

Till
Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

SOFF remissvar: Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7)

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

SOFF:s yttrande på utredarens förslag:

Inledningsvis vill föreningen påtala att vi, även om vi stöder utredningens slutsats att staten har investerat för lite i materiel, vidmakthållande och materielunderhållet i förhållande till att uppnå önskad operativ effekt för försvarsmaksorganisation 2016, gör föreningen inte någon värdering gällande utredningens överväganden och förslag till prioriteringar vid de olika ekonomiska nivåerna som redovisas.

SOFF välkomnar samtidigt utredningen och den ökade transparens som arbetet ger kring Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Precis som föreningen i tidigare remissvar påtalat¹, så är livscykelperspektivet en hörnsten i materiel- och logistikförsörjning. Denna aspekt tycker vi påvisas väl även i utredningen som tydligt belyser problematiken med en sedan länge underfinansierad verksamhet i enlighet med slutsatsen; *Utredningen har erfårit att såväl anskaffningen av ny materiel, vidmakthållandet av befintlig materiel som materielunderhållet av Försvarsmaksorganisation 2016 är underfinansierade i nuvarande planering. Utredningen bedömer att kostnaderna enbart för vidmakthållandet av den befintliga materielen överstiger nuvarande ekonomi med åtminstone cirka 6 miljarder kronor från 2018 till och med 2025.*

Vi tycker också att utredningen påvisar en generell problematik kopplat till livscykelperspektivet, när fokus på materiels underhåll och dess beredning inte har varit tillräckligt prioriterat för att uppnå rätt tillgänglighet över tid. Detta belyser också behovet av att hitta nya affärsmodeller för att, på ett mer effektivt sätt, hantera dessa aspekter för att i sin tur uppnå en högre operativ effekt till en lägre kostnad. Genom att hitta nya affärsmodeller som bättre utnyttjar de resurser och kompetens som Försvarsmakten och FMV samt företag idag besitter, så skulle stora vinster kunna uppnås. Tvärtemot vad många tror, så kan vi långt innan själva upphandlingstidpunkten – genom en tidig dialog med marknaden – påverka vägvalsfrågor som får stora ekonomiska fördelar samt en högre tillgänglighet över av materielen.²

¹ Yttrande över utredningen Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)

² Dessa aspekter utvecklas ytterligare under punkten 1 nedan Livscykelperspektivet – en hörnsten i materiel- och logistikförsörjningen från SOFF remissyttrande på SOU 2016:88. Även bilagan Försvarsmarknadens särdrag från detta remissyttrande bifogas.

Utredningen föreslår också ett antal olika åtgärder för att stärka *effektiviteten i Försvarsmaktens materieförsörjningen*. SOFF vill specifikt understryka vikten av några av dessa:

- *Studie- och forskningsverksamhet inom materielområdet bör stärkas för att bygga upp kunskaper om framtida materielbehov.* En sådan satsning ser SOFF som mycket efterfrågad och positiv, detta då SOFF anser att Sverige har halkat efter inom teknisk utveckling. Detta beror på att forskningen i Sverige har varit avsevärt reducerad de senaste tio åren, vilket i sin tur innebär att vi har tappat mycket beställarkompetens. Mer forskning och utveckling och bättre tillgång till materiel, resurser och kompetens för Försvarsmakten kan avhjälpa denna utmaning långsiktigt. Försvarsmakten har ett stort materielomsättningsbehov eftersom det utifrån detta perspektiv pågår en accelererande teknisk utveckling i kombination med ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge.
- *Utredningen föreslår en översyn av försörjningssäkerheten i syfte att ta fram en strategi för hur materieförsörjningsrisker bör hanteras i fred, kris och krig.* SOFF stöder utredningens förslag om en översyn av styrningen av statens förhållande till marknaden utifrån ett försörjningssäkerhetsperspektiv. Föreningen anser att det saknas en utvecklad samordning och styrning av frågor som rör försörjningssäkerhet, leverantörer och kompetensförsörjning i fred, kris och krig. SOFF stöder detta och vill gärna bidra till – eller vara en del av – ett sådant arbete för att tydliggöra försvarsmarknadens möjligheter och utmaningar för att i sin tur kunna bidra till att öka försvarets operativa förmåga på ett effektivt sätt.
- *Utredningen föreslår att grundliga analyser av möjligheter och risker bör göras inför beslut om internationella materielsamarbeten. Inför sådana beslut bör fördelarna vägas mot riskerna.* SOFF stöder föreslagna analyser då internationellt samarbete i vissa fall kan vara helt nödvändigt för att kunna tillgodose de svenska behoven av en viss förmåga eller ett visst materielsystem. Samarbeten med andra länder eller organisationer kommer i framtiden att vara än viktigare när det kommer till utveckling och anskaffning av större försvarsmaterielsystem, men också för att skapa relationer till internationella partners som är viktiga för Sverige av säkerhetspolitiska skäl. Detta ställer krav på långsiktighet och tydlighet i försvarets materiel- och logistikförsörjning samt nationella exportkontrollregler. Långsiktighet och tydlighet möjliggör för internationella samarbeten och för företagen att ta större eget ansvar för att stödja desamma med exempelvis egna forskningsinsatser.

Ett tillägg här är vikten av internationellt samarbete. De säkerhets- och försvarsföretag som är verksamma i Sverige utgör av flera skäl en central del av försvarsmaktens försörjning, inte minst vid höjd beredskap. Den legala grunden för exporten, vilar på att såväl tillverkningstillstånd som exporttillstånd för dessa företag är avhängigt av att det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl för sådan verksamhet. Vidare utgör en stark säkerhets- och försvarsindustriell bas en tillgång för Sverige då den bidrar till att stärka vår säkerhetspolitiska handlingsfrihet och internationella inflytande.

Exportmarknaden ger i sin tur en kostnadsdelning för staten och bidrar till tillväxt, uthållighet och teknisk förmåga över lång tid inom företagen. Ett effektivt, resursstarkt och långsiktigt exportfrämjande bidrar svensk försvarsförmåga och kostnadsdelning och är därför ett gemensamt intresse för alla berörda aktörer. Det är därför av största vikt att försvarsexporten tidigt värderas och beaktas i försörjningen av de system som Försvarsmakten nyttjar eller kan komma att nyttja. Försvarsmyndigheterna bör tidigt engagera och föra samtal med marknadens aktörer om hur exporten kan utveckla och stödja skapandet av de olika försvarsförmågorna.

Utifrån utredningens slutsatser och våra reflektioner ovan anser föreningen att det finns ett stort behov av att utvärdera och se över den sk. materieförsörjningsstrategin. Då med syftet att nå en mer effektiv och hållbar försörjning av försvarsmakten och dess förmågor. Den

materieförsörjningsstrategin³ som är fastställd idag, syftar till att försörja det gamla insatsförsvarets uppgifter och behov. Mot denna bakgrund förordar SOFF också att försvarsberedningen tar med nämnd strategi i sin analys och ger förslag till en översyn av densamma.

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

³ <http://www.fmv.se/Global/Dokument/Bibliotek/Handb%C3%B6cker/MFS%202007-02-02,%2023%20383,%20%20Bilaga.pdf>

Bilaga 1: Livscykelperspektivet – en hörnsten i materiel- och logistikförsörjningen

För att säkerställa rätt operativ förmåga inklusive tillgänglighet för tekniskt komplexa system, så behöver en mängd proaktiva åtgärder genomföras redan i tidiga koncept- och anskaffningskedan för att uppnå en kostnadseffektiv avvägning mellan teknik- och underhållslösning för olika operativa scenarier.

Försvarsföretagen medverkar från ett tidigt skede med såväl tekniska produkter som tjänster för att säkerställa en robust framtida tillgänglighet och på köpet se till att lösningen blir kostnadseffektiv med låg total kostnad/livscykelkostnad. Framtagen drift- och underhållslösning realiseras och följs sedan upp under driftskedet, varvid successiva förändringsbeslut tas som hela tiden säkerställer rätt operativ förmåga till lägsta möjliga, kvarvarande livscykelkostnad – allt som olika förutsättningar och krav förändras. Besluten kan leda till exempelvis modifieringar eller förändringar av underhållslösningen.

Viktiga egenskaper för materielns tillgänglighet och kostnader under driftfasen planläggs och bestäms således redan vid materielns utveckling, och sådana egenskaper kan inte, utan stora kostnader, ändras senare i livscykeln. Däremot kan man tillgodogöra sig erfarenheter under systemets drifttid som ger värdefulla kunskaper för modifieringar och framtida materielutveckling. Detta är ett starkt motiv för en integrerad materiel- och logistikförsörjning med fokus på effektivitet inom ramen för en helhetssyn under materielns hela livslängd. Att arbeta på detta sätt kan benämnas Life Cycle Management (LCM), och detta angreppssätt bäddar för robusta förutsättningar för den operativa och taktiska logistiken.

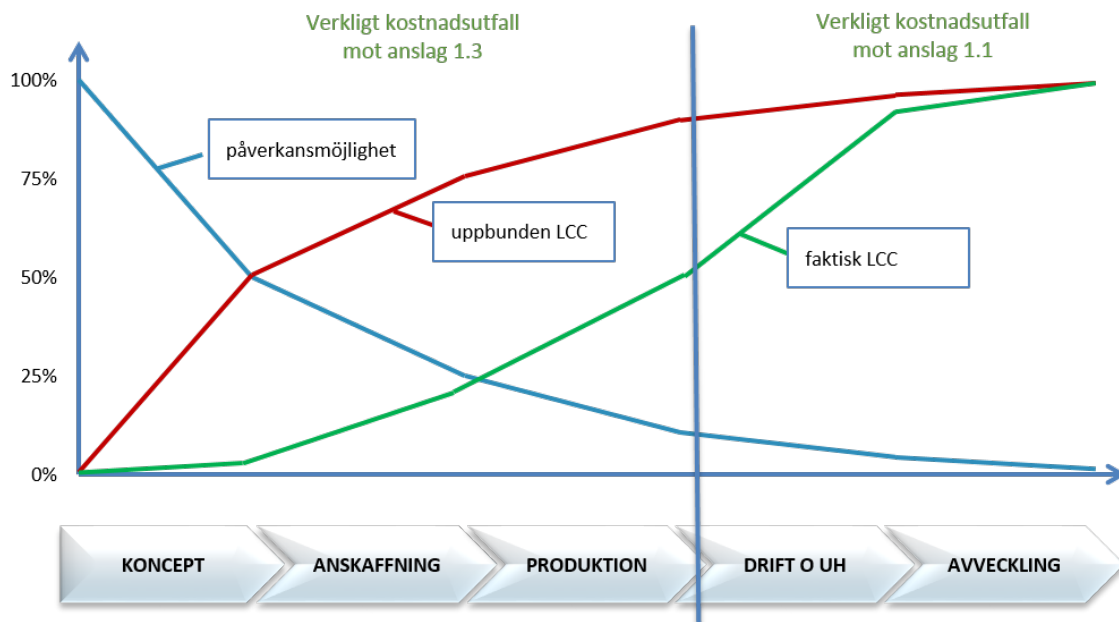


BILD 1: LIVSCYKELKURVAN OCH LIVSCYKELKOSTNADEN illustrerar hur viktigt det är att fatta rätt beslut i tidiga skeden, då påverkansmöjligheten är stor – på utformningen av både det tekniska systemet och det framtida drift- och underhållssystemet.

SOFF anser därför det vara av stor betydelse att materiel- och logistikförsörjningen bedrivs med ett sammanhållet livscykelperspektiv med fokus på operativ förmåga, inklusive tillgänglighet för alla

konfliktnivåer till lägsta möjliga livscykelkostnad. Det handlar således inte bara om att systemen ska ha rätt tekniska prestanda utan att även att de ska fungera och vara driftklara när de behövs, något som blivit en mycket central fråga för insatsförsvaret.

Det är viktigt att t.ex. tecknande av långsiktiga avtal för underhållsproduktion och tekniskt systemstöd för komplex materiel i driftskedet hänger ihop med det drift- och underhållskoncept som definierades och avvägdes redan under anskaffningsskedet. Denna typ av vidmakthållandeavtal tecknas dessutom ofta redan under produktionsskedet, alltså före driftöverlämning till Försvarmakten. SOFF bedömer att det redan idag behövs ett tydligare, proaktivt management med denna inriktning hos såväl Försvarmakten som FMV.

En stor del av systemets totala livscykelkostnad – inklusive storleken på framtida drift- och underhållskostnader – definieras således långt före leverans till Försvarmakten och långt före det verkliga kostnadsutfallet. När sedan systemet tas i drift är det följaktligen viktigt att fortsatta beslut under vidmakthållandeskedet tar hänsyn till tidigare gjorda avvägningar inklusive val av underhållslösning.

SOFF konstaterar att företagen idag har en tydlig roll i att försörja Försvarmaktens förmågor när dessa ska användas operativt, exempelvis vid internationella insatser som i Mali eller Afghanistan, men att denna roll ur ett livscykel- och försörjningsperspektiv för det nationella försvaret i Sverige idag inte uttalas på ett lika tydligt sätt.

Bilaga 2: 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 framtid 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.

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 systemintegratörer, 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 exportstödjande 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.

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