något som i möjligaste mån bör undvikas.

3.4 Konsekvenser vid ett genomförande av utredningens förslag

FMV konstaterar att tidsförhållandena är utmanande. I sammanhanget menar därför FMV att det är av vikt att slutlig ställning tas så snart som möjligt av regeringen.

FMV vill framhålla att de beslut som regeringen kommer att fatta med anledning av utredningens förslag, behöver ges förutsättningar för att uppnå en lösning som blir bra för båda myndigheterna.

FMV anser att om regeringen väljer att genomföra utredarens förslag, så bör regeringen samtidigt överväga vilka budgetmässiga konsekvenser detta får.

Utredaren konstaterar att det inte ingick i uppdraget, men lyfter fram att det finns anledning för regeringen att överväga de budgetmässiga konsekvenserna och framför att expertmyndigheter framhållit under utredningens arbete att FMV i så fall även bör få ansvaret för delar av anslaget 1:1 anslagspost 3 som omfattas av utredarens förslag på samma sätt som gäller för anskaffningsanslaget.

FMV anser det rimligt att anta att anslaget 1.3 och delar av anslaget 1.1 anslagspost 3 bör behandlas på likartat sätt och följa ansvarsfördelningen. Om inte, uppstår samma problem som Ekonomistyrningsverket (ESV) tidigare anfört med anslaget för investeringar, dvs. att hanteringen av anslaget inte var i enlighet med regelverket. Detta var ett av skälen till att regeringen i direktivet till Materiel- och logistikutredningens uppdrag till denna att belysa frågan och skälet till att det i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* föreslogs att anslaget 1.3 skulle överföras till FMV, vilket regeringen beslutat om. FMV delar därför utredarens bedömning om behovet av en prövning av regeringen.

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		11(12)

På samma sätt som FMV:s kostnader för anslaget 1.3 ska redovisas på egen anslagspost, kan då FMV:s kostnader för anslaget 1.1, anslagspost 3 komma att redovisas på en egen anslagspost och därmed inte vara avgiftsfinansierade, såsom det har föreslagits i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*.

Den del av anslagsposten 1.1.3 som inte avser förbandsanknutet underhåll samt drift och driftstyrning, d.v.s. de delar som avser förändringar av materielens tekniska förmåga (vidareutveckling, uppgradering, versionshantering samt livstidsförlängning och avveckling), bör ingå i den del av anslagsposten 1.3 som FMV bör disponera. Alternativt kan medlen överföras till anslaget 1.3 och utgöra en anslagspost under detta. Detta innebär således inte att hela nuvarande anslagspost 1.1.3 bör överföras till FMV. Försvarsmakten bör fortsatt disponera de medel som är avsedda för genomförande av drift, driftstyrning, och driftuppföljning samt underhåll som genomförs med Försvarsmaktens egna resurser och det underhåll som genomförs genom avrop från de avtal FMV tecknat.

Om regeringen väljer att genomföra utredningens förslag och även genomföra FMV:s förslag till budgetmässiga konsekvenser, anser FMV att det är väsentligt och viktigt att den finansiella omläggningen genomförs tillsammans och samtidigt med den finansiella omläggningen av ansvaret för anslaget 1.3, som regeringen uppdragit till myndigheterna att förbereda.

Med de olika budgetunderlag för perioden 2019-2021 som FMV och Försvarsmakten lämnat in till regeringen och med den komplexitet som avvecklingen av FMV:s räntekontokredit innebär samt de tidsförhållanden som nu föreligger, kan det bli svårt och riskfyllt att genomföra omläggningen av den finansiella styrningen samlat redan den 1 januari 2019. Att genomföra den i två steg är knappast ett alternativ och skulle ytterligare försvåra och öka riskerna. FMV kan se skäl för att genomförandet av den finansiella omläggningen kan genomföras i ett senare skede, men att övriga förändringar genomförs som beslutat den 1 januari 2019.

Ett beslut nu om att genomföra utredningens förslag, men samtidigt skjuta upp omläggningen av den finansiella styrmodellen till nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut 2020, skulle ge regeringen och myndigheterna erforderlig tid att hantera riskerna och konsekvenserna av omläggningen.

Ett alternativt tillvägagångssätt som FMV tidigare föreslagit är att en organisationskommitté tillsätts med uppgift att samordna omläggningen av den finansiella omläggningen samt för beräkningarna av anslagen och tillhörande underindelning i anslagsposter. Därmed skulle regeringen kunna lösa situationen med olika underlag och uppfattningar från myndigheterna som nu föreligger.

Om regeringen väljer att genomföra utredarens förslag bör regeringen även ta ställning till om det fattade beslutet om verksamhetsövergång av beslutskompetens inom vidmakthållande (för att förstärka Försvarsmaktens kapacitet att kravställa materielbehov och beställa materiel) bör omprövas. Behovet av denna kompetens kommer då att kvarstå vid FMV och bör därför inte övergå till Försvarsmakten.

Om ansvaret för vidmakthållande delas behövs teknisk kompetens om materielen vid båda myndigheterna. FMV bygger upp kompetens rörande ett nytt materielsystem under anskaffningen och behöver behålla densamma för att kunna åta sig vidmakthållandeuppdrag från Försvarsmakten. När ansvaret går över i samband med att materielen överlämnas till

FMV**Öppen/Unclassified**

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2018-04-27	17FMV8042-19:1	1.5
	Bilaga	Sida
		12(12)

Försvarmakten behöver också de ha kompetens om materielen för att utöva detta ansvar. Osäkerhet råder avseende om och i vilken omfattning Försvarmakten då kommer att beställa åtgärder under vidmakthållandet från FMV. Detta innebär att FMV får svårt att bedöma sitt kompetensbehov över tiden och att behålla kompetens.