



Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av försvarets materieförsörjning

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av den granskning av försvarets materieförsörjning som Riksrevisionen genomfört och som redovisas i granskningsrapporten (RiR 2004:6) *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning* ska överlämnas i form av en framställning till riksdagen.

Styrelsen betonar betydelsen av åtgärder som främjar möjligheterna till bättre styrning av försvaret, förbättrar regeringens ekonomiska information till riksdagen och ökar det ekonomiska handlingsutrymmet vid budgetårsskiften. Styrelsen understryker också behovet av att ett etiskt regelverk utformas för relationerna mellan myndigheterna och försvarsindustrin.

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	9

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Försvarets materielförsörjning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen av försvarets materielförsörjning.

Stockholm den 12 maj 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Anne-Marie Pålsson (m), Rune Berglund (s) och Nina Lundström (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat försvarets materielförsörjning. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten (RiR 2004:6) *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning*.

Försvarets materielförsörjning finansieras genom ett årligt anslag på nära 20 miljarder kronor. Beslut om försvarsmateriel är vanligen långsiktiga till sin karaktär. Möjligheterna till insyn är begränsade på grund av militär och kommersiell sekretess.

Den försvarsreform som riksdagen har beslutat om innebär att det tidigare invasionsförsvaret ska ersättas av ett insatsförsvaret, som ska utvecklas mot att bli nätverksbaserat. Betydelsen av handlingsfrihet betonas starkt i riksdagsbeslutet. Det betyder att materielplaneringen måste innehålla ekonomiskt utrymme för framtida anskaffningsbehov. Utveckling och anskaffning av försvarsmateriel ska även inriktas med tanke på behoven vid internationell samverkan.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionens granskning inriktats mot frågor rörande

- bindningar i materielplaneringen,
- åtgärder för att öka handlingsfriheten samt
- internationellt materielsamarbete.

Iakttagelser i granskningen

Bindningar i materielplaneringen

I Riksrevisionens rapport konstateras att den långsiktiga materielplaneringen är in-tecknad fram till 2007–2008 av lagda och planerade beställningar och av s.k. logiskt bundna uppdrag. Möjligheterna att skapa fritt planeringsutrymme i enlighet med intentionerna i försvarsreformen är därför starkt begränsade.

Bindningarna i materielplaneringen har olika orsaker. Säkerhets- och försvarspolitiska bindningar beror av internationellt materielsamarbete och industripolitiska hänsyn. Vidare finns tekniska bindningar i form av teknologiska beroenden och behov av olika tekniska komponenter. Det finns också ekonomiska bindningar som beror på omfattningen och kontraktstiden för beställningarna. I högteknologiska materielutvecklingsprojekt finns sällan alternativa leverantörer.

Materielplaneringen har utformats för stabilitet och långsiktighet, både i fråga om materielbehov, anslag och kontrakt med försvarsindustrin. I en

situation med instabilitet och snabba förändringar behöver planerings- och uppföljningsmodellen vara annorlunda för att innehålla nya behov av materiel, varierande anslag och nya affärlösningar med industrin. Denna brist på överensstämmelse mellan faktisk och önskvärd planeringsmodell är ett grundproblem som konstateras i rapporten.

Åtgärder för att öka handlingsfriheten

En grundtanke i Försvarmaktens materieförsörjningsstrategi är att öka handlingsfriheten. I denna strategi föreslås att *materielprojekt ska delas in i flera kortare faser* som kan avslutas eller drivas vidare beroende på resultat och på Försvarmaktens behov. Ökad handlingsfrihet kan också åstadkommas genom att *göra styrdokumentet mer flexibla*.

Fasindelningen kan dock medföra långa ledtider i projekten, då man inför varje ny fas ska göra en rad analyser av t.ex. säkerhet och risker samt genomföra en ny beslutsprocess. Dessutom kan kompetensförluster uppstå om ledtiderna blir alltför långa. Handlingsfrihet baserad på korta fasindelade projekt kommer därför att ha ett pris. Vidare blir upphandlingsfrågorna mer betungande om man fasindelar projekten. En tänkbar åtgärd, som framhålls i rapporten, är att utnyttja industrins kompetens bättre genom att låta Försvarmakten och Försvarets materielverk *precisera användar- och systemkrav för materielsystem*, i stället för att göra detaljerade kravspecifikationer. En annan åtgärd avser att *förenkla upphandlingen*. Den brittiska modellen med s.k. Smart Acquisition kan därvid vara vägledande.

Handlingsfriheten skulle också kunna öka genom bättre framförhållning vad gäller teknisk och industriell utveckling på försvarsmaterielområdet. Enligt rapporten kan det finnas behov av att förstärka insatserna för *teknisk underrättelsetjänst och industriell omvärldsanalys* vid försvarsmyndigheterna.

I rapporten framgår att det finns öppningar att *förhandla med försvarsindustrin om förändringar av kontrakt* så att de inrymmer mindre serietillverkning och mer nyutveckling av materiel. Myndigheterna måste därvid vara beredda till flexibilitet och nya affärlösningar som gagnar både Försvarmakten och industrin.

Internationellt materielsamarbete

Den svenska försvarsindustrin har under senare år stegvis blivit utlandsägd. Sverige har successivt ökat sitt internationella samarbete vad gäller försvarsmateriel, främst vad gäller utbyte av information kring forskning och teknikutveckling, funktionskrav för materiel samt exportkontroll och marknadsfrågor.

Internationellt samarbete vad gäller försvarsmateriel har enligt rapporten både fördelar och nackdelar. Samarbetet bidrar inte alltid till flexibilitet och handlingsfrihet. Samarbetet begränsas av olika faktorer, t.ex. exportkontroll och andra handelshinder, försvarssekretess m.m. Riskerna för ökad tröghet

och minskad flexibilitet anses öka med fler deltagare i de internationella samarbetena.

I rapporten framhålls att avvägningen av för- och nackdelar i svenska beslut att delta i internationellt materielsamarbete är oklar. Den målkonflikt som finns mellan å ena sidan internationellt samarbete kring försvarsmateriel och å andra sidan flexibilitet och handlingsfrihet har enligt rapporten inte uppmärksamats tillräckligt av statsmakterna. Det finns därför behov av en tydlig svensk strategi för internationellt materielsamarbete. *Anskaffningssäkerhet* är i detta sammanhang ett centralt begrepp. Enligt rapporten bör information sammanställas årligen för överväganden kring anskaffningssäkerhet.

Beslutsprocesserna kring materielförsörjningen

Det formella styrsystemet för materielförsörjningen har mål- och resultatstyrning som utgångspunkt men har enligt rapporten utvecklats mot detaljstyrning. Uppföljningsmekanismerna är många och genererar mycket arbete. Någon utvärdering av systemets effektivitet har inte gjorts. Försvarsbeslutsmodellen fastställer en speciell insatsorganisation tre år framåt i tiden som ska materielförsörjas. I rapporten framhålls att denna modell låser och inriktar resurser på ett sätt som inte nödvändigtvis är rationellt och kostnadseffektivt i en föränderlig omvärld.

I rapporten beskrivs flera målkonflikter som gäller försvarets materielförsörjning. Det finns ett behov av stabila förutsättningar för långsiktiga investeringar – men också en strävan efter handlingsfrihet som talar för en uppdelning av materielprojekt i kortare faser. Vidare finns ett nationellt intresse av att ha en konkurrenskraftig försvarsindustri – men även ett intresse av kostnadseffektivitet vid anskaffning av försvarsmateriel. Det internationella materielsamarbetet har också en inbyggd målkonflikt i det att det eftersträvade samarbetet inte alltid bidrar till den flexibilitet och handlingsfrihet som också eftersträvas.

En övergripande strategi för det militära försvarets materielförsörjning, forskning och teknikutveckling har begärts av riksdagen. Strategin ska beskriva ett tydligt samband mellan operativ förmåga och materielförsörjning, s.k. spårbarhet, tydliggöra prioriteringar, visa hur processerna för materielförsörjning och forskning bör utvecklas, ange förutsättningarna för att tidigt identifiera och värdera handlingsvägar, skapa förutsättningar för internationellt samarbete och för en inom utvalda områden konkurrenskraftig försvarsindustri i Sverige.

Regeringen har inlett arbete med att utforma en sådan strategi men har ännu inte presenterat resultaten för riksdagen. I avvaktan på denna strategi har Försvarsmakten själv beslutat om strategier för materielförsörjning samt för forskning och teknikutveckling. Den för försvaret viktiga frågan om Natoanpassning av försvaret har ännu inte avgjorts. Försvarsmyndigheterna tvingas därför hantera frågan på egen hand.

Riksrevisionen har i sin granskning även noterat att myndigheterna och försvarsindustrin inte har några etiska regler uppställda för att undvika att

personrelationer missbrukas i samband med upphandlingar och andra relationer mellan myndigheterna och industrin.

Materielplaneringen och uppföljningen har i stor utsträckning överlämnats till tjänstemännen på Försvarmakten och Försvarets materielverk. Försvarsdepartementet behöver enligt Riksrevisionen bättre kompetens och kapacitet att hantera både materiel- och försvarsindustrifrågor.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar åtgärder i syfte att förbättra den ekonomiska styrningen, styrningen av materielplaneringen samt styrningen av det internationella materielsamarbetet.

Den ekonomiska styrningen

Den ekonomiska styrningen av försvarsmaterielfrågorna bör enligt Riksrevisionen förbättras i syfte att ge riksdagen fullgod information, öka planeringsutrymmet och förbättra kontrollen över leveranserna. Regeringen bör därför redovisa anslagsberäkningarna bättre, se över de finansiella regler som gäller för materieförsörjningen samt förbättra redovisningen till riksdagen. Av särskild betydelse är att regeringen ser över den finansiella styrningen. Riksdagen förväntar sig, enligt beslut i juni 2002, att regeringen ska lämna eventuella förslag om ändrade finansiella regler för materieförsörjningen. Något sådant förslag har ännu inte lämnats.

Riksrevisionen anser också att regeringen, tillsammans med Försvarmakten, bör öka det fria planeringsutrymmet för utveckling och upphandling av försvarsmateriel i enlighet med de riktlinjer som beskrivs i rapporten. Försvarmakten bör även förbättra planeringen.

Styrningen av materielplaneringen

Förutsättningarna för styrning av materielplaneringen bör enligt Riksrevisionen förbättras i flera olika avseenden. Metoder behöver utvecklas för att förbättra den s.k. spårbarheten, dvs. kunskapen om sambandet mellan tillgången på försvarsmateriel och den resulterande försvarsförmågan. Vidare behövs en förbättrad modell för materielplanering, bättre omvärldsanalyser och bättre långsiktiga investeringsanalyser.

Regeringskansliet behöver förbättra sin kapacitet att hantera frågor om försvarsmateriel och försvarsindustri. Etiska regler för relationerna mellan myndigheterna och försvarsindustrin behöver utvecklas. I rapporten nämns också åtgärder som bör utföras av försvarsmyndigheterna.

Styrning av internationellt materielsamarbete

Förutsättningarna för styrning av det internationella materielsamarbetet bör enligt Riksrevisionen förbättras, bl.a. genom att regeringen förtydligar dessa frågor i den materieförsörjningsstrategi som är under utveckling.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har till uppgift att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas rapporter inom området effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten (RiR 2004:6) *Material för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning* bör överlämnas till och prövas av riksdagen i form av en framställning.

Styrelsen noterar att de problem som Riksrevisionen pekar på i sin här aktuella rapport delvis är kända från tidigare utredningar och granskningar. En samlad skrivelse från Riksdagens revisorer, byggd på tio tidigare granskningar som genomförts av revisorerna mellan åren 1994 och 2003 behandlades av riksdagen under våren 2004 (*Styrningen av det militära försvaret*, bet. 2003/04:FöU6, rskr. 195 och 196). Den granskning av materielförsörjningen som nu genomförts av Riksrevisionen kan enligt styrelsens bedömning utgöra ett värdefullt komplement till detta tidigare presenterade material. Ett nytt försvarspolitiskt beslut ska fattas under hösten 2004. Styrelsen utgår ifrån att det underlag som Riksrevisionen lämnat i sin granskningsrapport kommer att användas vid beredningen av detta beslut.

Med anledning av Riksrevisionens granskning vill styrelsen särskilt peka på följande punkter.

Möjligheterna till politisk styrning av materielförsörjningen

Det nuvarande systemet för materielplanering har utformats för stabilitet och långsiktighet vad gäller materielbehov, anslagstilldelning och kontrakt med försvarsindustrin. I en situation med instabilitet och snabb förändring finns uppenbara behov av att ändra planerings- och uppföljningsmodellen för att anpassa den till nya förutsättningar. Att politiskt styra materielförsörjningen är emellertid svårt så länge som samband (spårbarhet) mellan materieltillgång och försvarets operativa förmåga inte kan tydliggöras. Behovet av att utveckla kunskap om dessa samband har tidigare framhållits av riksdagen (bet. 2001/02:FöU11). Riksrevisionen har i sin nu aktuella rapport rekommenderat att regeringen och försvarsmyndigheterna skyndsamt introducerar en metod som tydliggör sambanden. Det finns ett betydande behov av bättre styrning och kontroll på detta område, och det är angeläget att det politiska inflytandet över försvarets materielförsörjning förstärks.

En samlad strategi för försvarets materielförsörjning och forskning har utlovats av regeringen men har ännu inte presenterats för riksdagen. Styrelsen noterar att det finns ett stort behov av en sådan strategi för att stärka det demokratiska inflytandet och samtidigt hantera de målkonflikter som finns vad

gäller försvarets materieförsörjning. Styrelsen förutsätter att regeringen presenterar en sådan strategi för riksdagen under hösten 2004.

Regeringens ekonomiska information till riksdagen

Försvarets materieförsörjning har på grund av sin omfattning stor statsfinansiell betydelse. Brister i den ekonomiska styrningen av materieförsörjningen kan därför ha konsekvenser för statsutgifterna som helhet, både på kortare och längre sikt. För att riksdagen ska ges reella möjligheter att utöva sin finansmakt på detta område måste regeringens information till riksdagen fylla högt ställda krav. I Riksrevisionens rapport framförs rekommendationer som rör exempelvis regeringens sätt att redovisa anslagsberäkningar och de uppgifter som ligger till grund för bemyndiganden. Styrelsen vill för sin del betona vikten av att dessa rekommendationer följs.

Ekonomiskt handlingsutrymme vid budgetårsskiftet

De regler för finansiell styrning av försvaret som för närvarande gäller har enligt Riksrevisionen begränsat försvarsmyndigheternas möjligheter att agera affärsmässigt när det gäller upphandling av försvarsmateriel respektive omförhandling av kontrakt och därmed gett upphov till onödiga kostnader. Riksrevisionen har föreslagit att regeringen ska se över dessa finansiella regler. I ett betänkande från juni 2002 framhåller försvarsutskottet att man utgår ifrån att regeringen vid behov återkommer till riksdagen med förslag om ändrade finansiella regler för materieförsörjningen (bet. 2001/02:FöU11). Något sådant förslag har dock ännu inte presenterats av regeringen. Styrelsen anser att det finns anledning att återigen framhålla betydelsen av ekonomiskt handlingsutrymme över budgetårsskiftet som ett medel att uppnå bättre ekonomi och underlätta försvarets långsiktiga materielplanering.

Behovet av etiska regler i kontakterna med försvarsindustrin

Av Riksrevisionens granskning framgår att materielplaneringen och uppföljningen i stor utsträckning har överlämnats till tjänstemännen på de berörda myndigheterna, Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Vidare framgår att det i dag inte finns några etiska regelverk uppställda för hur man ska undvika att personrelationer missbrukas i samband med upphandlingar och andra kontakter med försvarsindustrin. En rekommendation från Riksrevisionen är att regeringen initierar ett arbete med att utforma etiska regler för relationerna mellan myndigheterna och försvarsindustrin. Styrelsen vill för sin del understryka betydelsen av att ett sådant regelverk utformas.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.