



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
Enheten för materiel, forskning och utveckling
103 33 STOCKHOLM

Er referens
Fö2018/00471/MFU

Vår handläggare
Christian Ifvarsson

Remissvar avseende promemorian Den fördjupade översynen av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)

FOI lämnar - med utgångspunkt i de aspekter myndigheten har att beakta - följande synpunkter på vad som anges i den remitterade promemorian.

Utredaren har analyserat ett antal aspekter där förutsättningar för Försvarsmaktens operativa förmåga och ytterst förmågan till väpnad strid är ett överordnat mål. I uppdraget har ingått att analysera och lämna förslag på hur ansvarsfördelning för vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarsmaktens förbandsverksamhet bör se ut.

Utredningen gör bedömningen att det inte bör ske några förändringar avseende de analyserade delarna i dagens organisation. Slutsatsen är att Försvarets materielverk bör bibehålla ansvaret för dessa delar i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller idag. Utredningen förordar då att förslagen i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)* i dessa delar inte genomförs.

FOI vill framhålla att det är mycket angeläget att Försvarsmaktens farhågor, som utredaren redogör för, att inte kunna ta ansvar för och säkerställa den operativa förmågan tas på största allvar. Detta gäller särskilt förutsättningarna och möjligheterna till mobilisering och skyndsamt anpassning av den operativa förmågan.

FOI kan notera att såväl Försvarsmakten som FMV tidigare har varit överens om att processerna mellan och inom myndigheterna behöver förbättras. Bland annat har Försvarsmaktens och FMVs respektive internrevisioner gemensamt funnit att myndigheterna tillsammans behöver förbättra de underlag som ligger till grund för anskaffning av försvarsmateriel.

FOI har tidigare på olika sätt identifierat utmaningar kopplat till kvaliteten i integrationen mellan de två myndigheterna där bland annat styrning och riskhantering varit i fokus. FOI kan notera att det över åren finns flera exempel på förseningar, fördröjningar och felaktigheter i den

FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut

Postadress
FOI
164 90 STOCKHOLM

Besöksadress
Gullfossgatan 6, Kista

Telefon
08-55 50 30 00

Org.nr
202100-5182

registrator.@foi.se
www.foi.se

Leveransadress
Gullfossgatan 12, Kista

materiel som anskaffats. Studier vid FOI (t ex Schröder, Karin, Lundmark, Martin & Lusua, Jens (2016) *Försörjningstrygghet för mängdmateriel*, FOI-R--4366--SE, december 2016, FOI: Stockholm) har visat att försvarsmyndigheterna saknar en kvalitetssäkrad process som är tillräckligt flexibel för att hantera snabba upphandlingar och inköp vid olika hotnivåer. Till exempel är mängdmaterielens försörjningskedjor anpassade till den fredstida normaldriften. Även reservmaterieförsörjningen möter liknande problem som mängdmaterielen.

FOI har i tidigare remissvar angående betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)* bedömt att den där föreslagna konstruktionen kan innebära att det blir svårare att uppnå den mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva lösningen ur ett livscykelerspektiv.

FOI kan konstatera att det finns utmaningar kopplat till verksamhetslogik, organisationskultur och tillit mellan myndigheterna som behöver hanteras. För att ett livscykelansvar ska kunna fungera behövs en väl utvecklad och förankrad verksamhetslogik. Oavsett var ansvaret ligger för upphandling behöver verksamhetslogiken utvecklas. I denna logik behöver operativa behov samt roller, uppgifter och resurser vara väl definierade och förankrade. Effektiviteten i denna logik uppnås genom långsiktighet, stabilitet och välgrundade beslut. Till detta kan det även finnas anledning att se över hur myndigheterna arbetar med avropsavtal.

FOI vill mot bakgrund av vad som anges ovan framhålla vikten av forskning och kunskapsstillämpning som en central utgångspunkt för välgrundade beslut i materiel- och logistikförsörjningen i såväl tidiga som för föreliggande översyn de sena faserna.

I och med de förändringar som nu sker, både beslutade och kommande är det angeläget att även FOI med dess omfattande uppdrag inom materiel- och logistikförsörjningen är starkt involverad i det samordningsarbete som behöver ske för att upprätta en ändamålsenlig och över tiden väl fungerande verksamhetslogik. FOI vill i detta sammanhang framhålla vikten av att myndighetens kompetens i ökad omfattning nyttiggörs i livscykeln samtliga faser av såväl Försvarsmakten som FMV.

FOI lämnar utöver vad som ovan angetts följande synpunkter på vissa närmare angivna delar av underlaget och förslagen i promemorian.

Försvarsmaktens befogenhet, helhetsbild och förmåga att hantera snabba förlopp

Utredaren bedömer att utmaningen med upphandling primärt inte löses av att ansvaret för detta förs över på Försvarsmakten som militär expertmyndighet då det relevanta upphandlingsregelverket kommer vara det samma. Möjlighet till nödvändiga strategiska avvägningar förbättras om det är en upphandlande myndighet som har ansvaret över hela livscykeln. Att det till detta finns väl utformade ramavtal med möjlighet till avrop så att materiel är ständigt tillgänglig och driftklar är viktigare för hantering av snabba förlopp än att Försvarsmakten själv råder över upphandlingen.

FOI delar i allt väsentligt denna bedömning.

Vidmakthållande i ett livscykelerspektiv

Utredaren framhåller att det är problematiskt att utgå från att anskaffning och vidmakthållande sker helt linjärt och sekventiellt. Det kan även vara problematiskt att alla gånger fullt ut i varje enskilt fall avgöra om det är fråga om anskaffning eller vidmakthållande. Vid ett uppdelat ansvar kan det uppstå oklarheter om vilken myndighet som har ansvar i de olika delarna under

en livscykel och vidare att en sådan oklarhet i ansvar kan få negativa konsekvenser på den militära förmågan. Risk för oklarheter i detta hänseende bör då minimeras så långt som möjligt genom att en (1) myndighet är ansvarig för hela livscykeln. Vidare krävs normalt sätt samma kompetens i upphandling för nyanskaffning och vidmakthållande och det förefaller då ineffektivt att flytta och i vissa fall dubblera kompetenser som i övrigt är en bristvara.

FOI delar i allt väsentligt utredarens slutsatser även i denna del.

Sammanhållen logistik och två upphandlande myndigheter

Utredaren gör bedömningen att det vid en konstruktion med två upphandlande myndigheter kommer krävas dubbla kompetenser och med det följer en kostsam redundans. Än mer utmanande framförs dock möjligheterna att kompetensförsörja dessa två myndigheter som då till delar skulle upprätthålla dubbla strukturer och ett än större behov av samordning mellan myndigheterna.

FOI finner argumentationen rörande kompetensstruktur och försörjning som relevant. Att dubbla strukturer skulle ställa större krav på samordning förefaller dock inte lika uppenbart. Kraven på samordning mellan myndigheterna är i dag redan omfattande. Möjligen skulle formerna på samverkan behöva förändras men kraven skulle vara fortsatt stora.

Relation till leverantörer och internationella sammanhang

Utredaren konstaterar att försvarsmarknaden är av en sådan särart att det blir särskilt viktigt med långsiktiga och förtroendefulla relationer på denna monopolistiska marknad. Ett uppdelat ansvar skulle då försvåra möjligheterna för staten att agera enhetligt gentemot leverantörsmarknaden vilket kan få negativa effekter på försörjningstryggheten och den operativa förmågan. Man konstaterar att den upparbetade kompetensen avseende internationella materielsamarbeten och ett helhetsperspektiv riskerar att gå förlorat vid en ansvarsfördelning mellan anskaffning och vidmakthållande.

FOI delar denna analys och i allt väsentligt dess slutsatser.

Kompetens och rättstillämpning

Utredaren redogör för den komplexitet som omgärdar försvarsupphandlingar och med detta de höga krav på kompetens från upphandlande myndighet som behövs för upphandlingsrättsliga bedömningar. Det konstateras också att detta är ett område som har en relativt hög grad av överprövningar vilket ytterligare betonar kravet på kompetens inom detta område. FMV har byggt upp kompetens på detta område och det finns en risk att antalet överprövningar skulle öka vid en uppdelning. Vidare kommer Försvarsmakten bli tillsynsmyndighet i vissa säkerhetsskyddsfrågor kopplade till upphandling.

FOI menar att utöver vad ovan anförts är det olämpligt att en myndighet med tillsynsansvar även kan komma att bedriva tillsyn över den egna verksamheten. FOI delar i övrigt i allt väsentligt utredarens slutsatser i denna del.

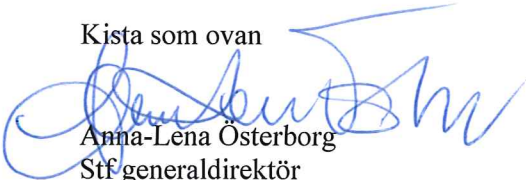
Avslutande synpunkter

FOI kan utöver vad som framförts ovan samtidigt notera att utredaren inte gjort någon sammantagen analys av hur Försvarsmaktens operativa förmåga och förutsättningarna för skyndsam anpassning av verksamheten påverkas av de olika utredningsförslagen. Denna fråga bör därför bli föremål för fördjupad analys innan ett slutligt ställningstagande görs i nu aktuella frågeställningar.

—

Detta remissvar har beslutats av stf generaldirektören Anna-Lena Österborg efter föredragning av enhetschefen Christian Ifvarsson. I den slutliga handläggningen har också seniore rådgivaren Thomas Wallander och forskningsdirektören Katarina Wilhelmsen deltagit.

Kista som ovan



Anna-Lena Österborg
Stf generaldirektör



Christian Ifvarsson

Sändlista:
Försvarsdepartementet

Som orientering:
Försvarsmakten
Försvarets materielverk

Inom myndigheten:
Registrator
GD-sekreterare
Deltagare i den slutliga handläggningen