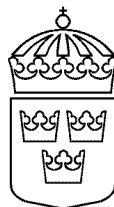


Förslag till riksdagen

2001/02:RR7

Riksdagens revisorers förslag angående
styrningen av försvarets materieförsörjning



2001/02:RR7

1 Inledning

Revisorerna har på eget initiativ granskat hur regeringen och Försvarmakten styr materieförsörjningen inom ramen för avgiftsfinansiering. Försvarmakten beställer försvarsmateriel från Försvarets materielverk (FMV). FMV är helt avgiftsfinansierat. FMV ska bidra till att Försvarmaktens behov av materiel tillgodoses på det mest kostnadseffektiva sättet.

I samband med att Försvarmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter som ingår i utgiftsområde 6 Totalförsvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade. Förutom Försvarets materielverk är också Försvarets högskolan, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk helt eller delvis avgiftsfinansierade. Genom att införa avgiftsfinansiering skulle både statsmakterna och Försvarmakten få goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna.

En tanke med avgiftsfinansiering är att marknadsmässiga förhållanden mellan myndigheter i viss mån ska efterliknas. Avgifter ska leda till att verksamheten vid den utförande myndigheten blir efterfrågestyrd. Genom avgiftsfinansiering skulle Försvarmakten och FMV få tydliga roller som beställare och utförare. Försvarmakten skulle få stort inflytande över materieförsörjningen.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Styrningen av försvarets materieförsörjning — Inom ramen för avgiftsfinansiering* (2000/01:11). Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. I det följande redovisar revisorerna en sammanfattning av rapporten. Därefter behandlas remissinstansernas synpunkter på rapporten. Avslutningsvis redovisar revisorerna sina överväganden och förslag med anledning av granskningen.

När FMV var anslagsfinansierad hade Försvarmakten svårt att styra materieförsörjningen. Till stor del bestämde FMV och industrin vilken materiel som skulle anskaffas.

Syftet med LEMO-reformen (Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret) i mitten av 1990-talet var att Försvarmakten genom avgiftsfinansiering skulle få stort inflytande över materielfrågorna. Genom beställningar till FMV skulle Försvarmakten styra materieförsörjningen (SOU 1991:112).

LEMO ansåg att Försvarmakten och FMV skulle ha ett nära samarbete. Relationen mellan myndigheterna skulle präglas av öppenhet, förtroende och insyn. Trots att Försvarmakten skulle styra materielanskaffningen genom beställningar ansåg LEMO att Försvarmakten inte behövde någon utvecklad beställarkompetens (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

LEMO-reformen innebär emellertid inte att Försvarmakten automatiskt fick större inflytande över materielfrågorna. Avgiftsfinansiering förutsätter att myndigheterna har tydliga roller som beställare och utförare. Finansiering med avgifter förutsätter också att den beställande myndigheten har kompetens och förmåga att styra den utförande myndighetens verksamhet. Av revisorernas granskning framgår att Försvarmakten fram till för några år sedan var en svag beställare av försvarsmateriel. FMV och industrin hade därmed behållit den huvudsakliga kontrollen över materieförsörjningen.

Revisorernas granskning visar vidare att Försvarmakten under de senaste åren har utvecklat sin beställarkompetens. Nya arbetsformer och högre krav på FMV har medfört att dialogen mellan myndigheterna blivit mer stringent. De nya arbetsformerna har inneburit att myndigheterna har fått tydligare roller som beställare och utförare. Genom att Högkvarteret har börjat finna former för hur man ska arbeta med materielfrågorna har Försvarmakten stärkt sitt inflytande över materieförsörjningen.

Av revisorernas rapport framgår dock att Försvarmakten och FMV till vissa delar har haft svårt att tillämpa beställar- och utförarmodellen. Myndigheternas nära samarbete och starka beroende av varandra har medfört att beställar- och utförarmodellen inte har fungerat fullt ut.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Materieförsörjningen befinner sig i en brytpunkt. Tidigare präglades materieförsörjningen av stor inhemsk tillverkning. Hoten var i princip kända. FMV och industrin hade en god uppfattning om Försvarmaktens behov av materiel. Anpassningsförsvaret mot delvis okända hot, internationaliseringen, teknikutvecklingen m.m. ställer nya krav på materieförsörjningen. Statsmakterna, Materieförsörjningsutredningen, försvarsmyndigheterna m.fl. anser att materieförsörjningen måste bli mer flexibel för att kunna möta Försvarmaktens alltmer skiftande behov.

Materieförsörjningsutredningen anser att dialogen mellan Försvarmakten, FMV och industrin har blivit för stel och omständlig. Man har därför föreslagit att försvarsmyndigheterna och industrin ska jobba närmare var-

andra i nätverk. Enligt Materieförsörjningsutredningen ska Försvarsmakten ha många kontakter med industrin.

I rapporten har revisorerna inget att erinra mot Materieförsörjningsutredningens slutsatser om att materieförsörjningen måste bli mer flexibel. För att kunna anpassa försvaret mot nya hot och risker krävs en dynamisk materieförsörjning.

Som framgått förutsätter dock avgiftsfinansiering att myndigheterna har tydliga roller som beställare och utförare. Den nya materieförsörjningen kommer att bli både komplicerad och svåröverskådlig. Internationella samarbeten med regeringar, myndigheter och företag i en rad länder kommer att ställa höga krav på en tydlig ansvarsfördelning mellan statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin.

Materieförsörjningsutredningen, försvarsmyndigheterna m.fl. tycks vara överens om materieförsörjningens huvudsakliga inriktning. Bland annat ska det satsas mer på forskning och internationellt samarbete. Materieförsörjningsutredningen anser också att försvarsmyndigheterna och industrin ska börja jobba närmare varandra i nätverk.

Vem som ska göra vad återstår dock att klara ut. Det är ännu oklart vilka roller och vilket ansvar statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha för att förverkliga den nya inriktningen.

Ständiga förändringar

I rapporten konstaterar revisorerna att materieförsörjningens förändringar under de senaste tio åren medfört att gränssnitten och formerna för samverkan mellan statsmakterna, Försvarsmakten, FMV och industrin också har ändrats.

Nya förutsättningar med krav på bl.a. internationalisering kommer att innebära ytterligare förändringar för materieförsörjningen. Till detta kommer att Försvarsmaktens högkvarter har en mycket hög personalomsättning. De stora personalförändringarna och de yttre omständigheterna medför att materieförsörjningen ständigt är föremål för förändringar.

Enligt revisorerna kan det vara lämpligt att med jämna mellanrum genomlysas hur statsmakterna, Försvarsmakten, FMV och industrin samverkar för att trygga en effektiv materieförsörjning.

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen mellan vartannat och vart fjärde år ska göra en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjning.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

Den nya materieförsörjningen förutsätter att regeringen kan ta strategiskt ansvar. Regeringen bör kunna spela en aktiv roll och ha förmåga att fatta beslut om viktiga vägval. Bland annat bör regeringen klara av att pröva olika handlingsalternativ. Forskningens inriktning, med vilka länder Sverige ska samarbeta, industrins förutsättningar och försvarets långsiktiga handlingsfrihet är exempel på strategiskt viktiga frågor.

Materieförsörjningsutredningen, utredningen ”Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret”, Statskontoret, FOA och revisorernas granskning pekar entydigt mot att Försvarsdepartementet saknar tillräcklig förmåga att strategiskt styra den nya materieförsörjningen. Enligt revisorernas mening är det angeläget att regeringen tillför Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

Regeringen är restriktiv med Försvarsmaktens anslagskredit och anslagssparande. Granskningen visar att regeringens snäva budgetrestriktioner medför problem för försvarsmyndigheterna att hantera de osäkerheter som är förknippade med materieförsörjningen. Brist på ekonomisk flexibilitet över enskilda budgetårsgränser har resulterat i fördyrande omförhandlingar med försvarsindustrin. Budgetrestriktionerna leder också till att myndigheterna lägger ned betydande resurser på att parera de förändringar som inträffar i materieförsörjningen. I stället för att ägna sig åt innehållet i materieförsörjningen lägger myndigheterna ned stora resurser på att utfallet ska gå ihop med den årliga budgeten.

I rapporten uppfattar revisorerna att det finns en motsättning mellan de osäkerheter som är förknippade med materieförsörjningen och regeringens budgetrestriktioner. Försvarsmakten kan därför behöva ökat ekonomiskt utrymme över enskilda budgetårsgränser.

En förutsättning för att Försvarsmakten ska få ökat ekonomiskt utrymme över budgetårsgränser är dock att regeringen har god förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen beslutar. Enligt revisorerna är det också nödvändigt att Försvarsmakten och FMV förbättrar kvaliteten i sin materielplanering.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Granskningen visar att hög personalomsättning i Högkvarteret medför effektivitetsproblem. Erfarna handläggare ersätts med nya handläggare som ofta saknar kunskaper om hur Högkvarteret arbetar med materielfrågorna. De nya handläggarna behöver både tid och resurser för att lära sig arbetet med materielfrågorna.

Den höga personalomsättningen innebär samtidigt att Högkvarteret är mycket beroende av de få personer som leder materieförsörjningen. Om dessa personer plötsligt skulle lämna sina befattningar finns det risk för att Försvarsmakten skulle få svårt att styra materielfrågorna.

Av granskningen framgår att det finns en rad faktorer som leder till Högkvarterets höga personalomsättning. Officerarnas prioritering att få bo kvar på hemorten och ekonomiska incitament är två faktorer som påverkar personalomsättningen.

Enligt revisorernas uppfattning är dock Försvarsmaktens karriärsystem den viktigaste orsaken till att Högkvarterets officerare ständigt byts ut. Med jämna mellanrum ska officerarna växla mellan olika tjänster. Företrädare för Försvarsmakten är väl medvetna om att de handläggare som rekryteras till Högkvarteret redan efter några år kommer att söka sig till andra befattningar.

Försvarsmakten känner alltså väl till att karriärsystemet leder till hög personalomsättning. Försvarsmaktens behov av högre chefer har emellertid varit överordnat personalomsättningen.

Granskningen har emellertid inte omfattat Försvarsmaktens karriärsystem i förhållande till myndighetens behov av högre chefer. I rapporten dras därför inga slutsatser om huruvida karriärsystemet bör förändras för att minska personalomsättningen.

Revisorerna kan dock konstatera att officerarnas karriärsystem inte berör de civilanställda som arbetar i Högkvarteret. Enligt uppgifter från Försvarsmakten har de civilanställda i Högkvarteret låg personalomsättning i förhållande till officerarna.

Enligt vad revisorerna erfar skulle en rad av de arbetsuppgifter i Högkvarteret som nu utförs av officerare lika väl kunna utföras av civila. Det rör sig framför allt om administrativa uppgifter där ingående militär kompetens inte kan anses nödvändig. Genom att anställa civila skulle Högkvarteret inte bara minska sin personalomsättning. Man skulle också kunna tillföra organisationen nödvändig och lämplig kompetens i form av civilekonomer, systemutvecklare, civilingenjörer m.m.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Trots att avgiftsfinansiering medfört att Försvarsmakten fått större inflytande över materielifrågorna finns det en rad faktorer kring materieförsörjningen som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansieringen. Det är därför svårt att få beställar- och utförarmodellen att fungera mellan Försvarsmakten och FMV.

Av revisorernas granskning framgår att Försvarsmaktens och FMV:s valfrihet är starkt begränsad. För det första råder det en monopolsituation mellan myndigheterna. De båda myndigheterna är starkt beroende av varandra. För det andra styr regeringen försvarsmyndigheternas verksamheter genom regleringsbrev och en rad förordningar.

Som framgått pågår en internationalisering av materieförsörjningen. Sverige deltar redan i försvarsmaterielsamarbete med en rad länder. Ett sätt att minska försvarsmyndigheternas beroende av varandra är att låta Försvarsmakten lämna beställningar till andra länders anskaffningsmyndigheter. FMV kan också ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder.

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen bör undersöka Försvarsmaktens möjligheter att vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter med sina beställningar. Regeringen bör också undersöka FMV:s möjligheter att ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder. Genom att öka myndigheternas valfrihet ökar förutsättningarna för att avgiftsfinansiering leder till en effektivare och mer efterfrågestyrd materieförsörjning.

Revisorernas förslag syftar inte till att skapa en kommersiell relation mellan Försvarsmakten och FMV. Förslaget syftar till att infria LEMO-reformens intentioner som innebär att Försvarsmakten ska ha ett stort inflytande över materieförsörjningen. För att avgiftsfinansiering ska kunna fungera är det viktigt att beställaren både har kunskap och möjlighet att sätta press på utföraren. Revisorerna anser att Försvarsmakten skulle få ökad

möjlighet att sätta press på FMV om Försvarsmakten fick möjlighet att vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder. 2001/02:RR7

2.1 Remissinstansernas allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer i huvudsak med revisorernas slutsatser och förslag.

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet delar revisorernas bedömning att nuvarande former, kompetenser och ansvar för materieförsörjningen inte stämmer överens med de framtida kraven på materieförsörjning.

Försvarmakten anser att granskningen är överskådlig och ger en god helhetsbild.

FMV menar att avgiftsfinansiering är en bra styrform. Enligt *FMV* har avgiftsfinansieringen bidragit till att *Försvarmakten* fått större inflytande över materieförsörjningen.

Flera av remissinstanserna har emellertid haft invändningar mot revisorernas förslag om att regeringen bör undersöka *Försvarmaktens* möjligheter att lämna beställningar till anskaffningsmyndigheter i andra länder. *Expeditionschefen i Förvarsdepartementet*, *FMV* och *Sveriges Förvarsindustriförning* menar att förslaget kan medföra att *FMV* förlorar nödvändig kompetens. *FMV*, *Förvarshögskolan* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att *Försvarmakten* i dagsläget saknar tillräcklig kompetens för att kunna vända sig med beställningar till anskaffningsmyndigheter i andra länder. Saknad av tillräcklig kompetens skulle enligt *Förvarshögskolan* kunna leda till att *Försvarmakten* hamnade i ett synnerligen dåligt förhandlingsläge gentemot en stor och kraftfull anskaffningsmyndighet i ett annat land.

Nedan följer en diskussion kring revisorernas överväganden och förslag i rapporten. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

2.2 Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Rapporten

Enligt revisorerna bör regeringen och försvarsmyndigheterna klara ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materieförsörjningen. Revisorerna anser att regeringen mellan vartannat och vart fjärde år bör ta initiativ till en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin lämpligast samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjning.

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Förvarsdepartementet instämmer med revisorerna och anser att nuvarande former, kompetenser och ansvar för materieförsörjningen inte stämmer överens med Materieförsörjningsutredningens (SOU 2001:21) uppfattning om de framtida kraven på materieförsörjning. Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Expeditionschefen uppger att regeringen och försvarsmyndigheterna kommer att arbeta för att utveckla materieförsörjningen. En del av detta arbete är att ta fram en övergripande strategi för materieförsörjningen. Enligt expeditionschefen kommer denna strategi att avse vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materieförsörjningen.

Däruöver har regeringen tillsatt en utredning som ska se över FMV:s resursutnyttjande och organisation. Regeringen anser det särskilt viktigt att utredningen gör en bedömning av den nuvarande styrningen av FMV (dir. 2001:21).

Expeditionschefen ifrågasätter revisorernas förslag om att regeringen vartannat till vart fjärde år bör ta initiativ till en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjning. Expeditionschefen menar att det torde vara mer ändamålsenligt att genomföra översyner först när regeringen bedömer att det finns ett behov av uppföljning.

Statskontoret, Försvarsmakten, FMV, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Ekonomistyrningsverket delar revisorernas uppfattning om att det är angeläget att regeringen, myndigheterna och industrin klarar ut vilka roller och vilket ansvar man ska ha i den nya materieförsörjningen.

Statskontoret, Totalförsvarets forskningsinstitut och Ekonomistyrningsverket bedömer att det finns ett värde i att regeringen, så som det föreslås i revisorernas rapport, med jämna mellanrum följer upp hur statsmakterna, myndigheterna och industrin samverkar för att trygga en effektiv materieförsörjning.

Sveriges Försvarsindustriförening anser att ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut och industrin är en grundläggande fråga för den framtida materieförsörjningen. Enligt Försvarsindustriföreningen är det angeläget för både statsmakterna och industrin att industrin engageras tidigt i materieförsörjningen.

Försvarsindustriföreningen instämmer med revisorerna och anser att det finns behov av återkommande översyner av systemet för materieförsörjning. Den snabba utvecklingen kräver enligt Försvarsindustriföreningen att materieförsörjningen kontinuerligt blir anpassad till förändringar i omvärlden.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att samtliga remissinstanser anser det angeläget att regeringen och försvarsmyndigheterna klarar ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materieförsörjningen. Expeditionschefen i Försvarsdepartementet uppger att departementet nu arbetar med att klargöra regeringens, myndigheternas och industrins roller och ansvar.

Remissinstanserna instämmer också med revisorerna att det finns ett värde i att regeringen följer upp hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin lämpligast samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjningen.

Rapporten

Revisorerna har föreslagit att regeringen bör tillföra Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens. I första hand bör departementet tillföras en mindre arbetsgrupp som huvudsakligen ägnar sig åt materielförsörjningens långsiktiga inriktning.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer med revisorerna och anser att det är angeläget att Försvarsdepartementet har tillräcklig analytisk förmåga.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet uppger att frågan om Försvarsdepartementets kompetens bereds inom departementet i samband med beredningen av Materielförsörjningsutredningens slutbetänkande.

Statskontoret, FMV, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Ekonomistyrningsverket och Försvarsindustriföreningen ställer sig bakom revisorernas förslag om att regeringen bör tillföra Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens och att detta i första hand bör ske i form av en mindre arbetsgrupp. *Försvarsmakten* anger att man inte vill uttala sig om hur det är ställt med Försvarsdepartementets kompetens.

Enligt Statskontoret och Totalförsvarets forskningsinstitut bör den föreslagna arbetsgruppen i första hand ägna sig åt att utforma en övergripande strategi för materielförsörjningen. Statskontoret anser att arbetsgruppen även bör ansvara för ledningen av Sveriges deltagande i det internationella materielsamarbetet.

Försvarsindustriföreningen betonar att Försvarsdepartementet är i behov av industriell kompetens. Försvarsindustriföreningen anser att industrin bör vara representerad i den arbetsgrupp som revisorerna föreslår ska förstärka departementet.

FMV menar att det inte räcker med att regeringen tar större strategiskt ansvar för materielförsörjningen. Enligt FMV är det angeläget att regeringen också tar större ekonomiskt ansvar för sina beslut. När regeringen tar beslut som medför stora förändringar för myndigheterna måste regeringen enligt FMV vara beredd att fatta beslut om nödvändiga anslagsjusteringar m.m.

Revisorerna

Revisorerna noterar att flertalet av remissinstanserna ställer sig bakom revisorernas förslag om att regeringen bör tillföra Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens i form av en arbetsgrupp. Arbetsgruppen bör i första hand ägna sig åt materielförsörjningens långsiktiga inriktning.

Enligt revisorerna är det angeläget att regeringen har tillräcklig förmåga att göra ekonomiska bedömningar i samband med beslut som innebär stora förändringar för försvarsmyndigheterna.

Rapporten

Revisorerna anser att regeringen bör överväga att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser. En förutsättning är dock att regeringen har tillräcklig förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramar riksdagen beslutar. Det är också nödvändigt att Försvarsmakten och FMV förbättrar kvaliteten i sin materielplanering.

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet har inte kommenterat om regeringen bör överväga att ge Försvarsmakten ökat ekonomiskt utrymme över enskilda budgetårsgränser. I den proposition som regeringen lämnade till riksdagen i september 2001 inför försvarsbeslutsperioden 2002—2004 konstaterar dock regeringen att ökade möjligheter till anslagssparande och utnyttjande av anslagsskredit är ett sätt att öka Försvarsmaktens ekonomiska handlingsfrihet (prop. 2001/02:10).

Övriga remissinstanser ställer sig bakom revisorernas förslag. *Statskontoret* är dock tveksamt till om regeringen har tillräcklig förmåga att kontrollera att Försvarsmakten kommer att hålla sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen anger. Statskontoret anser att man bör diskutera hur regeringens styrning och kontroll av Försvarsmakten kan utvecklas.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att remissinstanserna i likhet med revisorerna ser att det finns ett behov av att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över enskilda budgetårsgränser. Utgångspunkten för förslaget är att regeringen har tillräcklig förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen har angivit.

2.5 Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Rapporten

Revisorerna har föreslagit att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att undersöka möjligheten att anställa fler civila i Högkvarteret. Genom att anställa civila skulle Högkvarteret inte bara minska sin personalomsättning. Man skulle också kunna tillföra organisationen nödvändig och lämplig kompetens.

Remissinstanserna

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet hänvisar till den försvarsbeslutsproposition (prop. 2001/02:10) som regeringen lämnade till riksdagen i slutet av september 2001. Av propositionen framgår att regeringen anser att Försvarsmaktens utbildnings- och karriärsystem bör utvecklas. Enligt rege-

ringen är det viktigt att såväl militära som civila experter ges möjlighet att göra karriär i Försvarsmakten.

Regeringen betonar att de civilanställdas kompetens bör utnyttjas bättre i Försvarsmakten. Regeringen anser att civilanställda i större omfattning bör komma i fråga för befattningar som tidigare i allt väsentligt bemannats av yrkesofficerare (prop. 2001/02:10).

I propositionen lämnar regeringen en rad förslag som syftar till att stärka kompetensen i Försvarsmakten. Regeringen föreslår bl.a. att Försvarsmakten ska direktrekrytera personal som besitter speciellt eftertraktad civil kompetens. Exempel på områden som nämns är teknik, IT, juridik, ekonomi, medicin, meteorologi och statskunskap. Regeringen menar att personer med eftertraktade kompetenser ska kunna ges en anpassad yrkesofficersutbildning sedan de anställts av Försvarsmakten (prop. 2001/02:10).

Regeringen föreslår också att en utredning ska se över det militära utbildningssystemet. Enligt regeringen är det angeläget att utbildningssystemet tillgodoser Försvarsmaktens behov av såväl militära chefer som experter (prop. 2001/02:10).

Flertalet av de övriga remissinstanserna ställer sig också bakom revisorerernas förslag. Remissinstanserna anser att Högkvarteret kan höja sin kompetens och minska sin personalomsättning genom att anställa fler civila.

Försvarsmakten medger att myndigheten har problem med hög personalomsättning. Försvarsmakten har därför vidtagit ett åtgärdsprogram för att komma till rätta med problemet. Inom myndigheten arbetar man aktivt för att öka antalet civila.

Statskontoret, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut anser att statsmakterna bör se över Försvarsmaktens utbildnings- och karriärsystem. Enligt myndigheterna är det angeläget att officerare i större utsträckning får möjlighet att göra karriär som experter. Av myndigheternas remissvar framgår att en förändring av karriärsystemet borde vara den viktigaste insatsen för att höja kompetensen och minska personalomsättningen i Försvarsmakten.

Ekonomistyrningsverket hänvisar till en rapport, *Förstudie om Försvarsmaktens ekonomiska läge m.m.* (dnr 12-171/2001), som myndigheten publicerade i juli 2001. I rapporten har Ekonomistyrningsverket lämnat en rad förslag bl.a. när det gäller Försvarsmaktens ekonomiska kompetens. Ekonomistyrningsverket anser det angeläget att Försvarsmaktens ledning markerar betydelsen av att ett ekonomiskt perspektiv läggs på all verksamhet. Ekonomistyrningsverket konstaterar att ekonomifunktionerna i Högkvarteret bedrivs i flera olika organisatoriska enheter som delvis är frikopplade från varandra. Ekonomistyrningsverket föreslår bl.a. att Högkvarteret ska samordna sina ekonomifunktioner och att de som arbetar med ekonomi och planering ska få möjlighet att höja sina kompetenser.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att regeringen och Försvarsmakten vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med den bristande kompetensen i Försvarsmakten. Flertalet av remissinstanserna anser det angeläget att statsmakterna

ser över Försvarsmaktens utbildnings- och karriärsystem. Som framgått av revisorernas rapport bedömer också revisorerna att Försvarsmaktens karriärsystem är den viktigaste orsaken till Högkvarterets höga personalomsättning.

2001/02:RR7

2.6 Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Rapporten

Enligt revisorerna bör regeringen undersöka Försvarsmaktens möjligheter att vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter med sina beställningar. Regeringen bör också undersöka FMV:s möjligheter att ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder.

Remissinstanserna

Flertalet av remissinstanserna är kritiska till revisorernas förslag om att regeringen bör undersöka möjligheten att Försvarsmakten ska få lämna beställningar till anskaffningsmyndigheter i andra länder.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet menar att det finns en risk att FMV förlorar nödvändig kompetens om Försvarsmakten börjar beställa materiel från anskaffningsmyndigheter i utlandet. Enligt expeditionschefen är det inte förenligt med god hushållning med statens resurser om FMV:s kompetens inte kommer till användning och därför riskerar att försvinna inom vissa områden.

FMV betonar att man inte endast är ett upphandlingsverk. FMV har också ansvar att samordna tekniska krav inom och mellan materielsystem, registrera förnödenheter, fastställa tekniska instruktioner osv.

FMV anser att materielförsörjningen bygger på en intim samverkan mellan försvarsmyndigheterna. Försvarsmakten kan inte enkelt översätta sina behov i tekniska termer.

FMV konstaterar att revisorernas förslag skulle medföra att Försvarsmakten behöver delar av den kompetens som i dag finns i FMV. Samtidigt skulle revisorernas förslag innebära att Försvarsmakten inte alltid vände sig till FMV. FMV skulle därmed riskera att förlora nödvändig kompetens. Enligt FMV skulle detta försvåra kontinuiteten i materielförsörjningen, och staten skulle få det svårare att kontrollera materielförsörjningen. Enligt FMV bidrar FMV till att staten har kontroll över materielförsörjningen.

Statskontoret väljer att inte ta ställning till revisorernas förslag. Statskontoret uppfattar att frågan är för komplex och bör genomlysas ytterligare innan det går att ta ställning till om regeringen bör undersöka om det finns möjlighet för Försvarsmakten att vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder.

Försvarsmakten anser att det ännu är för tidigt att låta Försvarsmakten lämna beställningar till andra länders anskaffningsmyndigheter.

Försvarshögskolan och *Totalförsvarets forskningsinstitut* är också tveksamma till revisorernas förslag. Enligt Totalförsvarets forskningsinstitut är revisorernas förslag om ett ökat inslag av konkurrens principiellt intressant. Förslaget kommer dock att vara svårt att genomföra för lång tid framöver.

Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut anser att Försvarsmakten saknar tillräckligt med kompetens för att kunna vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder. Försvarshögskolan bedömer att saknaden av tillräcklig kompetens i Försvarsmakten skulle kunna medföra att Försvarsmakten hamnade i ett synnerligen dåligt förhandlingsläge gentemot en stor och kraftfull anskaffningsmyndighet i ett annat land. I stället för att Försvarsmakten ges möjlighet att vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder förespråkar Totalförsvarets forskningsinstitut en utveckling av det befintliga samarbetet mellan försvarsmyndigheterna och industrin.

Ekonomistyrningsverket instämmer med revisorerna och anser att regeringen bör undersöka Försvarsmaktens möjligheter att vända sig med beställningar till andra länders anskaffningsmyndigheter. Enligt Ekonomistyrningsverket aktualiserar revisorernas förslag frågan om hur den framtida organisationen för materielanskaffning bör utformas.

Försvarsindustriföreningen anser att ett starkt FMV är en grundläggande resurs för att säkerställa materieltillförseln. Om FMV skulle försvagas finns det enligt Försvarsindustriföreningen risk att nödvändiga resurser inte längre skulle finnas inom landet.

Försvarsindustriföreningen menar att det skulle uppstå extra kostnader för staten för att upprätthålla de kompetenser som riskerade att försvinna till följd av att Försvarsmakten fick lämna beställningar till andra länder. Försvarsindustriföreningen konstaterar vidare att svensk industri inte skulle gynnas av att Försvarsmakten vände sig till andra länder. Enligt Försvarsindustriföreningen skulle detta kunna medföra att Sverige skulle få svårt att skapa ett ömsesidigt beroende med andra länder i det internationella försvarsindustrisamarbetet.

Revisorerna

Revisorerna konstaterar att flertalet av remissinstanserna uppger att Försvarsmakten är starkt beroende av FMV. Försvarsmakten saknar tillräcklig kompetens för att vända sig till andra anskaffningsmyndigheter än FMV. Några remissinstanser anser att Försvarsmakten ska utveckla sitt samarbete med FMV i stället för att vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder. Enligt FMV fungerar materieförsörjningen effektivt tack vare att Försvarsmakten och FMV har ett nära samarbete. FMV uppger att staten skulle förlora kontrollen över materieförsörjningen om Försvarsmakten fick vända sig till andra än FMV.

Revisorerna medger att materieförsörjningen är komplex. Till stora delar är Försvarsmakten beroende av det tekniska och kommersiella kunnande som finns i FMV. Det kan därför finnas anledning för Försvarsmakten och FMV att ha ett nära samarbete. Som framgått har Materieförsörjningsutredningen bedömt att försvarsmyndigheterna och industrin i framtiden bör arbeta ännu närmare varandra (SOU 2001:21).

Man bör då ställa frågan om beställar- och utförarmodellen är den lämpligaste styrformen. Som framgått ställer beställar- och utförarmodellen krav på tydliga roller och valfrihet. Om inte beställaren kan sätta press på utföraren fungerar inte beställar- och utförarmodellen.

Revisorerna har även i en tidigare granskning (*Försvarshögskolan i det nya försvaret*, 1999/2000:RR10) uppmärksammat att försvarsmyndigheterna anser att man måste arbeta nära varandra. Statsmakterna har också i olika sammanhang betonat att försvarsmyndigheterna ska ha en nära och förtroendefull relation (se t.ex. bet. 2000/01:FöU4).

Det kan i detta sammanhang vara aktuellt att ifrågasätta valet av de styr- och finansieringsformer som statsmakterna beslutade om för försvaret våren 1994 i samband med LEMO-reformen (prop. 1993/94:100, bil. 5, bet. 1993/94:FöU9, rskr. 1993/94:295 och 296).

Revisorernas granskningar visar att försvarsmyndigheternas nära samarbete och brist på konkurrens medfört svårigheter för myndigheterna att tillämpa beställar- och utförarmodellen. Det nära samarbetet mellan myndigheterna skapar dessutom en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. För statsmakterna har det blivit svårt att urskilja och mäta vad Försvarsmakten respektive stödmyndigheterna bidrar med och kan ställas till ansvar för.

Även UTFÖR (utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur) var kritisk till LEMO-reformen (SOU 1996:98). UTFÖR konstaterade på samma sätt som revisorerna att det nära samarbetet mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna skapade en otydlig ansvarsfördelning. Enligt utredningen hade reformen inte lett till ökade möjligheter för statsmakterna att styra och kontrollera försvaret. Snarare hade statsmakternas möjligheter till kontroll och styrning minskat (SOU 1996:98).

Sedan statsmakterna tog ställning till LEMO-utredningens förslag har mycket förändrats. Övergången från ett invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret, anpassning mot delvis okända hot, internationalisering m.m. ställer nya krav på försvaret, dess ledning och organisation. Under de senaste åren har Försvarsmakten haft stora problem med att hantera sin ekonomi och personalförsörjning. Förbandsövningar har fått ställas in och värnpliktsutbildningen har försämrats (*Försvarsmaktens personalförsörjning*, 2000/01:1).

Mot bakgrund av alla förändringar inom försvaret har regeringen tillsatt en rad utredningar. Vid sidan om försvarsberedningens arbete har *Säkerhets- och sårbarhetsutredningen* (dir. 1999:63), *Frivilligorganisationsutredningen* (dir. 1999:95), *Personalförsörjningsutredningen* (dir. 1999:84), *Pliktutredningen* (1999:106), *Materieförsörjningsutredningen* (dir. 2000:13) och utredningen *Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret* (dir. 2000:14) lämnat betänkanden under åren 2000 och 2001.

Regeringens avsikt med utredningarna har varit att analysera vad man behöver göra för att anpassa försvarets olika delar till de nya krav som ställs på försvaret. Utredningarnas slutsatser och förslag har varit begränsade till utredningarnas speciella sakområden.

Trots de stora problemen i försvaret har regeringen avsikt med utredningarna inte varit att utvärdera LEMO-reformen. Regeringen har inte gett utredningarna i direktiv att analysera den övergripande styrningen av försvaret eller om beställar- och utförarmodellen är den lämpligaste styr- och finansieringsformen.

Enligt revisorernas mening finns det starka skäl för statsmakterna att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret. Inte minst har revisorernas två granskningar av materieförsörjningen och Försvarshögskolan

2.7 Förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

1. Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen och försvarsmyndigheterna bör klara ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materielförsörjningen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen med jämna mellanrum bör ta initiativ till en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin lämpligast samverkar för att trygga ett effektivt system för materielförsörjning.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen bör tillföra Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens. I första hand bör departementet tillföras en mindre arbetsgrupp som huvudsakligen ägnar sig åt materielförsörjningens långsiktiga inriktning.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen bör överväga att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser. En förutsättning är dock att regeringen har tillräcklig förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramar riksdagen beslutar.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen bör utse en särskild utredare med uppdrag att utvärdera LEMO-reformen och styrningen av försvaret.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v) och Ulla Wester (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Stig Tegle och revisionsdirektör Richard Norberg (föredragande).

Stockholm den 16 oktober 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Richard Norberg



Rapport 2000/01:11

Styrningen av försvarets materielförsörjning

— Inom ramen för avgiftsfinansiering

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

www.riksdagen.se/rr

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur regeringen och Försvarsmakten styr materieförsörjningen inom ramen för avgiftsfinansiering.

Underlaget till granskningen utgörs av riksdagstryck, regleringsbrev, avtal, beställningar, styrdokument och andra dokument som upprättats av statsmakterna, Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Uppgifterna i rapporten är hämtade ur öppna källor. Revisorerna har också haft tillgång till sekretessbelagd information. Denna information har också beaktats under arbetet med granskningen.

Därutöver har revisorerna tagit intryck av slutsatser i betänkanden och rapporter som tagits fram av Materieförsörjningsutredningen (dir. 2000:13), utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" (dir. 2000:14), dåvarande Försvarets forskningsanstalt, Statskontoret, Riksrevisionsverket m.fl.

Under granskningsarbetet har intervjuer gjorts med bl.a. tjänstemän i riksdagens försvarsutskott, tjänstemän i Förvarsdepartementet och med företrädare för Försvarsmakten, Försvarets materielverk och försvarsindustrin.

Försvarsutskottets kansli och försvarsmyndigheterna har bistått och kvalitetssäkrat faktauppgifter i rapporten. Förvarsdepartementet har meddelat att man inte vill uttala sig om fakta i revisorernas rapport förrän rapporten blir offentlig.

Beslut om rapporten har fattats i plenum den 14 juni 2001. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har genomförts av revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår ledamöterna Per Rosengren (v) ordförande, Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

På revisorernas kansli har revisionsdirektör Richard Norberg haft ansvaret för granskningen. Även kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Stig Tegle har deltagit i arbetet.

1.1 Några av revisorernas iakttagelser

När FMV var anslagsfinansierat hade Försvarsmakten svårt att styra materieförsörjningen. Till stor del bestämde FMV och industrin vilken materiel som skulle anskaffas. Syftet med LEMO-reformen i mitten av 1990-talet var att Försvarsmakten genom avgiftsfinansiering skulle få stort inflytande över materielfrågorna. Genom beställningar till FMV skulle Försvarsmakten styra materieförsörjningen (SOU 1991:112).

LEMO ansåg att Försvarsmakten och FMV skulle ha ett nära samarbete. Relationen mellan myndigheterna skulle präglas av öppenhet, förtroende och insyn. Trots att Försvarsmakten skulle styra materielanskaffningen genom beställningar ansåg LEMO att Försvarsmakten inte behövde någon utvecklad beställarkompetens (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

LEMO-reformen innebar emellertid inte att Försvarsmakten automatiskt fick större inflytande över materielfrågorna. Avgiftsfinansiering förutsätter att myndigheterna har tydliga roller som beställare och utförare. Finansiering med avgifter förutsätter också att den beställande myndigheten har kompetens och förmåga att styra den utförande myndighetens verksamhet. Fram till för några år sedan var Försvarsmakten en svag beställare av försvarsmateriel. FMV och industrin behöll därmed den huvudsakliga kontrollen över materieförsörjningen.

Under de senaste åren har Försvarsmakten utvecklat sin beställarkompetens. Nya arbetsformer och högre krav på FMV har medfört att dialogen mellan myndigheterna blivit mer stringent. De nya arbetsformerna har inneburit att myndigheterna har fått tydligare roller som beställare och utförare. Genom att Högkvarteret börjat finna former för hur man ska arbeta med materielfrågorna har Försvarsmakten stärkt kontrollen över materieförsörjningen.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Materieförsörjningen befinner sig i en brytpunkt. Tidigare präglades materieförsörjningen av stor inhemsk tillverkning. Hoten var i princip kända. FMV och industrin hade en god uppfattning om Försvarsmaktens behov av materiel. Anpassningsförsvaret mot delvis okända hot, internationaliseringen, teknikutvecklingen m.m. ställer nya krav på materieförsörjningen. Statsmakterna, Materieförsörjningsutredningen, försvarsmyndigheterna m.fl. anser att materieförsörjningen måste bli mer flexibel för att kunna möta Försvarsmaktens alltmer skiftande behov.

Materieförsörjningsutredningen anser att dialogen mellan Försvarsmakten, FMV och industrin har blivit för stel och omständlig. Man har därför föreslagit att försvarsmyndigheterna och industrin ska jobba närmare varandra i nätverk. Enligt Materieförsörjningsutredningen ska Försvarsmakten ha många kontakter med industrin.

Revisorerna har inget att erinra mot att materielförsörjningen måste bli mer flexibel. För att kunna anpassa försvaret mot nya hot och risker krävs en dynamisk materielförsörjning.

Som framgått förutsätter dock avgiftsfinansiering att myndigheterna har tydliga roller som beställare och utförare. Den nya materielförsörjningen kommer att bli både komplicerad och svåröverskådlig. Internationella samarbeten med regeringar, myndigheter och företag i en rad länder kommer att ställa höga krav på en tydlig ansvarsfördelning mellan statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin.

Materielförsörjningsutredningen, försvarsmyndigheterna m.fl. tycks vara överens om materielförsörjningens huvudsakliga inriktning. Bland annat ska det satsas mer på forskning och internationellt samarbete. Materielförsörjningsutredningen anser också att försvarsmyndigheterna och industrin ska börja jobba närmare varandra i nätverk.

Vem som ska göra vad återstår dock att klara ut. Det är ännu oklart vilka roller och vilket ansvar statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha för att förverkliga den nya inriktningen.

Ständiga förändringar

Revisorerna konstaterar att materielförsörjningens förändringar under de senaste tio åren medfört att gränssnitten och formerna för samverkan mellan statsmakterna, Försvarsmakten, FMV och industrin också har ändrats.

Nya förutsättningar kommer att innebära ytterligare förändringar för materielförsörjningen. Till detta kommer att Försvarsmaktens högkvarter har en mycket hög personalomsättning. De stora personalförändringarna och de yttre omständigheterna medför att materielförsörjningen ständigt är föremål för förändringar. Enligt revisorerna kan det vara lämpligt att med jämna mellanrum genomlysas hur statsmakterna, Försvarsmakten, FMV och industrin samverkar för att trygga en effektiv materielförsörjning.

Revisorerna föreslår att regeringen mellan vartannat och vart fjärde år gör fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin samverkar för att trygga ett effektivt system för materielförsörjning.

Försvarsdepartementet måste ha förmåga att styra materielförsörjningens inriktning

Den nya materielförsörjningen förutsätter att regeringen kan ta strategiskt ansvar. Regeringen bör kunna spela en aktiv roll och ha förmåga att fatta beslut om viktiga vägval. Bland annat bör regeringen klara av att pröva olika handlingsalternativ. Forskningens inriktning, med vilka länder Sverige ska samarbeta, industrins förutsättningar och försvarets långsiktiga handlingsfrihet är exempel på strategiskt viktiga frågor.

Materielförsörjningsutredningen, utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret", Statskontoret, FOA och revisorernas granskning pekar entydigt mot att Försvarsdepartementet saknar tillräcklig förmåga för att strategiskt styra den nya materielförsörjningen. Enligt revisorernas mening är det angeläget att regeringen tillför Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens.

Högkvarterets nya arbetsformer har bidragit till att Försvarmakten blivit en bättre beställare av försvarsmateriel. Högkvarterets styrning och kontroll har bl.a. medfört att den skriftliga dokumentationen mellan Försvarmakten och FMV har förbättrats.

Försvarmaktens långsiktiga planering har dock ännu begränsat inflytande över materiefrågorna. Enligt revisorernas mening finns det risk att materieförsörjningen blir uppsplittrad i enskilda anskaffningar. Försvarmakten har bl.a. haft svårt att samla materieförsörjningen till Försvarmaktens visioner om det nya försvaret. Inte heller har förbanden och ledningen för insatsorganisationen haft tillräckligt inflytande över materielanskaffningen. Enligt revisorernas uppfattning återstår det ytterligare arbete innan Högkvarteret samordnat materieförsörjningen med den långsiktiga planeringen och förbandens behov.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Trots att avgiftsfinansiering medfört att Försvarmakten fått större inflytande över materiefrågorna finns det en rad faktorer kring materieförsörjningen som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansieringen.

Försvarmaktens och FMV:s valfrihet är starkt begränsad. För det första råder det en monopolsituation mellan myndigheterna. De båda myndigheterna är starkt beroende av varandra. För det andra styr regeringen försvarsmyndigheternas verksamheter genom regleringsbrev och en rad förordningar.

Som framgått pågår en internationalisering av materieförsörjningen. Sverige deltar i försvarsmaterielsamarbete med en rad länder. Ett sätt att minska försvarsmyndigheternas beroende av varandra är att låta Försvarmakten lämna beställningar till andra länders anskaffningsmyndigheter. FMV kan också ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder.

Revisorerna föreslår att regeringen undersöker Försvarmaktens möjligheter att vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter med sina beställningar. Regeringen bör också undersöka FMV:s möjligheter att ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder. Genom att öka myndigheternas valfrihet ökar förutsättningarna för att avgiftsfinansiering leder till en effektivare och mer efterfrågestyrd materieförsörjning.

1.2 Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår

- att regeringen och försvarsmyndigheterna klarar ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materieförsörjningen. Mellan vartannat och vart fjärde år bör regeringen ta initiativ till en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin lämpligast samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjning.

- att regeringen tillför Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens. I första hand bör departementet tillföras en mindre arbetsgrupp som huvudsakligen ägnar sig åt materieförsörjningens långsiktiga inriktning,
- att regeringen överväger att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser. En förutsättning är dock att regeringen har tillräcklig förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramar riksdagen beslutar. Det är också nödvändigt att Försvarsmakten och FMV förbättrar kvaliteten i sin materielplanering,
- att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att undersöka möjligheten att anställa fler civila i Högkvarteret. Genom att anställa civila skulle Högkvarteret inte bara minska sin personalomsättning. Man skulle också kunna tillföra organisationen nödvändig och lämplig kompetens,
- att regeringen undersöker Försvarsmaktens möjligheter att vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter med sina beställningar. Regeringen bör också undersöka FMV:s möjligheter att ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder.

Sammanfattning: Granskningen är inriktad mot hur regeringen och Försvarsmakten styr materieförsörjningen inom ramen för avgiftsfinansiering.

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 övergick de flesta stödmyndigheter som ingår i utgiftsområde 6 Totalförsvaret från att ha varit anslagsfinansierade till att i huvudsak eller delvis vara avgiftsfinansierade. Förutom Försvarets materielverk är också Förvarshögskolan, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets pliktverk helt eller delvis avgiftsfinansierade. Genom att införa avgiftsfinansiering skulle både statsmakterna och Försvarsmakten få goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna.

Granskningens syfte är att undersöka hur regeringen och Försvarsmakten styr materieförsörjningen inom ramen för avgiftsfinansiering.

2.1 Tidigare granskningar och utredningar

Revisorernas granskning rörande Förvarshögskolan i det nya försvaret

Våren 2000 genomförde revisorerna en granskning av hur regeringen och Försvarsmakten styr den högre officersutbildningen genom avgiftsfinansiering (*Förvarshögskolan i det nya försvaret*, 1999/2000:5).

Granskningen visade att Försvarsmakten saknade förmåga att styra den högre officersutbildningen. Förvarshögskolan hade stort kunskapsövertag gentemot Försvarsmakten. I praktiken var det Förvarshögskolan som bestämde hur och i vilken omfattning den högre officersutbildningen skulle genomföras. Samtidigt saknade Försvarsmakten andra utbildningsanordnare att vända sig till eftersom Förvarshögskolan hade monopol på officersutbildning.

Inte heller hade avgiftsfinansieringen medfört att Försvarsmakten och Förvarshögskolan fått tydliga roller som beställare och utförare. Informella kontakter hade i hög grad ersatt skriftliga avtal, offerter, beställningar och utvärderingar. Omfattande växeltjänstgöring mellan myndigheterna och informella kontakter bidrog till att myndigheternas roller blev otydliga.

Revisorerna konstaterade att avgiftsfinansieringen inte fungerade. Med avgiftsfinansieringen hade statsmakterna delegerat besluten om officersutbildningen till Försvarsmakten. Försvarsmakten hade dock begränsade förutsättningar att bestämma hur officersutbildningen skulle vara utformad. Försvarsmakten hade därför delegerat till Förvarshögskolan att ansvara för officersutbildningen. Därmed skapade varken konkurrenter, statsmakterna eller Försvarsmakten något yttre tryck på Förvarshögskolan att effektivisera sin verksamhet.

Enligt revisorernas mening måste avgiftsfinansieringen vara uppbyggd på ett sådant sätt att beställaren faktiskt påverkar utföraren. I granskningen lämnade revisorerna förslag som syftade till att stärka Försvarsmaktens roll som beställare, minska myndigheternas beroende av varandra och ge myndigheterna tydligare roller som beställare och utförare.

Riksdagen behandlade våren 2001 revisorernas skrivelse om den högre officersutbildningen och Försvarshögskolan (bet. 2000/01:FöU4). Försvarsutskottet hade ingen annan syn än revisorerna när det gällde att Försvarsmakten måste vara en kompetent beställare. Utskottet betonade vikten av att Försvarsmakten och Försvarshögskolan har tydliga roller som beställare och utförare. Enligt utskottet bör dock relationen mellan myndigheterna även fortsättningsvis präglas av insyn i varandras verksamheter och ömsesidigt förtroende (bet. 2000/01:FöU4).

Översyn av Försvarets materielverk

Sedan Riksdagens revisorer påbörjat denna granskning har regeringen våren 2001 tillsatt en utredning med delvis samma syfte (Fö2001/776/MIL).

Enligt utredningsdirektiven anser regeringen det vara av särskilt intresse att bedöma dels hur regeringens styrning av FMV fungerar, dels följa upp hur Försvarsmakten styr FMV genom uppdragsstyrning (dir. 2001:21).

Som skäl för att tillsätta en utredning nämner regeringen de pågående förändringarna inom försvaret och inom materieförsörjningen. Ett annat skäl som nämns är att FMV som organisation inte har varit föremål för någon genomgripande extern granskning under de senaste tio åren. Enligt direktiven ska utredningen vara klar i slutet av mars 2002 (dir. 2001:21).

Tidigare utredningar

Under det senaste året har Materieförsörjningsutredningen (dir. 2000:13), utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" (dir. 2000:14), Statskontoret, dåvarande Försvarets forskningsanstalt och Riksrevisionsverket kommit med betänkanden och rapporter som handlar om försvarets materieförsörjning. Utredningarnas och myndigheternas slutsatser återkommer vid flera tillfällen senare i revisorernas rapport.

3 En ny materieförsörjning

Sammanfattning: Riksdagen har beslutat att försvaret ska förändras från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Det nya försvaret ska ha anpassningsförmåga att möta nya hot och risker.

Det nya försvarets anpassningsförmåga, teknikutveckling m.m. ställer nya krav på materieförsörjningen. I stället för tillverkning i stora kvantiteter ska ökade resurser läggas på utveckling och forskning. Tidigare tillverkades en stor del av försvarets materiel inom landet i nära samarbete mellan staten och några få svenska företag. För att minska utvecklingskostnader och få ta del av modern teknik ska den svenska materieförsörjningen bli en del av ett internationellt nätverk.

3.1 Nytt försvar

Det kalla krigets slut

Det kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning har inneburit stora förändringar för Sverige och det svenska försvaret. I 1996 års försvarsbeslut konstaterade riksdagen att Sveriges säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge avsevärt hade förbättrats. Ryssland var kraftigt försvagat och det utvecklades nya demokratier i Europa (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). Mot bakgrund av utvecklingen i omvärlden beslutade riksdagen att försvaret skulle minska i storlek. Riksdagen bedömde att risken för militärt angrepp mot Sverige var liten på kort sikt och att det skulle ta tid för nya angreppshot att växa fram (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36).

Det svenska samhället förändrades dock i allt snabbare takt. Sveriges säkerhet påverkades av ett vidare spektrum av hot och risker än någon gång tidigare. Informationsteknik, internationalisering av produkter, nya infrastruktursystem m.m. formade samhällets förmåga att möta olika hot. Utvecklingen hade också inneburit att samhället blivit mer sårbart vid informationstekniska angrepp eller vid andra direkta angrepp mot infrastruktur. Det kunde gälla t.ex. elförsörjning, telekommunikationer, radio och television, vattenförsörjning eller tillgången till betalningsmedel (Ds 1999:2).

Ovissheten om utvecklingen på längre sikt krävde att försvaret hade förmåga till anpassning till förändrade hot och förutsättningar. Riksdagen ansåg i 1996 års försvarsbeslut att försvaret skulle kunna utökas eller förändras i takt med utvecklingen i omvärlden (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). En helhetssyn skulle ligga till grund för att förebygga och hantera svåra påfrestningar i både krig och fred. Sverige skulle också kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationellt fredsfrämjande och vid humanitära påfrestningar i fred.

Den långsiktigt dimensionerande uppgiften för försvaret förblev dock att möta väpnade angrepp som var riktade mot Sverige. Enligt 1996 års försvarsbeslut skulle försvarets resurser kunna användas för följande huvudändamål:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden,
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Invasionshotet avskrivs

Under en försvarsbeslutsperiod kan riksdagen genom kontrollstationer pröva det säkerhetspolitiska läget. Vid en sådan kontrollstation kan riksdagen t.ex. besluta om att ändra försvarets utformning eller beredskap.

Våren 1999 genomförde riksdagen en säkerhetspolitisk kontrollstation (prop. 1998/99:74, 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222). Vid kontrollstationen konstaterade riksdagen att Sveriges säkerhetspolitiska läge hade förbättrats successivt sedan riksdagen hade tagit ställning till 1996 års försvarsbeslut. För det första var de militära styrkorna i framför allt Ryssland starkt begränsade. För det andra hade den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde ytterligare förbättrats. Risker för att Sverige skulle bli indraget i ett krig var därför liten. Den positiva utvecklingen hade enligt riksdagen gått så långt och blivit så befäst att det fanns en klar anledning att sänka kostnaderna för försvaret och att genomföra en omstrukturering av försvaret.

Vid kontrollstationen bedömde riksdagen att Sverige inte kunde bli ockuperat under de närmaste tio åren (prop. 1998/99:74, 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222). En förutsättning för att invasionshotet skulle kunna avskrivas var emellertid att Sverige hade en grundläggande försvarsförmåga.

Enligt riksdagen var det däremot inte möjligt att avskriva risken för väpnade angrepp mot begränsade mål i Sverige. Riksdagen beslutade därför att Sverige även i framtiden skulle ha tillräckliga försvarsresurser för att trygga landets nationella säkerhet och för att Sverige internationellt skulle kunna bidra till fred och säkerhet. Riksdagen ansåg att Försvarsmakten skulle ha samma huvuduppgifter som riksdagen beslutade om i 1996 års försvarsbeslut (prop. 1998/99:74, 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222)

Från invasionsförsvar till insatsförsvar

Med anledning av den säkerhetspolitiska kontrollstationen påbörjade försvaret en omstrukturering från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Det nya försvaret skulle ha en betydligt mindre organisation än det gamla invasionsförsvaret. Beslutet innebar också att utgifterna för det militära försvaret skulle minska med knappt 10 % under perioden 2001—2004. För att Försvarsmakten skulle ha ekonomiskt utrymme att genomföra förändringarna av försvaret beslutade riksdagen om ett omställningsbidrag på 3 miljarder kronor år 2002 och 1 miljard kronor år 2003 (prop. 1998/99:74 , 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:222).

Den ekonomiska ramen för utgiftsområde 6 Totalförsvaret, miljarder kronor

År	2001 ¹	2002 ²	2003 ²	2004 ²
Utgiftsområde 6 totalförsvaret³	46,1	45,1	43,1	42,1
Varav:				
Minskad ram		-4,0	-4,0	-4,0
Omställningsbidrag		+3,0	+1,0	

1. Beloppen angivna i 2001 års priser

2. Beloppen angivna i 2002 års priser.

3. I beloppen ingår en årlig premiekompensation på 1,5 miljarder kronor med anledning av de statliga avtalsförsäkringarna.

Källa: Propositionen *Det nya försvaret* (prop. 1999/2000:30).

Det nya försvaret

Våren 2000 beslutade riksdagen om den närmare inriktningen av försvarets nya organisation (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168). Det nya försvaret ska bygga på en insatsorganisation med förband av hög kvalitet som allsidigt kan användas vid en mängd olika insatser.

Några av förbanden ska kunna användas med någon eller några dagars varsel. Huvuddelen av krigsorganisationen ska kunna nyttjas efter ett års komplettering med utbildning och materiel. Insatsorganisationen ska då bestå av ca 240 000 man inklusive Hemvärnet.¹ Under en femårsperiod ska insatsorganisationen kunna utökas med ytterligare förband.

Enligt riksdagen ska förmågan att bidra till fred och säkerhet i omvärlden vara en prioriterad uppgift för Försvarmakten. Alla operativa insatsförband ska därför ges förmåga att kunna användas vid internationell verksamhet.

De krigsförband som ingår i organisationen ska också innehålla en stor del av de kompetenser som behövs för att försvaret ska kunna anpassas till att möta förändrade hot på lång sikt. Av försvarsbeslutet framgår att insatsförsvaret ställer stora krav på både materiel och personalens kompetens. Sveriges internationella engagemang och utvecklingen i övrigt gör att Försvarmakten har fått ett vidare spektrum av uppgifter. Förändrade omvärldslägen med nya hot och risker ställer krav på ett försvar med hög tillgänglighet och förmåga till snabba och flexibla insatser. Enligt riksdagsbeslutet ska grunden för det militära försvarets utveckling också fortsättningsvis vara förmågan till väpnad strid (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

3.2 Ny materielförsörjning

Den svenska materielförsörjningen har sedan andra världskriget varit uppbyggd på en stor inhemsk försvarsindustri. Materielen utvecklades i ett nära samarbete mellan staten och några få svenska företag. Försvarets uppgifter var väl kända. Den inhemska industrin hade goda kunskaper om vilken materiel som försvaret behövde. Materielförsörjningen präglades av långsiktighet med stor inhemsk tillverkning (SOU 2000:54).

¹ År 1997 kunde Försvarmakten mobilisera ca 600 000 man inklusive Hemvärnet.

Utgångspunkterna för den svenska materielförsörjningen har dock förändrats under de senaste åren. Den minskade försvarsorganisationen behöver inte lika mycket materiel som tidigare. Den nya försvarsinriktningen medför emellertid att försvaret behöver materiel som kan användas för många olika uppgifter. Materielförsörjningen måste därför vara utformad så att materielen successivt kan anpassas efter förändrade behov (SOU 2000:54).

Därutöver har den tekniska utvecklingen medfört nya förutsättningar för att utveckla och tillverka försvarsmateriel. Teknikutvecklingen är snabb och i stället för dyra och tidskrävande serieproduktioner kan man med teknikens hjälp i högre grad än tidigare utveckla och testa materiel med hjälp av datorer och demonstratorer. Tanken är att man ska förbereda produktion av materiel för olika behov. Beslut om serieproduktion fattas först när man bedömer att man kan komma att behöva använda materielen (SOU 2000:54).

I takt med den tekniska utvecklingen har dock materielen blivit mer avancerad och dyrare. Den tekniska utvecklingen och hård internationell konkurrens har inneburit att företag och länder specialiserar sig inom de teknikområden där de är konkurrenskraftiga. För att dela på utvecklingskostnader och få tillgång till den bästa tekniken har det utvecklats ett internationellt samarbete mellan länder och mångnationella företag. För att minska kostnaderna och få tillgång till modern materiel har även Sverige och den svenska försvarsindustrin blivit en del i detta internationella nätverk (SOU 2000:54).

Sammanfattning: FMV ska bidra till att Försvarsmaktens behov av materiel tillgodoses på det mest kostnadseffektiva sättet.

FMV har genomfört en omorganisation för att anpassa sin verksamhet till den nya materieförsörjningen. Omorganisationen har varit ansträngande för FMV och Försvarsmakten. Enligt FMV:s ledning har dock myndighetens verksamhet börjat fungera bättre.

Försvarets materielverk är en avgiftsfinansierad myndighet med uppgift att tillföra Försvarsmakten materiell förmåga. Detta innefattar inte bara anskaffning av ny materiel och driftstöd av befintlig materiel i Försvarsmakten. FMV har också till uppgift att avveckla gammal materiel och anpassa materiel på lång sikt genom studier och teknikutveckling.

FMV är i huvudsak lokaliserat till Stockholm, men FMV har också verksamheter i Arboga, Karlsborg, Linköping och Vidsel. Av verkets ca 2 180 anställda är omkring 1 500 personer verksamma i Stockholm.

FMV omsätter årligen ca 20 miljarder kronor vilket motsvarar ungefär hälften av Försvarsmaktens anslag. FMV får ta uppdrag från andra beställare än Försvarsmakten. Försvarsmaktens beställningar dominerar dock FMV:s verksamhet. Under år 2000 hade FMV ca 1 700 beställningar till ett värde av ca 77 miljarder kronor från Försvarsmakten. Beställningarna avsåg leveranser fram till år 2008.

Den avgift som FMV debiterar Försvarsmakten grundar sig på två komponenter. Avgiften består dels av FMV:s utgifter till industrin för den materiel man beställer, dels av interna kostnader för myndigheten FMV.

Enligt förordning (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk bestämmer FMV efter samråd med Ekonomistyrningsverket hur höga avgifter man vill ta ut. Av avgiftsförordningen (1992:191) följer dock att FMV inte får ta ut så höga avgifter att verket går med vinst. Av ett samordningsavtal mellan Försvarsmakten och FMV framgår att FMV över tiden varken ska få ett ekonomiskt över- eller underskott.

Ny organisation

Enligt samordningsavtalet mellan FMV och Försvarsmakten ska FMV vara utformat på ett sådant sätt att FMV kan möta Försvarsmaktens behov.

Till följd av förändringarna inom försvaret beslutade FMV år 1998 att myndigheten skulle omorganiseras. Omorganisationen innebär en neddragning med ca 450 personer och en minskning av kostnaderna med 230 miljoner kronor från år 2001.

Ett viktigt syfte med omorganisationen har varit att bryta upp den gamla strukturen med de tre försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet. I den nya organisationen ska FMV arbeta försvarsmaktsgemensamt. I stället för en indelning i försvarsgrenar består den nya organisationen av en produktionsledning och en systemledning. Produktionsledningen ansvarar för kontakterna med industrin och systemledningen ansvarar för kontakterna med Försvarsmakten.

Riksrevisionsverket (RRV) har hösten 2000 granskat FMV. RRV konstaterade att FMV har haft problem med att informera myndighetens personal om syftet med omorganisationen. Delar av FMV:s personal har haft svårt att förstå hur man ska arbeta i den nya organisationen. I vissa fall har det funnits oklarheter om vem i FMV som ska ta hand om olika beställningar från Försvarsmakten (RRV 30-2000-1046).

Enligt RRV:s granskning har omorganisationen bidragit till personal- och kompetensbrist i FMV. Spontanavgångar har inneburit att vakansläget inom vissa kompetensområden har varit besvärande. RRV erfar att den uppkomna personal- och kompetensbristen medför att kvaliteten i FMV:s verksamhet kan försämrats. Det kan ta längre tid för FMV att genomföra beställningar från Försvarsmakten vilket på sikt kan leda till försenade leveranser, försämrad effektivitet och sämre kvalitet i upphandlingar (RRV 30-2000-1046).

Personalbristen har också inneburit att den personal som arbetar kvar i FMV har fått en allt tyngre arbetsbörda. Enligt RRV finns det risk att nyckelpersoner såsom tekniker, ekonomer och inköpare blir överansträngda med ökad sjukskrivning som följd (RRV 30-2000-1046).

RRV anser det är viktigt att FMV fortlöpande analyserar myndighetens behov av kompetenser och att de vakanser som återfinns inom nyckelkompetensområden fylls så snart som möjligt (RRV 30-2000-1046).

Kommentarer från Försvarsmakten

Företrädare för Försvarsmakten uppger att man märker av att FMV har haft svårigheter att möta Försvarsmaktens behov. Personal- och kompetensbristen i FMV har medfört vissa produktionsstörningar i materieförsörjningen. En kundenkät som FMV genomför visar också att Försvarsmakten är mindre nöjd med FMV jämfört med tidigare år. I en betygskala från 1 till 5 har Försvarsmaktens betyg på FMV under perioden 1998—2000 minskat från 3,5 till 3,0.

I Försvarsmakten finns det dock förståelse för att omorganisationen innebär att FMV befinner sig i en tillfällig produktionssvacka. Den nya materieförsörjningen medför stora förändringar, och FMV behöver tid för att anpassa sig till den nya miljön.

Kommentarer från FMV

FMV tar allvarligt på den kritik som RRV och Försvarsmakten för fram mot myndigheten. Enligt FMV har omorganisationen och anpassningen till den nya materieförsörjningen varit påfrestande för både FMV och Försvarsmakten.

Företrädare för FMV konstaterar att omorganisationen har genomförts under en högkonjunktur. Mot bakgrund av den rådande konjunkturen har det varit svårt för FMV att behålla och rekrytera personal.

Enligt FMV har myndighetens organisation börjat fungera bättre. Vakanserna har minskat, och med hjälp av en ny verksamhetsordning har ansvarsfrågorna blivit tydligare i FMV.

Sammanfattning: Från början av 1990-talet blev olika former av beställar- och utförarmodeller allt vanligare i den offentliga förvaltningen. Bakgrunden var att man ville stärka det politiska inflytandet och effektivisera den offentliga förvaltningen.

En tanke med avgiftsfinansiering har varit att marknadsmässiga förhållanden mellan myndigheter i någon mån ska efterliknas. Genom att beställare styr efterfrågan skapas incitament för en mer efterfrågeanpassad verksamhet hos utföraren. Om den beställande myndigheten inte kan ställa krav finns det risk att utföraren fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

5.1 Avgiftsfinansiering blev vanligare under 1990-talet

Från början av 1990-talet blev olika former av beställar- och utförarmodeller allt vanligare i den offentliga förvaltningen. Bakgrunden till detta finner man i den förvaltningspolitiska diskussion som uppstod i slutet av 1970-talet.

Under andra hälften av 1970-talet hade den offentliga sektorns expansion minskat politikernas möjligheter att styra den offentliga förvaltningen. Verksamheten hade inte bara växt i omfattning. Den hade dessutom blivit alltmer komplex. Vid slutet av 1970-talet uppstod dessutom stora budgetunderskott i den svenska förvaltningen. Det var därför angeläget att stärka politikernas möjligheter att styra den offentliga verksamheten och förbättra den offentliga ekonomin (SOU 1979:61, SOU 1983:39, SOU 1985:40).

Stärka politikernas inflytande

Ett sätt att stärka politikernas inflytande var att minska riksdagens och regeringens arbetsbörda. En grundtanke med de reformer som inleddes vid mitten av 1980-talet var att riksdagens och regeringens arbete skulle inriktas på färre men viktigare frågor. Denna tanke kom till uttryck i framför allt den omfattande reformeringen av den statliga budgetprocessen. Genom införandet av mål- och resultatstyrning, rambeslutsmodellen samt flerårsbudgetering skulle möjligheterna till politisk styrning öka. Politikerna skulle inte syssla med detaljstyrning. Politikerna skulle i stället ange tydliga mål för verksamheten och acceptera att myndigheterna själva löste hur målen skulle uppnås. Genom mål- och resultatredovisning skulle politikerna följa upp myndigheternas verksamhet (SOU 1985:40).

Öka effektiviteten

Reformerna handlade också om att öka effektiviteten i den offentliga verksamheten (SOU 1993:73). Genom att decentralisera verksamheten skulle förvaltningen bli effektivare.

Inom den statliga och kommunala förvaltningen började s.k. New Public Management få ett kraftigt genomslag. En del av managementideologin var avgiftsfinansiering. Genom att skapa tydliga roller mellan beställare och den som producerar en tjänst skulle avgiftsfinansiering medföra ökad kost-

nadsmedvetenhet i den offentliga verksamheten. Samtidigt skulle den politiska sfären separeras från den genomförande verksamheten hos myndigheter och kommuner. Politikerna skulle ägna sig åt politiska och övergripande frågor. Myndigheterna skulle koncentrera sig på att genomföra verksamheten i enlighet med politikernas intentioner (Rombach 1997).

5.2 Innebörden av avgiftsfinansiering

Avgiftsfinansiering innebär i princip att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsten. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna. Tanken med avgifter är att verksamheten vid den utförande myndigheten ska bli efterfrågad. Genom att beställaren styr efterfrågan skapas incitament för en mer efterfrågeanpassad verksamhet hos utföraren (ESV 2000:21).²

Önskade effekter av avgiftsfinansiering

En tanke med att välja en s.k. beställar- och utförarmodell i stället för anslagsfinansiering kan vara att relationerna mellan myndigheterna i någon mån ska bli marknadsmässiga. Ett syfte med beställar- och utförarmodellen är att skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet hos de anställda vid myndigheterna. Genom att skapa en efterfrågad produktion tvingas den utförande myndigheten anpassa sin verksamhet. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste den utförande myndigheten kontinuerligt se över den egna verksamheten. För myndigheten kan det handla om besparingar eller om att framställa den efterfrågade tjänsten billigare. För att tjänsten ska vara efterfrågad måste utföraren också inrikta sin produktion mot tjänster som efterfrågas (ESV 2000:21).

Det finns vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen ska fungera. En av förutsättningarna är att både utföraren och beställaren har valfrihet. Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan, producera den själv eller helt avstå från tjänsten. Om beställaren inte kan ställa krav finns det risk för att utföraren fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen (RRV 1997:61).

Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheter att förändra verksamheten inom myndigheten eller förändra den tjänst som produceras. Det kan också handla om att utföraren har valfrihet att vända sig till andra beställare (ESV 2000:21).

En tanke med beställar- och utförarmodellen är att påverka människors beteende. Det är därför viktigt att de enskilda tjänstemännen ges möjlighet att förändra sitt agerande. Bland personalen måste det finnas en allmän accep-

² Ekonomistyrningsverket (ESV) har från den 1 juli 1998 ansvar att hjälpa regeringen utveckla myndigheternas ekonomi- och personaladministrativa system. Tidigare ansvarade Riksrevisionsverket (RRV) för denna uppgift.

tans och positiv inställning till beställar- och utförarmodellen (RRV 1997:61).

2001/02:RR7
Bilaga 1

Sammanfattningsvis finns det ett antal faktorer som motverkar de positiva effekterna av beställar- och utförarmodellen:

- beställarens valfrihet är liten på grund av att utföraren har monopol,
- utförarens valfrihet är liten på grund av att beställaren har monopol,
- beställarens och utförarens valfrihet är liten på grund av att tjänstens innehåll och sättet att utföra den till stor del är reglerat och givet,
- beställarens valfrihet är liten på grund av att beställaren inte kan påverka utföraren att utföra tjänsten på ett visst sätt,
- statsmakterna bedömer att staten har stort behov av utförarens tjänst, oavsett om tillräcklig finansiering kan erhållas genom avgifter eller inte.

Ekonomistyrningsverket (ESV) menar att beställar- och utförarmodellen kan medföra positiva effekter även om myndigheternas valfrihet är begränsad. Modellen kan ändå bidra till att myndigheterna ser på kostnader, kvalitet och effektivitet på ett nytt sätt jämfört med om verksamheten var anslagsfinansierad. Avgifter kan också tydliggöra kostnaderna för en verksamhet. Det kan därför finnas ett informationsvärde hos en avgift. Detta informationsvärde kan bidra till en ökad kostnadsmedvetenhet hos myndigheterna (ESV 2000:21).

Det kan också finnas nackdelar med beställar- och utförarmodellen jämfört med anslagsfinansiering. En nackdel är att modellen kan leda till ökade administrativa kostnader i jämförelse med anslagsfinansiering. Exempelvis kan kostnader uppstå till följd av att modellen medför administrativt arbete som priskalkylering, upphandling, fakturering och betalning (RRV 1997:61).

Sammanfattning: Försvarmaktens stödmyndigheter blev avgiftsfinansierade utan att motiven till reformen diskuterades mera ingående.

Trots att syftet med reformen var att skapa en tydligare ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och stödmyndigheterna ansåg LEMO att Försvarmakten och FMV skulle ha ett nära samarbete.

Bakgrunden till att Försvarmaktens stödmyndigheter blev avgiftsfinansierade var att utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) ansåg att relationerna mellan försvarsmyndigheterna var otydliga (SOU 1991:112). För att uppnå en tydligare ansvarsfördelning behövdes det enligt LEMO en klarare gränsdragning mellan Försvarmakten och de stödmyndigheter som nu ingår i utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Genom avgiftsfinansiering skulle Försvarmakten få ökade möjligheter att styra stödmyndigheterna. Samtidigt skulle statsmakterna behålla ett visst inflytande över stödmyndigheterna.

Stödmyndigheterna arbetar utifrån beställningar från främst Försvarmakten. Regeringen och andra myndigheter lämnar också uppdrag och beställningar till stödmyndigheterna. De myndigheter som fortfarande är anslagsfinansierade kan statsmakterna styra genom statsbudgeten. Därutöver styr regeringen myndigheterna genom bl.a. de mål och uppgifter som anges i regleringsbrev och andra instruktioner. Regeringen ställer också krav på myndigheternas verksamhet. Genom nyckeltal, produktivitetsmått m.m. ska regeringen följa upp myndigheternas verksamhet.

Motiven presenterades inte för riksdagen

Riksdagens beslut att stödmyndigheterna helt eller delvis skulle avgiftsfinansieras fattades utan att motiven till reformen diskuterades mera ingående (SOU 1995:129).

I den proposition som föregick riksdagens beslut om att FMV skulle övergå till avgiftsfinansiering preciserade regeringen inte målen med övergången (prop. 1993/94:100, bil. 5, bet. 1993/94:FöU9, rskr. 1993/94:295 och 296). Av propositionen framgår endast att FMV:s verksamhet skulle finansieras med avgifter och att de medel som tidigare disponerats av verket skulle komma att disponeras av Försvarmakten.

Vid andra tillfällen har regeringen beslutat om avgiftsfinansiering utan att riksdagen fattat något formellt beslut om en sådan. En genomgång av riksdagstryck visar att det inte finns något riksdagsbeslut om att Militärhögskolan skulle bli avgiftsfinansierad när den nya myndigheten bildades år 1994 (prop. 1993/94:100, bil. 5, bet. 1993/94:FöU8, rskr. 1993/94:175). Inte heller finns det något riksdagsbeslut om att Totalförsvarets pliktverk som inrättades som ny myndighet år 1995 skulle vara delvis avgiftsfinansierad.

Regeringen har dock informerat riksdagen om stödmyndigheternas finansieringsformer. Genom att riksdagen accepterat regeringens budgetförslag har riksdagen indirekt godkänt att stödmyndigheterna ska vara helt eller delvis avgiftsfinansierade.

LEMO redogjorde endast översiktligt för motiven

Inte heller LEMO-utredningen redogjorde närmare för motiven för att stödmyndigheterna skulle övergå till avgiftsfinansiering. En genomgång av LEMO-utredningens betänkanden och promemorior visar att motiven till avgiftsfinansiering inte diskuterades särskilt ingående. Visserligen nämnde LEMO i flera av sina betänkanden vikten av tydliga ansvarsförhållanden mellan Försvarmakten och stödmyndigheterna. LEMO konstaterade också att stödmyndigheternas verksamhet var av en mycket speciell karaktär. Å ena sidan utgjorde stödmyndigheterna en viktig del i uppbyggnaden av det svenska försvaret. Stödmyndigheterna var därför enligt LEMO en angelägenhet för statsmakterna. Å andra sidan var Försvarmakten direkt beroende av stödmyndigheternas verksamhet. Det var därför enligt LEMO viktigt att Försvarmakten hade goda möjligheter att påverka verksamheten i stödmyndigheterna. LEMO menade att avgiftsfinansiering skulle innebära att både statsmakterna och Försvarmakten fick inflytande över stödmyndigheternas verksamhet (se t.ex. SOU 1993:42).

LEMO förespråkade att FMV skulle vara en självständig myndighet

LEMO-utredningen förespråkade att FMV skulle bli en självständig myndighet utanför Försvarmakten. Syftet var att Försvarmakten och FMV skulle få tydliga roller som beställare och utförare (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

En annan anledning till att dela myndigheterna var att Försvarmakten skulle bli en mycket stor myndighet om också FMV inkluderades. Det fanns därför enligt LEMO fördelar om FMV kunde hållas avskilt från Försvarmakten. LEMO menade att Försvarmakten endast skulle bestå av sådan verksamhet som behövdes för att myndigheten på ett effektivt sätt skulle kunna svara för förbandens krigsduglighet (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

Enligt LEMO fanns det också ett annat viktigt skäl till varför FMV skulle bli en självständig myndighet. Om FMV blev en egen myndighet skulle regeringen kunna föra en direkt dialog med den tekniska och kommersiella expertisen vid FMV utan att man behövde blanda in Försvarmakten (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

LEMO ansåg att Försvarmakten och FMV skulle ha ett nära samarbete

Trots att syftet med LEMO-reformen var att skapa en tydlig ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och stödmyndigheterna ansåg LEMO att relationen mellan Försvarmakten och FMV skulle bygga på en nära och förtroendefull relation.

De ekonomiska relationerna mellan Försvarmakten och FMV skall präglas av öppenhet, förtroende och insyn. Dubblering av kompetens och resurser måste undvikas. — — — en kommersiell relation i meningen köp respektive försäljning av tjänster och produkter skall inte

råda mellan de båda myndigheterna. FMV skall inte ta några ekonomiska risker i förhållande till Försvarsmakten.

Källa: *Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993

LEMO betonade att det inte skulle byggas upp dubbla kompetenser vid myndigheterna. LEMO lämnade därför inga förslag som syftade till att stärka Försvarsmaktens roll som kompetent beställare av försvarsmateriel. Trots att Försvarsmakten skulle styra materielanskaffningen genom beställningar ansåg LEMO att Försvarsmaktens beställarfunktion kunde vara liten till omfattningen (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

I stället skulle FMV stödja Försvarsmaktens planering och beslut om försvarsmateriel. FMV skulle lämna förslag till Försvarsmakten om vilken materiel som bäst och till lägst kostnad uppfyllde Försvarsmaktens behov. LEMO utgick från att FMV skulle ha sin främsta lojalitet till Försvarsmakten och inte till den egna myndigheten (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

FMV skulle självständigt genomföra Försvarsmaktens beställningar med full teknisk professionell kompetens. I de kommersiella förhandlingarna med försvarsindustrin skulle FMV på ett ansvarsfullt sätt ta till vara statens intressen och söka nå så gynnsamma villkor som möjligt. Försvarsmakten och FMV skulle uppträda som en gemensam enhet gentemot industrin. FMV ansvarade inför Försvarsmakten för att beställningarna fullgjordes enligt uppgjorda avtal. Försvarsmakten skulle i sin tur ha det yttersta ansvaret för materieförsörjningen inför regeringen (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

UTFÖR riktade kritik mot LEMO-reformen

Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) riktade hösten 1996 kraftig kritik mot LEMO-reformen. UTFÖR menade att det nära samarbetet mellan Försvarsmakten och FMV hade skapat en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. I mycket upplevdes FMV som en del av Försvarsmakten. UTFÖR ansåg att det var svårt att urskilja och mäta vad Försvarsmakten respektive FMV bidrog med och kunde ställas till ansvar för (SOU 1996:123).

UTFÖR var också kritisk till att LEMO ansåg att Försvarsmakten inte behövde en utvecklad beställarfunktion. Enligt UTFÖR förutsatte modellen med avgiftsfinansiering en kompetent beställare. UTFÖR menade att statsmakterna måste acceptera att avgiftsfinansiering leder till att det behövs kompetens både hos Försvarsmakten och FMV (SOU 1996:123).

UTFÖR var också kritisk mot andra delar av LEMO-reformen. Ett problem var att Försvarsdepartementet saknade resurser och förmåga att styra Försvarsmakten. Enligt utredningen hade reformen inte lett till ökade möjligheter för statsmakterna att styra och kontrollera försvaret. Snarare hade statsmakternas möjligheter till kontroll och styrning minskat (SOU 1996:98).

Sammanfattning: Regeringen beslutar om all materielanskaffning som regeringen bedömer är av särskild betydelse. Sammantaget beslutar regeringen om ca 80 % av materielanskaffningen.

7.1 Riksdagens styrning av materieförsörjningen

Riksdagen fastställer genom försvarsbeslut materieförsörjningens övergripande inriktning och ekonomiska ramar. Riksdagen kan också ta ställning till enskilda frågor som har betydelse för materielanskaffningen. Det kan röra sig om större anskaffningsärenden, utlandssamarbete eller andra frågor som har stor inverkan på den nationella politiken.

Under en försvarsbeslutsperiod kan riksdagen genom kontrollstationer pröva det säkerhetspolitiska läget. Vid en sådan kontrollstation kan riksdagen t.ex. besluta om att ändra försvarets inriktning eller beredskap.

I samband med den årliga budgetbehandlingen tar riksdagen ställning till försvarsbeslutet. Utifrån regeringens resultatredovisning beslutar riksdagen om bl.a. mål och ekonomiska ramar för det kommande budgetåret. Vid budgetbehandlingen beslutar riksdagen också om bemyndiganden. Med bemyndiganden ger riksdagen regeringen befogenhet att upp till ett visst belopp beställa försvarsmateriel som medför utgifter under senare budgetår än det år som statsbudgeten avser.³

Riksdagen styr också materieförsörjningen med hjälp av lagar. Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel krävs det tillstånd för att tillverka, tillhandahålla och exportera försvarsmateriel. Det krävs även tillstånd för att få utveckla eller tillverka försvarsmateriel i ett utlandssamarbete. Genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling ställer riksdagen krav att försvarsmaterielen ska upphandlas i konkurrens. Regeringen kan dock besluta om undantag från lagen för att tillgodose viktiga försvars- och säkerhetspolitiska intressen.

7.2 Regeringens formella styrning

Regeringen beslutar om all materielanskaffning som regeringen bedömer är av särskild betydelse. Det kan röra sig om ekonomiskt stora investeringar eller anskaffningar av stor betydelse för försvarsförmågan eller för industrin. Försvarsmakten måste göra en anmälan till Regeringskansliet för all materielanskaffning som uppgår till 100 miljoner kronor eller mer. Försvarsmakten måste också underrätta Regeringskansliet om andra materielanskaffningsfrågor som skulle kunna föranleda ett ställningstagande från regeringen eller som skulle kunna vara av intresse för Regeringskansliet.

³ Se vidare i revisorernas skrivelse *Bemyndiganden — med utgångspunkt i försvaret* (2000/01:RR2).

Företrädare för Försvarsmakten uppger att Försvarsmakten rapporterar till regeringen om all anskaffning över 50 miljoner kronor. Därmed kan regeringen bedöma om anskaffningen är av sådan art att den kräver regeringsbeslut. Av tabellen nedan framgår att regeringen har tagit ställning till ca 80 % av materielanskaffningen.

Andel av materielanskaffningen som varit föremål för överväganden av regeringen

	Beslut som innebär utgifter under år 2001 och framåt i tiden
Regeringsärende	61 miljarder kronor (80 %)
Beslut av Försvarsmakten	15 miljarder kronor (20 %)
Totalt	76 miljarder kronor (100 %)

Källa: Försvarsmakten, försvarsmaktsplanen den 1 maj 2001

Materielplanen

Utifrån försvarsbeslutet och regeringens anvisningar i regleringsbrevet tar Försvarsmakten varje år fram ett förslag till materielplan. Den föreslagna materielplanen ingår i det budgetunderlag som Försvarsmakten skickar in till regeringen inför arbetet med budgetpropositionen.

Materielplanen är en sammanställning av Försvarsmaktens liggande och planerade beställningar. Planen består av två delar. En textdel med översiktlig beskrivning av den materiel som Försvarsmakten har beställt eller planerar att beställa. En ekonomidel med uppgifter om hur mycket varje beställning beräknas kosta. Försvarsmakten lämnar också förslag om vilka anskaffningsärenden som regeringen bör besluta om.

I regleringsbrevet ger regeringen anvisningar till Försvarsmakten om vilken anskaffning som ska underställas regeringen. Utifrån anvisningarna i regleringsbrevet fastställer Försvarsmakten en slutlig materielplan.

Regeringsärenden

Försvarsmakten ska under budgetåret efter hand lämna skriftliga beslutsunderlag till Försvarsdepartementet för de ärenden som är underställda regeringen. Enligt regeringens riktlinjer ska Försvarsmakten lämna underlaget till Försvarsdepartementet senast tio veckor innan regeringen ska behandla ärendet. I underlaget ska Försvarsmakten översiktligt beskriva vad som ska anskaffas och motiv för anskaffning. Underlaget ska också innehålla uppgifter om vilken annan försvarsmateriel som berörs, eventuellt utlandssamarbete, ekonomisk plan, tidsplan och vilken industri som berörs av anskaffningen.

Riksrevisionsverket har i en granskning konstaterat att Försvarsmaktens underlag till regeringen brukar innehålla uppgifter om bakgrund och motiv till anskaffning. Enligt RRV redovisar Försvarsmakten i regel anskaffningens koppling till andra ärenden och annan försvarsmateriel. Det brukar också finnas uppgifter om vilken industri som berörs och vad anskaffningen har för betydelse för försvarsindustrin (RRV 2000:23).

Enligt RRV finns det dock brister i Försvarsmaktens ekonomiska redogörelser. I underlagen saknas ofta uppgifter om kostnader för bl.a. personal, utbildningsmaterial och avveckling av materiel (RRV 2000:23).

Objektsramar

Regeringen styr större materielobjekt i materielplanen med hjälp av s.k. objektsramar. En objektsram ska enligt regeringen bestå av ett väl definierat materielinnehåll, en ekonomisk ram samt en tidsplan. En objektsram är inte en anslagstilldelning utan ett sätt för regeringen att styra och följa upp investeringarna. Regeringen fastställer objektsramen och beslutar om anskaffningar inom varje objekt. Av tabellen nedan framgår att objektsramarna omfattar huvuddelen av all materielanskaffning. Objektsramarna utgör knappt 70 % av materielanskaffningen.

Objektsramarnas andel av den totala materielanskaffningen. Regeringen beslutar om anskaffningen inom objektsramarna

	Utgifter fr. o.m. år 2001
Total anskaffning enligt materielplanen	76 miljarder kronor
Andelen objektsramar av totalen	51 miljarder kronor (68 %)

Källa: Försvarsmakten, försvarsmaktsplanen den 1 maj 2001

En genomgång av Försvarsmaktens redovisning visar att objektsramarna bl.a. innehåller uppgifter om:

- vilken materiel anskaffningen består av,
- vilken användning Försvarsmakten har av materielen,
- hur långt Försvarsmakten har kommit med anskaffningen i förhållande till uppgjorda planer,
- tidsramar med uppgifter om när anskaffningen påbörjades och beräknas vara avslutad,
- vad anskaffningen hittills har kostat, hur mycket pengar som kommer att behövas under kommande budgetår samt beräkningar av de sammanlagda utgifterna för anskaffningen.

Genom objektsramarna får regeringen således goda möjligheter att styra huvuddelen av materielanskaffningens innehåll och omfattning. I budgetpropositionen redovisar regeringen för riksdagen utvecklingen inom respektive objektsram. Därmed får också riksdagen en god uppfattning om materieförsörjningens innehåll.

Andra styrinstrument

Regeringen styr Försvarsmakten med hjälp av en rad förordningar. De allmänna principerna för ledningen av Försvarsmakten framgår av verksförordningen (1995:1322). Försvarsmaktens uppgifter och ledningsform regleras mer specifikt av förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

Exempel på andra viktiga förordningar är avgiftsförordningen (1992:191), anslagsförordningen (1996:1189), kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) och förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning.

Därutöver utser regeringen Försvarmaktens ledning. Regeringen utser överbefälhavare och ställföreträdande överbefälhavare. Regeringen beslutar också om vissa andra högre tjänster i Försvarmakten.

2001/02:RR7
Bilaga 1

Regeringens styrning av FMV

Genom att FMV finansierar sin verksamhet med avgifter kan regeringen inte styra FMV genom anslag. Som framgått finns det emellertid andra verktyg för regeringen att styra sina myndigheter.

Genom förordningar regleras FMV:s huvudsakliga inriktning. Exempel på viktiga förordningar är förordning (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk, verksförordningen (1995:1322), avgiftsförordningen (1992:191) och förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning.

Regeringen styr också FMV genom att tillsätta myndighetens styrelse och ledning. FMV leds av en styrelse med fullt ansvar. Styrelsen ansvarar för att myndighetens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål som regeringen satt upp. Under styrelsen har FMV:s generaldirektör till uppgift att svara för den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv och riktlinjer.

Regeringen styr också FMV genom mål, återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrevet.

7.3 Regeringens informella styrning

Informella kontakter är ett viktigt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. Regeringen använder informella kontakter bl.a. för att förtydliga och kommentera formella beslut. Genom informella kontakter får också regeringen synpunkter från myndigheterna i olika sakfrågor. Myndigheterna i sin tur kan genom informella kontakter begära att regeringen t.ex. förtydligar ett återrapporteringskrav.

De informella kontakterna mellan departementen och myndigheterna brukar vara mest intensiva under två perioder på året. Departementen och myndigheterna har en budgetdialog på hösten inför departementens arbete med att skriva regleringsbrevet till myndigheterna. Den andra perioden infaller på våren då departementen inför arbetet med budgetpropositionen för en resultatdialog med myndigheterna. Under resultatdialogen följer departementen upp och utvärderar myndigheternas verksamhet under det gångna året.

Hur budget- och resultatdialogen är utformad varierar beroende på vilka rutiner de olika departementen har byggt upp med sina myndigheter. Vissa departement ägnar mycket tid åt att förbereda och genomföra den informella dialogen. Andra departement lägger mindre tid på de informella kontakterna med myndigheterna (ESV 1999:19).

Försvarsdepartementets budget- och resultatdialog

Försvarsdepartementets budgetdialoger med Försvarmakten och FMV är i princip utformade på samma sätt. Dialogerna äger rum i oktober och inleds med att Försvarsdepartementets handläggare tar fram utkast till regleringsbrev. Utkasten diskuteras sedan av Försvarsdepartementets handläggare och handläggarna vid myndigheterna. Utgångspunkten för diskussionerna är

uppfattningen om hur regleringsbrev för innevarande år har fungerat samt vad budgetpropositionen innebär för kommande regleringsbrev. Efter mötena har tjänstemännen i Förvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna ytterligare några kontakter genom framför allt telefonsamtal, e-brev och fax. Myndigheterna ingår i regel också i en första delning av texter där myndigheterna kan ge synpunkter på utkast till de nya regleringsbrev.

Förvarsdepartementets ledning är inkopplad i arbetet med regleringsbrev. Enligt uppgifter från Förvarsdepartementet brukar departementsledningen fortlöpande ge synpunkter på innehållet i regleringsbrev.

Förvarsdepartementets resultatdialoger med Förvarsmakten och FMV är utformade enligt samma principer som budgetdialogerna.

Övriga informella kontakter

För att sprida information och diskutera aktuella materiefrågor har Förvarsdepartementet bildat en materielberedningsgrupp tillsammans med företrädare för Förvarsmakten och FMV. Gruppen sammanträder löpande under året. Mötena är informella och dokumenteras endast genom deltagarnas minnesanteckningar.

I intervjuer har tjänstemän i Förvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna berättat att departementets materielberedningsgrupp är ett viktigt forum för att sprida information och bereda olika materiefrågor. Det fattas dock inga formella beslut i materielberedningsgruppen. Tjänstemän i Förvarsdepartementet har förklarat att gruppens arbete endast är ett komplement till departementets formella styrning av materiefrågorna.

Vid sidan om materielberedningsgruppen och den formaliserade budget- och resultatdialogen har Förvarsdepartementet täta kontakter med Förvarsmakten och FMV. Kontakterna är i stor utsträckning händelsestyrda och beror på det aktuella informationsbehovet. Kontakterna är tätast på handläggarnivå. Några gånger per år träffas också departementsledningen försvarsmyndigheternas verksamheter för att diskutera olika sakfrågor.

Statskontorets kritik mot Förvarsdepartementets informella styrning

Formerna för departementens informella kontakter med myndigheterna är en svår fråga. Informella kontakter är många gånger nödvändiga och värdefulla eftersom de underlättar arbetet för bägge parter. Om innehållet i kontakterna inte dokumenteras finns det dock risk för att de blir alltför osystematiska, samtidigt som insyn och kontroll försvåras.

Statskontoret har hösten 2000 riktat kritik mot Förvarsdepartementets sätt att informellt styra försvarsmyndigheternas deltagande i det multilaterala försvarsmaterielsamarbetet (Statskontoret 2000:46). Enligt Statskontoret präglas både departementets styrning och myndigheternas interna styrning av det internationella försvarsmaterielsamarbetet i alltför hög grad av informell styrning.

Statskontoret menar att informella kontakter endast bör utgöra ett komplement till den formella styrningen. Informella inslag får inte ersätta de formella rutinerna. Statskontoret bedömde att både Förvarsdepartementet

och myndigheterna måste utveckla den formella styrningen när det gäller instruktioner, krav och återrapportering (Statskontoret 2000:46).

2001/02:RR7
Bilaga 1

Sammanfattning: Försvarsdepartementet saknar tillräcklig förmåga för att strategiskt styra materieförsörjningen. Regeringen måste tillföra departementet analytisk kompetens så att departementet klarar av att föra en konstruktiv dialog med försvarsmyndigheterna, industrin och företrädare för andra länders regeringar.

Regeringen detaljstyr Försvarsmakten. Detaljstyrningen innebär att tjänstemännen i Försvarsdepartementet och Försvarsmakten ägnar mindre tid åt analyserande verksamhet. Detaljstyrningen leder också till att ansvaret mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten suddas ut.

8.1 Regeringen måste ta strategiskt ansvar

Det nya försvarets behov ställer nya krav på materieförsörjningen. Tidigare var hoten kända. Materielen både utvecklades och tillverkades inom landet i ett nära och långsiktigt samarbete mellan staten och några få svenska företag. Industrin hade en god uppfattning om det svenska försvarets behov.

I den nya materieförsörjningen är hoten delvis okända. Försvaret ska ha anpassningsförmåga att möta nya hot och risker. I stället för tillverkning i stora kvantiteter ska ökade resurser läggas på utveckling och forskning. För att minska utvecklingskostnader och få ta del av modern teknik ska den svenska materieförsörjningen bli en del av ett internationellt nätverk.

På Försvarsdepartementet är drygt tio personer sysselsatta med materielfrågor. Departementets beredning av materielfrågor görs i stor utsträckning med hjälp av underlag som tas fram av Försvarsmakten och de andra försvarsmyndigheterna (SOU 2000:54).

Materieförsörjningsutredningen

Materieförsörjningsutredningen konstaterar att den nya materieförsörjningen förutsätter att regeringen tar ett större strategiskt ansvar. Regeringen måste spela en mer aktiv roll och ha förmåga att fatta beslut om viktiga vägval. Regeringen måste klara av att pröva olika handlingsalternativ. Det kan röra sig om frågor som handlar om vilken forskning som ska prioriteras, med vilka länder Sverige ska samarbeta, industrins förutsättningar, hur den långsiktiga handlingsfriheten påverkas m.m.?

Enligt Materieförsörjningsutredningen är det också väsentligt att regeringen har förmåga att kontrollera och följa upp att myndigheternas verksamhet står i överensstämmelse med de strategiska mål som regeringen beslutar om (SOU 2001:21).

Försvarsdepartementet saknar strategisk förmåga

Materieförsörjningsutredningen uppfattar att Försvarsdepartementet i dag saknar tillräcklig förmåga att fatta beslut om strategiska vägval. Utredningen har föreslagit att regeringen bör tillföra Försvarsdepartementet en särskild grupp med ansvar för materieförsörjningens strategiska inriktning. Gruppen

bör enligt utredningen ha sådan kompetens att departementet får förmåga att föra en konstruktiv dialog med försvarsmyndigheterna, industrin och med företrädare för andra länders regeringar (SOU 2001:21).

Utredningen konstaterar också att det finns ett generellt behov av att stärka Försvarsdepartementets kompetens inom materielområdet. Departementets kompetens bör därför stärkas genom lämplig rekrytering (SOU 2001:21).

Vidare anser utredningen att departementet i större utsträckning bör ge uppdrag till Försvarsmakten, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Statskontoret m.fl. att på olika sätt utvärdera olika aspekter av materieförsörjningen. Enligt utredningen är utökad växeltjänstgöring mellan departementet och myndigheterna ett ytterligare sätt att öka departementets kunskaper om materieförsörjningen (SOU 2001:21).

Utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret"

Utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" anser att Försvarsdepartementet saknar tillräcklig förmåga att strategiskt styra forskningen i försvaret. Utredningen konstaterar att regeringen för närvarande styr forskningen genom allmänna uttalanden i propositioner, utredningar samt genom uppdrag och anvisningar i regleringsbrev (SOU 2001:22).

Utredningen menar att regeringen måste tydliggöra vilken inriktning FoU-verksamheten ska ha. Regeringen måste också ha förmåga att följa upp och utvärdera myndigheternas ledning och genomförande av FoU-verksamheten (SOU 2001:22).

Utredningen anser att det finns ett kompetensproblem i Försvarsdepartementet. Enligt utredningen måste departementet kunna föra en dialog på strategisk nivå med myndigheterna på ett helt annat sätt än i dag. Departementet måste ha ingående kunskaper om forskningens förutsättningar och förmåga att ur strategisk synvinkel analysera behov av åtgärder. Utredningen föreslår att Försvarsdepartementet inventerar sitt behov av kompetens. Departementet bör enligt utredningen komplettera sin kompetens inom de områden som inventeringen visar att det finns brister (SOU 2001:22).

Utredningen föreslår vidare att det i Försvarsdepartementet bör bildas en FoU-beredning under ledning av försvarsministern. I beredningen ska ledningen för försvarsmyndigheterna och departementsledningen diskutera inriktnings-, styrnings- och uppföljningsfrågor (SOU 2001:22).

Statskontoret

Statskontoret anser att Försvarsdepartementets styrning av myndigheternas deltagande i det multilaterala försvarsmaterielsamarbetet är svagt utvecklad. Enligt Statskontoret är det angeläget att regeringen stärker departementets förmåga till långsiktigt och strategiskt arbete (Statskontoret 2000:46).

För att stärka den övergripande styrningen måste Försvarsdepartementet enligt Statskontoret spela en aktivare roll i tidiga skeden av beslutsprocessen. När en myndighet begär tillstånd att påbörja nya förhandlingar, ingå avtal eller på annat sätt fördjupa ett samarbete har Försvarsdepartementet i många fall att ta ställning till i princip färdiga underlag. Statskontoret konstaterar att

Försvarsdepartementets roll blir att reagera snarare än att aktivt påverka och styra inriktningen (Statskontoret 2000:46).

Statskontoret föreslår bl.a. att regeringen ser över möjligheterna att i större utsträckning utfärda tidiga inriktningsbeslut. För att få mer tid till strategiska frågor bör Försvarsdepartementet i större utsträckning delegera uppgifter till myndigheterna (Statskontoret 2000:46).

För att stärka Försvarsdepartementets kompetens föreslår Statskontoret att det inrättas en särskild analysenhet inom departementet med ansvar för det internationella materielsamarbetet (Statskontoret 2000:46).

8.2 Regeringen detaljstyr

Försvarets forskningsanstalt (FOA) har i en studie hösten 2000 analyserat regeringens styrning av Försvarsmakten. Studien omfattar bl.a. en genomgång av regeringens regleringsbrev till Försvarsmakten för år 2000 (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

FOA konstaterar att regeringen ställer drygt 125 olika återrapporteringskrav på Försvarsmakten. Enligt FOA frågar regeringen framför allt efter detaljerad information som varken är analyserad eller förklarar bakomliggande samband. Kraven på återrapportering från Försvarsmakten tyder enligt FOA på att departementet strävar efter en i det närmaste fullständig insyn och kontroll av Försvarsmaktens verksamhet (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

Intervjuade i Försvarsmakten har ifrågasatt värdet av den omfattande rapportering som departementet kräver in. Man frågar sig hur departementet ska kunna tillgodogöra sig och bearbeta all den information som Försvarsmakten skickar in till departementet (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

Detaljstyrningen tar tid från analysverksamheten

FOA konstaterar att regeringen har ansvar att besluta om frågor som är av strategisk karaktär. Samtidigt kräver Försvarsmaktens och Försvarsdepartementets arbete med att ta fram detaljerad information stora resurser. (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

Som framgått råder det inte brist på grunddata. Enligt FOA råder det dock brist på information av analyserad och strategisk karaktär. FOA menar att Försvarsmaktens och departementets arbete med detaljinformation leder till att man ägnar för lite tid till de strategiska frågorna (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

Detaljstyrningen leder till oklara ansvarsförhållanden

FOA ser att regeringens detaljstyrning också kan leda till en otydlig ansvarsfördelning mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Försvarsmaktens motivation att självständigt ansvara för kontroll av verksamheten undergrävs enligt FOA av att regeringen kräver detaljerade kontrolluppgifter från myndigheten. Genom att regeringen eftersträvar full insyn i Försvarsmaktens verksamhet kan myndigheten uppfatta att regeringen övertar ansvaret för verksamheten (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

FOA menar att Försvarsmaktens komplexa verksamhet inte kan förklaras med detaljuppgifter. Enligt FOA pekar regeringens styrproblem entydigt mot att Försvarsdepartementet behöver större analyskapacitet än den som finns i dag (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

FOA anser vidare att regeringen bör begränsa antalet återrapporteringskrav till Försvarsmakten. Regeringen har ansvar att besluta om frågor som är av strategisk karaktär. Den huvudsakliga kontrollen av Försvarsmaktens verksamhet bör regeringen enligt FOA delegera till myndigheten och den löpande revisionen (*Den problematiska styrningen*, FOA 2000).

8.3 Kommentarer från Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna

Försvarsdepartementet

Under arbetet med denna granskning har Försvarsdepartementets tjänstemän uttalat att man inte vill kommentera den kritik som förts fram av Materieförsörjningsutredningen, FoU-utredningen, Statskontoret m.fl. när det gäller departementets kompetens och förmåga att styra strategiskt. Tjänstemännen uppger att kritiken bereds inom Försvarsdepartementet. Om det finns fog för kritiken kommer regeringen att ta upp frågan i samband med riksdagens behandling av 2001 års försvarsbeslutsproposition.

När det gäller kritik som handlar om att Försvarsdepartementet detaljstyr försvarsmyndigheterna uppger tjänstemännen i departementet att man löpande ser över regeringens återrapporteringskrav i regleringsbrev och att det ständigt pågår en process att utveckla kraven. Enligt departementstjänstemännen bör nyckeltal och annan grunddata ses som ett viktigt komplement till myndigheternas övriga redovisning. Departementstjänstemännen har berättat att departementet noga analyserar all detaljinformation och att den fyller en viktig funktion i regeringens styrning.

Försvarsmyndigheterna

Handläggare i Försvarsmakten och FMV delar den uppfattning som förs fram av Materieförsörjningsutredningen, FoU-utredningen, Statskontoret m.fl. Enligt handläggarna är det angeläget att Försvarsdepartementet stärker sin förmåga att strategiskt styra materieförsörjningen.

Inom Försvarsmakten finns det dock olika uppfattningar om Försvarsdepartementets analytiska förmåga. Företrädare för Försvarsmaktens ledning uppger att departementet under senare år har utvecklat sin analytiska förmåga att styra den mera långsiktiga materieförsörjningen. I intervjuer nämner företrädare för Försvarsmakten att bl.a. växeltjänstgöring mellan Försvarsdepartementet och Högkvarteret bidragit till att höja departementets kunskaper om materieförsörjningen. Enligt företrädare för Försvarsmaktens ledning tar departementet tillräckligt stort ansvar för materiefrågor.

I Försvarsmakten är man kritisk mot departementets många och ofta detaljerade återrapporteringskrav till myndigheten.

Företrädare för Försvarsmakten anser att det är viktigt att regeringen ställer krav på Försvarsmakten. Genom återrapporteringskrav i regleringsbrev beställer regeringen den information man behöver för att styra och effektivisera materieförsörjningen.

Försvarsmaktens arbete med de många återrapporteringskraven är dock mycket tidskrävande. Enligt företrädare för Försvarsmakten har dessutom delar av den detaljinformation som myndigheterna rapporterar in till Försvarsdepartementet begränsat informationsvärde. I Försvarsmakten finns det därför en osäkerhet om vilken nytta Försvarsdepartementet kan ha av all den information som Försvarsmakten rapporterar till departementet.

Granskningen visar att det i Försvarsmakten också finns en frustration över att Försvarsdepartementet inte reagerar på den statistik och information som man rapporterar. Företrädare för Försvarsmakten anser att det är arbetsamt att kämpa med återrapporteringen utan att Försvarsdepartementet förklarar på vilket sätt man använder informationen.

Liknande problem inom övriga departement

Försvarsdepartementets detaljstyrning är inte något unikt i Regeringskansliet. Andra departement styr också myndigheterna med hjälp av detaljerade mål och återrapporteringskrav (ESV 1999:19 och 1999:20).

Enligt Ekonomistyrningsverket finns det en tendens till att Regeringskansliets återrapporteringskrav till myndigheterna ökat under de senaste åren. Den mest efterfrågade informationen är uppgifter om diverse kostnader (ESV 76-489/2000).

En förklaring till att återrapporteringskraven har ökat är att kravens syften sällan diskuteras mer ingående. Departementen lägger till nya krav i regleringsbrev utan att gamla krav tas bort (ESV 1999:19 och 1999:20).

Förvaltningspolitiska kommissionen har varnat för att detaljstyrning kan otydliggöra ansvaret mellan regeringen och myndigheterna. Myndigheternas flitiga rapportering till Regeringskansliet leder till att regeringen och Regeringskansliets tjänstemän blir involverade i myndigheternas verksamheter. När någonting gått fel måste departementstjänstemännen och ibland regeringen ingripa (SOU 1997:15).

Förvaltningspolitiska kommissionens slutsats är att regeringen inte ska ägna sig åt detaljstyrning. Regeringskansliet har varken tillräckliga kunskaper om myndigheternas verksamheter eller resurser att detaljstyra. Regeringen ska i stället ägna sig åt övergripande frågor och strategisk styrning. Genom att överlämna detaljstyrningen till myndigheterna frigörs resurser inom Regeringskansliet som kan användas till mer övergripande frågor (SOU 1997:15).

Sammanfattning: Regeringen har satt snäva budgetrestriktioner på Försvarsmakten. Försvarsmaktens rädsla att bli av med anslagssparande och brist på ekonomisk flexibilitet leder till att myndigheternas arbete med de långsiktiga materielfrågorna splittrats upp i budgetår. Brist på ekonomisk flexibilitet över budgetårsgränserna har resulterat i fördyrande omförhandlingar med försvarsindustrin.

Regeringen sätter snäva budgetrestriktioner

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen bevilja Försvarsmakten och andra myndigheter en anslagskredit som motsvarar högst 10 % av tilldelat anslag. Regeringen har dock beslutat att Försvarsmaktens räntekredit högst får uppgå till 3 % av försvarsanslaget under år 2001.

När det gäller anslagssparande anger budgetlagen (1996:1059) att regeringen kan besluta att Försvarsmakten får använda outnyttjade medel under följande år. I enlighet med anslagsförordningen (1996:1189) för dock regeringen bort den del av Försvarsmaktens anslagssparande som överstiger 3 % av det tilldelade anslaget.

Budgetrestriktionerna leder till överplanering

Materielförsörjningen är en komplex verksamhet med stor ekonomisk omfattning. Materielförsörjningen är också behäftad med varierad grad av osäkerhet. Enskilda projekt kan beröra flera företag, sträcka sig över lång tid och bestå av en mängd olika insatser. Under senare år har materielförsörjningen fått alltfler internationella förgreningar.

Företrädare för Försvarsmakten och FMV har förklarat att regeringens snäva budgetrestriktioner medför problem för myndigheterna att hantera de osäkerheter som är förknippade med materielförsörjningen. Förändrade förutsättningar, produktionsstörningar av olika slag m.m. medför att enskilda anskaffningar ofta försenas.

I sin planering utgår Försvarsmakten från att delar av materielanskaffningen kan bli försenad. För att möta dessa förseningar genomför Försvarsmakten s.k. överplanering.⁴ Det innebär att Försvarsmakten för varje budgetår planerar att genomföra anskaffning för ett högre belopp än det tilldelade anslaget. Under år 2000 uppgick överplaneringen till över 4 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 20 % av det årliga materielanslaget (RRV 2000:23).

Regeringen och Försvarsmakten har uttalat att den årliga överplaneringen ska minska till 10 % av materielanslaget. Enligt RRV krävs det en väsentligt ökad säkerhet i Försvarsmaktens materielplanering för att man ska uppnå denna målsättning (RRV 2000:23).

Av intervjuer med företrädare för Försvarsmakten och FMV framgår att det hos myndigheterna finns en hög medvetenhet om att Försvarsmakten

⁴ I bland används begreppet *förskjutningsplanering*.

riskerar att förlora anslagssparande som överstiger 3 % av tilldelat anslag. Vid regeringens samlade budgetprövning är det inte självklart att Försvarsmaktens materielbehov har en särställning mot andra angelägna behov.

Företrädare för Försvarsmakten och FMV uppger att risken att bli av med anslagssparande är en bidragande orsak till att Försvarsmakten genomför överplanering. När överplaneringen inte överensstämmer med utfallet tvingas försvarsmyndigheterna till omförhandlingar och andra åtgärder för att hålla anskaffningen inom de ekonomiska ramar som regeringen sätter för varje budgetår.

Budgetrestriktionerna leder till ineffektivitet och resursslöseri

Hösten 2000 upptäckte Försvarsmakten att man riskerade ett alltför stort anslagssparande. RRV har i en revisionsrapport våren 2001 uppmärksammat att Försvarsmakten försökte undvika anslagssparande genom att initiera omförhandlingar med FMV. Enligt RRV resulterade omförhandlingarna i att FMV flyttade faktureringar till ett värde av ca 1,6 miljarder kronor från januari-februari 2001 till hösten 2000. Därmed kunde Försvarsmakten reducera sitt anslagssparande med motsvarande belopp (RRV 30-2000-1046).

I ett yttrande över RRV:s revisionsrapport riktar FMV kritik mot regeringens snäva budgetrestriktioner. FMV menar att regeringens låga belopp för anslagssparande och anslagskredit leder till att myndigheterna måste lägga ned betydande resurser på kostsamma omförhandlingar mellan Försvarsmakten, FMV och industrin. FMV konstaterar att ett anslagstänkande har tagit över regeringens ursprungliga ambition med resultatstyrning där både verksamhetsresultat och ekonomi betonas. Enligt FMV är inte regeringens snäva budgetrestriktioner förenliga med en effektiv materieförsörjning (GD 23 800:16257/01, FMV).

Försvarsmakten har också riktat kritik mot regeringens budgetrestriktioner. I ett yttrande över RRV:s rapport från *Hot till skrot* (RRV 2000:23) föreslår Försvarsmakten att regeringen ska höja myndighetens nivåer för anslagskredit och anslagssparande (HKV 10 800:64904).

I intervjuer har företrädare för Försvarsmakten och FMV förklarat att snäva budgetmarginaler inte bara leder till omförhandlingar mellan myndigheterna och med industrin. Små budgetmarginaler medför också att myndigheterna måste lägga ned stora resurser för att parera de förändringar som inträffar inom materieförsörjningen. I stället för att ägna sig åt innehållet i materieförsörjningen lägger myndigheterna ned stora resurser på att få utfallet att gå ihop med den årliga budgeten.

Kritik mot regeringens budgetrestriktioner

Både Materieförsörjningsutredningen och RRV instämmer med försvarsmyndigheterna om att regeringens snäva budgetrestriktioner medför problem i materieförsörjningen. Osäkerheter i vilken takt den planerade materieförsörjningen kan genomföras leder till osäkerheter om det kortsiktiga behovet av betalningsmedel. Materieförsörjningsutredningen och RRV föreslår att Försvarsmakten i ökad grad ska kunna spara anslagsmedel till nästkom-

mande år och i högre grad kunna nyttja sin anslagskredit (SOU 2001:21 och RRV 2000:23).

Utvärderingen och vidareutvecklingen av budgetprocessen (dir. 1999:23) är också kritisk till för snäva budgetrestriktioner (SOU 2000:61). Enligt utredningen bör myndigheterna i högre grad få behålla sina anslagssparanden. Om myndigheterna inte får behålla sitt anslagssparande finns det risk att myndigheterna inte hushåller med sina medel. Begränsningar för myndigheterna att nyttja anslagssparande kan t.ex. ge upphov till att överskjutande anslagsmedel spenderas i onödan mot slutet av budgetåret (SOU 2000:61).

2001/02:RR7
Bilaga 1

Sammanfattning: Tidigare präglades Högkvarterets arbete av försvarsgrenstänkande. Efter två omorganisationer åren 1998 och 2000 uppger företrädare för Försvarsmakten att man arbetar försvarsmaktsgemensamt.

I Högkvarteret styr krigsförbandsledningen materieförsörjningen. Under omorganisationerna har Högkvarteret haft svårigheter att samordna den långsiktiga planeringen med den konkreta materieförsörjningen. Även förbanden har haft ett litet inflytande över materieförsörjningen.

Högkvarteret har dock fungerat bättre sedan hösten 2000. Omorganisationerna är genomförda och enheterna i Högkvarteret har börjat hitta sina roller.

10.1 Omorganisationer

I början av 1990-talet konstaterade LEMO-utredningen att det militära försvaret präglades av särintressen. Försvarsgrenarnas olika intressen medförde stora svårigheter för ÖB att samordna verksamheterna i det militära försvaret. LEMO-reformen resulterade i att Försvarsmakten bildades den 1 juli 1994. Tidigare hade det militära försvaret bestått av ett stort antal myndigheter (SOU 1991:112).

Tanken bakom bildandet av Försvarsmakten med ett gemensamt Högkvarter var att skapa en stark och samlad ledning som kunde samordna försvarsgrenarna. En stark ledning skulle kunna stå emot försvarsgrenarnas olika intressen inom försvaret (SOU 1991:112).

UTFÖR-utredningen visade dock att försvarsgrenarna fick en stark ställning också i den nya Försvarsmakten. I stället för samarbete och samordning präglades Högkvarterets arbete av försvarsgrenstänkande. Mer eller mindre isolerat ansvarade respektive försvarsgren för sin del av försvaret (SOU 1996:123).

Sedan UTFÖR lämnade sin kritik har Högkvarteret genomgått två stora omorganisationer. Ett viktigt syfte med omorganisationerna har varit att samla försvarsgrenarna under en gemensam ledning. I stället för att dela upp organisationen i försvarsgrenar är numera Försvarsmaktens ledning indelad i en grundorganisation och en insatsorganisation.

Företrädare för Försvarsmakten uppger att Högkvarterets omorganisationer har haft stor betydelse för på vilket sätt man arbetar. I stort sett samtliga av dem som intervjuats har betonat att Högkvarterets arbetsformer inte längre präglas av försvarsgrenarnas särintressen. Av intervjuerna framgår att Högkvarteret har börjat arbeta försvarsmaktsgemensamt. Nedan följer en beskrivning av Försvarsmaktens nya ledning.

10.2 Försvarsmaktens ledning

Försvarsmaktens nya organisation består av två delar - en grundorganisation och en insatsorganisation. Överbefälhavaren är Försvarsmaktens myndighetsledning. Överbefälhavaren biträds av Högkvarteret och Operativa insats-

ledningen (OPIL). Högkvarteret leder grundorganisationen genom verksamhetsledning. Operativa insatsledningen leder insatsorganisationen genom insatsledning.

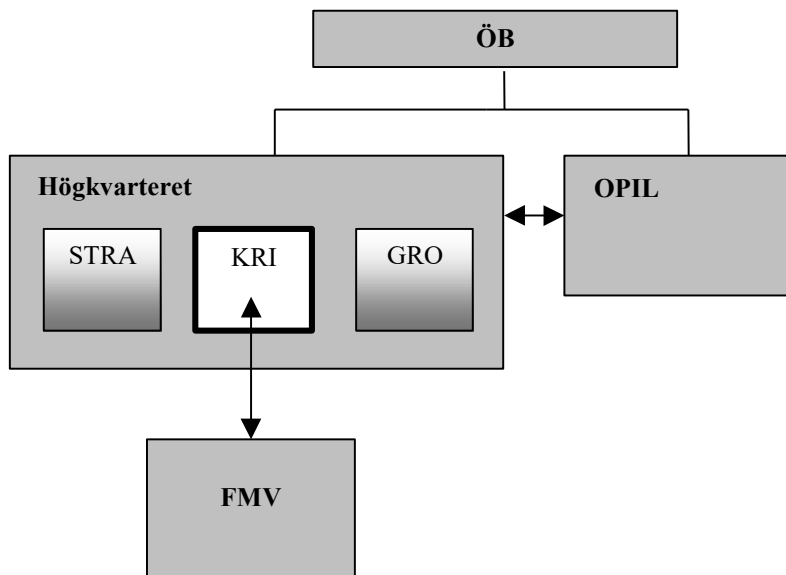
Högkvarteret har ansvaret för grundorganisationen

I grundorganisationen genomförs alla de åtgärder som krävs för att utveckla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar, mark och lokaler vid förband, skolor och centrum. Grundorganisationen har också till uppgift att upprätthålla den beredskap som krävs för att kunna sätta upp och stödja de krigsförband som behövs i insatsorganisationen.

Högkvarterets verksamhetsledning bygger på mål- och resultatstyrning. Högkvarteret leder verksamheten genom att besluta om inriktning och ge den verkställande nivån uppdrag. I ett första steg beslutar Högkvarteret om direktiv för uppdragsförslag. Dessa direktiv går ut till förbanden som utarbetar uppdragsförslag. Efter en dialog med förbanden beslutar Högkvarteret om uppdragen till förbanden. Förbanden ska därefter återredovisa uppdragen till Högkvarteret.

I Högkvarteret har de tre enheterna strategiledningen (STRA), krigsförbandsledningen (KRI) och grundorganisationsledningen (GRO) viktiga styrfunktioner. Därutöver består Högkvarteret också av enheter för personalfrågor, säkerhet, underrättelse, juridik och administration.

Försvarmaktens ledning



Källa: Försvarmakten

Strategiledningen ansvarar för den långsiktiga försvarsplaneringen. Strategi- ledningen utgör också överbefälhavarens stabsfunktion med ansvar att leda, samordna och kontrollera övriga delar av Försvarmakten.

Krigsförbandsledningen tar fram detaljerade planer för försvarets organisation. Krigsförbandsledningen har också det huvudsakliga ansvaret för materieförsörjningen och kontakterna med FMV.

Grundorganisationsledningen har bl.a. ansvar att utbilda värnpliktiga, avveckla förband, handlägga mark- och anläggningsfrågor m.m.

Operativa insatsledningen har ansvaret för insatsorganisationen

Operativa insatsledningen (OPIL) har till uppgift att genomföra nationella och internationella insatser med Försvarmaktens insatsorganisation. OPIL ska också kunna ställa resurser till förfogande för stöd till samhället.

OPIL är underställd Högkvarteret. Högkvarteret styr OPIL med hjälp av uppdrag. OPIL ska lämna förslag till Högkvarteret om vilka krav som bör gälla för krigsförbandens krigsduglighet, beredskap och uthållighet.

OPIL har en viktig samordnande roll i Försvarmakten. OPIL ska delta i uppdragsdialogen mellan Högkvarteret och förbanden så att taktiska krav m.m. beaktas i verksamhetsledningen. På uppdrag från Högkvarteret ska OPIL också kunna leda större förbandsövningar. Genom OPIL:s medverkan i Högkvarterets verksamhetsledning ska man skapa en tydlig koppling mellan grundorganisationen och insatsorganisationen.

10.3 Den långsiktiga planeringen viktig för materieförsörjningen

Försvarmaktens övergripande planering leds av Högkvarterets strategiledning. Planeringen resulterar i långsiktiga perspektivplaner och försvarmaktsplaner. Planerna utgör viktiga underlag inför försvarsbeslut och beslut vid s.k. kontrollstationer. Försvarmaktsplanen ingår också i det budgetunderlag som myndigheten årligen överlämnar till regeringen inför regeringens arbete med budgetpropositionen.

Mot bakgrund av att försvaret ska kunna förändras för att möta nya hot och risker har statsmakterna betonat att forskning och studier måste bli viktiga inslag i materieförsörjningen. Genom forskning och studier ska försvarsmyndigheterna förbereda olika anskaffningsalternativ (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2).

Försvarmakten har delat in den långsiktiga planeringen i perspektivplanering, forskning och teknikutveckling (FoT) samt studieverksamhet. Indelningen är inte självklar. Inriktningarna hänger samman och går in i varandra. Nedan följer en kort beskrivning av de olika inriktningarna och vilken koppling de har till materieförsörjningen.

Perspektivplanering

Perspektivplaneringen utgör grunden för Försvarmaktens avvägningar i strategiska frågor. Perspektivplaneringen är en ständigt pågående planering som varje år resulterar i en årsrapport. I årsrapporten presenteras en idébild för försvaret 20 år framåt samt en målbild för försvaret 10 år framåt. Årsrapporten utgör grunden för materieförsörjningens långsiktiga inriktning.

Forskning och teknikutveckling

Forskning och teknikutveckling ska ge kunskap om ny teknik inom försvarsmaterielområdet. FoT-insatserna ska också bidra till Försvarsmaktens långsiktiga utveckling i en rad andra avseenden. Bland annat analyseras framtida hot och risker genom FoT-insatser. FoT-verksamheten genomförs i huvudsak av stödmyndigheterna efter beställningar från Försvarsmakten.

Den långsiktiga inriktningen anges i FoT-strategin som utgår från ett 10- till 20-årsperspektiv. En särskild arbetsgrupp med deltagare från Försvarsmakten, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan tar fram förslag till strategi. Efter beredning i Högkvarteret fastställer överbefälhavaren strategin. Strategin revideras när Försvarsmakten bedömer att det finns ett behov av att göra förändringar i strategin. Den nuvarande FoT-strategin har gällt från år 1997. Försvarsmakten genomför för närvarande en översyn av denna strategi. Av FoT-strategin framgår bl.a.:

- Övergripande inriktning och inriktning mot specifika områden.
- Ansvarförhållanden inom Försvarsmakten och gentemot stödmyndigheterna.
- Anvisningar för arbetet med att ta fram en FoT-plan.

Strategiledningen ansvarar för att leda det militära försvarets FoT-verksamhet. För att fånga upp försvarets behov ska strategiledningen samverka med krigsförbandsledningen, grundorganisationsledningen, OPIL, stödmyndigheterna m.fl. Efter samverkan med stödmyndigheterna fastställer Försvarsmakten en FoT-plan. I FoT-planen anger Försvarsmakten vilken forskning och teknikutveckling som ska bedrivas under de närmaste åren. FoT-planen revideras varje år.

Utifrån FoT-planen beställer Försvarsmakten teknisk och humanvetenskaplig forskning från Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan samt teknikutveckling från FMV.

Brister i uppföljningen

Utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" anser att Försvarsmakten inte är tillräckligt bra på att följa upp vilken relevans beställd forskning och teknikutveckling har för försvaret. Försvarsmakten måste bli bättre på att koppla forskningen och teknikutvecklingen till Försvarsmaktens övriga verksamhet. Enligt utredningen handlar det framför allt om att skapa bättre förståelse mellan dem som forskar och dem som ska använda forskningsresultaten i Försvarsmakten (SOU 2001:22).

I intervjuer har företrädare för Försvarsmakten förklarat att myndigheten ibland har haft svårt att ta till sig den forskning och teknikutveckling som man beställer från stödmyndigheterna. Brist på resurser, omorganisationer, hög personalomsättning m.m. har bidragit till att Försvarsmakten inte alltid maktar med att använda de beställda forskningsresultaten.

Genom studier belyser Försvarmakten olika handlingsalternativ som kan avse hela försvaret eller enskilda delar. Försvarmakten bedriver studier inom ett stort antal områden på olika nivåer och med olika tidsperspektiv.

För att samordna studieverksamheten har strategiledningen bildat en särskild arbetsgrupp (Ag Stud) tillsammans med krigsförbandsledningen, grundorganisationsledningen, OPIL, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvårshögskolan. Efter samverkan med arbetsgruppen beslutar strategiledningen om en årlig studieplan för Försvarmaktens studieverksamhet. I studieplanen fastställer strategiledningen vilka studier som ska genomföras under året. I planen finns det uppgifter om studiernas bakgrund, syften, vem som har ansvar, vilka som ska delta samt när studierna ska vara genomförda.

Varje vår och höst arrangerar Försvarmakten möten med stödmyndigheterna i syfte att samordna studierna. Mötena syftar också till att kontrollera att Försvarmakten och stödmyndigheterna följer de riktlinjer som är beslutade i studieplanen. Under året arrangerar Försvarmakten ett antal temadagar för att sprida information om studieresultat, pågående studier m.m. Försvarmakten arbetar också med att upprätta en intern databas för att underlätta spridning av studieresultaten.

Materieförsörjningsutredningen

Materieförsörjningsutredningen uppger att Försvarmaktens studieverksamhet har urholkats under 1990-talet. Enligt utredningen kan försvagningen bl.a. förklaras av de stora organisationsförändringar som Försvarmakten genomfört under de senaste åren (SOU 2001:21).

Utredningen anser att Högkvarteret måste anstränga sig för att koppla samman de mera övergripande studierna med materieförsörjningen. Utredningen föreslår bl.a. att Försvarmakten bör upprätta fler studier på mellan-nivå. Utredningen menar att studier på mellannivå kan skapa en tydligare bild av vilken materiel som Försvarmakten behöver (SOU 2001:21).

Mot bakgrund av att forskning och teknikutveckling blivit allt viktigare inslag i materieförsörjningen anser utredningen också att Försvarmakten bör anstränga sig för att utveckla ett samarbete mellan strategiledningen och FMV (SOU 2001:21).

Materieförsörjningsutredningen konstaterar också att Försvarmakten har begränsad kapacitet att genomföra egna studier. Utredningen anser därför att Försvarmaktens stödmyndigheter bör få större ansvar att leda och hålla samman studier. Enligt utredningen bör även industrin i större utsträckning kunna bidra till studierna (SOU 2001:21).

Kommentarer från Högkvarteret

Företrädare för Försvarmakten har i intervjuer bekräftat att det finns behov av att samordna de mer övergripande studierna med materieförsörjningen. Högkvarterets organisationsförändringar, personalomsättning m.m. har medfört att man inte haft en tillräcklig samordning.

Därtill kommer att materielförsörjningen är komplicerad. Det krävs en stor organisation för att hantera materielfrågorna. Stora organisationer blir lätt svåröverskådliga, och det krävs utvecklade former för ett effektivt samarbete. Enligt företrädare för Försvarsmakten har krigsförbandsledningen och den konkreta materielanskaffningen till viss del haft en annan inriktning än den strategiledningen skisserat i perspektivstudier och annan studieverksamhet.

Företrädare för Försvarsmakten bedömer att Högkvarteret framöver kommer att bli betydligt effektivare på att samordna studieinsatserna med materielförsörjningen.

Kommentarer från OPIL

Företrädare för OPIL konstaterar också att omorganisationer och personalomsättning medfört att Högkvarteret från år 1998 fram till hösten 2000 har haft svårt att samordna de olika enheterna inom Försvarsmakten. Enligt företrädare för OPIL har samordningsproblemen inneburit att OPIL och förbanden ute i landet haft litet inflytande över materielförsörjningen.

Högkvarteret har dock fungerat bättre sedan hösten 2000. Omorganisationen är genomförd och enheterna i Högkvarteret har börjat hitta sina roller. Företrädare för OPIL bedömer att OPIL och förbanden med den nya organisationen kommer att få ett större inflytande över studieverksamheten och materielförsörjningen.

10.4 Försvarsmaktens materielplanering

Materielförsörjningsutredningen har bedömt att ca 200 personer i Högkvarteret har materielförsörjningsfrågor som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Därutöver arbetar ca 500 personer på Försvarsmaktens olika centrum och skolor med materielförsörjningsfrågor (SOU 2000:54).

I Försvarsmakten är försvarsmateriel ett väsentligt inslag i myndighetens verksamhet. Materielförsörjningsutredningen har bedömt att cirka hälften av de totalt ca 12 000 officerarna och ca 8 000 civilanställda i Försvarsmakten dagligen använder försvarsmateriel eller arbetar med underhåll av försvarsmateriel (SOU 2000:54).

Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten visar att det finns en medvetenhet om vikten av att i ökad grad föra in strategiledningen, förbanden och OPIL i Högkvarterets arbete med materielfrågorna. Under det senaste året har Högkvarteret arbetat aktivt med att finna tydliga former där strategiledningen m.fl. får större inflytande över materielförsörjningen. Exempel på detta arbete syns i Högkvarterets styrdokument för arbetet med materielfrågorna, *Materielprocessen 2001* (HKV 23 385:60393). Av dokumentet framgår bl.a. på vilket sätt Försvarsmaktens olika enheter och stödmyndigheterna ska medverka i Högkvarterets årliga arbete med materielplanen.

Arbetet med materielplanen

Arbetet med materielplanen inleds i Högkvarteret med att strategiledningen i januari-februari tar fram ett planeringsdirektiv. Krigsförbandsledningen undersöker med stöd av OPIL, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut och

Försvårshögskolan vilken materiel som ska anskaffas utifrån strategiledningens direktiv.

Krigsförbandsledningen genomför även dialoger med förbanden. Genom dialogerna analyserar krigsförbandsledningen förbandens behov av materiel. Vid krigsförbandsdialogerna deltar också strategiledningen, OPIL, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvårshögskolan. Ett viktigt syfte med krigsförbandsdialogerna är att samordna Försvårsmakten och stödmyndigheterna. Man undersöker också om det finns en överensstämmelse mellan den mera långsiktiga planeringen och den konkreta anskaffningen av materiel.

Därefter påbörjar krigsförbandsledningen en dialog med FMV om olika anskaffningsprojekt. I samråd med FMV tar krigsförbandsledningen fram detaljerade uppgifter om materielen status, behov av åtgärder m.m. i förhållande till Försvårsmaktens målsättningar.

ÖB fastställer materielplanen utifrån statsmakternas direktiv

Med stöd av FMV tar krigsförbandsledningen under hösten fram förslag till materielplan. Krigsförbandsledningen undersöker om det inom Försvårsmakten finns tillräckligt med ekonomiskt utrymme och andra resurser att genomföra planen. FMV inventerar om FMV och industrin har tillräcklig kompetens och resurser att genomföra planen.

Efter inventeringen beslutar överbefälhavaren om en preliminär materielplan. I början av mars överlämnar Försvårsmakten den preliminära materielplanen till Regeringskansliet som en del av myndighetens budgetunderlag för nästa års statsbudget.

När riksdagen beslutat om statsbudgeten och regeringen beslutat om regleringsbrevet till Försvårsmakten fastställer ÖB materielplanen.

Krigsförbandsledningen styr materieförsörjningen

Företrädare för Försvårsmakten uppger att strategiledningen, OPIL och förbanden under det senaste året fått större inflytande över materiefrågorna. I Försvårsmakten upplever man att det inte finns något revirtänkande mellan enheterna. Samarbetet mellan enheterna fungerar bra, man arbetar mot samma mål och det finns en stor förståelse för varandras uppgifter.

Samtidigt uppger nästan samtliga av dem som intervjuats i Högkvarteret att krigsförbandsledningen har ett mycket stort inflytande över materiefrågorna. Av intervjuerna framgår att det återstår ytterligare arbete innan strategiledningen, OPIL och förbanden har tillräckligt med inflytande över materielanskaffningen.

Kommentarer från FMV

Intervjuer i FMV bekräftar att krigsförbandsledningen styr arbetet med materielplanen och materiefrågorna. Strategiledningen har ett begränsat inflytande över materieförsörjningen. Av intervjuerna framgår att krigsförbandsledningens starka ställning medför att materieförsörjningen riskerar bli uppsplittrad i enskilda anskaffningar. Försvårsmakten har därmed svårt

att samla materieförsörjningen till strategiledningens visioner om det nya försvaret.

2001/02:RR7
Bilaga 1

Sammanfattning: Sedan Högkvarteret omorganiserats har Försvarmakten blivit en bättre beställare av försvarsmateriel. Försvarmaktens förbättrade beställarkompetens har bidragit till att Försvarmakten och FMV har fått tydligare roller som beställare och utförare.

Samtidigt ställer det internationella försvarsmaterielsamarbetet nya krav på Försvarmaktens och FMV:s kontroll och uppföljning av materielfrågorna. Enligt RRV måste försvarsmyndigheterna utveckla sina metoder för kontroll och uppföljning.

11.1 Bakgrund

Försvarmakten har ansvar att styra materieförsörjningen så att förbanden har tillräcklig förmåga att lösa det militära försvarets uppgifter.

FMV ska bidra till att Försvarmaktens behov av materiel tillgodoses på det mest kostnadseffektiva sättet. FMV:s uppgift är att föreslå tekniska lösningar utifrån Försvarmaktens taktiska och operativa krav på förbanden. FMV ska anskaffa materielen åt Försvarmakten genom affärsmässig upphandling hos industrin. FMV ska också ge stöd till Försvarmakten vad gäller planering, drift och avveckling av materiel.

Tydliga roller i ett nära samarbete

Som framgått syftade LEMO-reformen till att Försvarmakten och FMV skulle få tydliga roller som beställare och utförare. LEMO ansåg samtidigt att de båda myndigheterna skulle ha ett nära samarbete (SOU 1991:112).

LEMO deltog inte aktivt i den konkreta utformningen av hur avgiftsfinansieringen skulle vara utformad mellan Försvarmakten och FMV. Försvarmaktens och FMV:s relation har till stora delar bestämts av myndigheterna själva (SOU 1996:132).

Samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV reglerar myndigheternas relation och hur avgiftsfinansieringen formellt ska fungera. Enligt nu gällande samordningsavtal ska myndigheternas relation bygga på långsiktigt samarbete präglad av öppenhet, förtroende och insyn. Av avtalet framgår att effektivt samarbete förutsätter ett förtroendefullt samspel mellan myndigheterna med bl.a. fortlöpande kompetensutbyte. Försvarmakten och FMV ska aktivt arbeta för personalutbyte mellan myndigheterna.

Samtidigt ska affärsmässighet utgöra grunden för Försvarmaktens och FMV:s samarbete. Enligt samarbetsavtalet ska relationen mellan myndigheterna präglas av affärsmässighet i betydelsen att:

- ansvars- och rollfördelning ska vara definierad,
- ekonomiska mellanhavanden behandlas stringent och speglar ansvarsfördelningen,
- det finns respekt för överenskomna villkor.

UTFÖR-utredningen ansåg att LEMO-reformen innehöll en motsättning. Å ena sidan förutsätter avgiftsfinansieringen tydliga roller som beställare och utförare. Relationen mellan Försvarmakten och FMV skulle därför präglas av affärsmässighet och en klar ansvarsfördelning. Å andra sidan skulle myndigheterna ha ett nära samarbete (SOU 1996:123).

UTFÖR konstaterade att Försvarmaktens och FMV:s nära och förtroendefulla samarbete ledde till att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna blev oklar. Enligt UTFÖR upplevdes FMV som en del av Försvarmakten. Det var svårt att urskilja myndigheternas ansvar och mäta vad Försvarmakten respektive FMV bidrog med i materieförsörjningen (SOU 1996:123).

UTFÖR insåg att man måste ha en kompetent beställare för att avgiftsfinansiering ska fungera. UTFÖR var därför kritiskt till att Försvarmakten inte hade byggt upp en tillräckligt utvecklad beställarfunktion (SOU 1996:123).

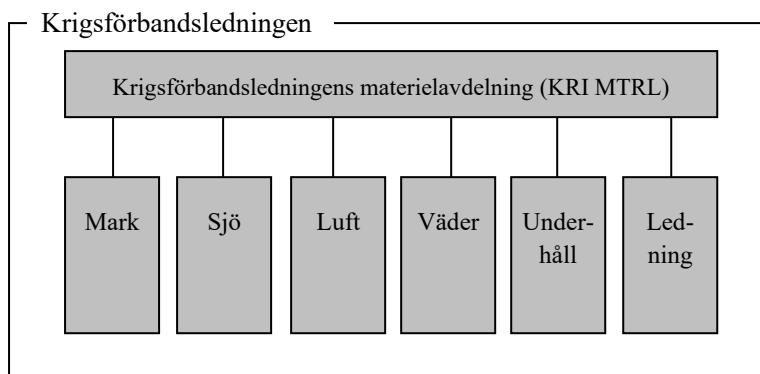
Som framgått har Högkvarteret genomgått två stora omorganisationer sedan UTFÖR lämnade sin kritik. Nedan följer en beskrivning av den nuvarande materieldialogen mellan Försvarmakten och FMV.

11.2 Offertförfrågan, offert och beställning

Genom arbetet med den årliga materielplanen undersöker Försvarmakten vilket behov myndigheten har av försvarsmateriel. Materielplanen utgör grunden för vilken materiel som Försvarmakten beställer från FMV.

I Högkvarteret ansvarar krigsförbandsledningen för kontakterna med FMV. Krigsförbandsledningens materielavdelning (KRI MTRL) leder och kontrollerar materieförsörjningen i samverkan med sex sakavdelningar. De sex sakavdelningarna tar fram beslutsunderlag åt KRI MTRL.

Krigsförbandsledningens materielavdelning (KRI MTRL) styr och kontrollerar Högkvarterets materieförsörjning i samverkan med sex sakavdelningar.



Källa: Försvarmakten

Försvarmakten inleder en beställning genom en offertförfrågan till FMV. Offertförfrågningarna kan innehålla allt från önskemål om studier och rapporter till förfrågningar om färdigutvecklad materiel. Offertförfrågningarna

ska enligt Försvarmaktens riktlinjer alltid vara tydliga när det gäller kravspecifikationer, kostnader, kvantitet, kvalitet och när prestationen ska vara utförd. Det ska också finnas hänvisningar till underliggande dokument som beskriver vilken typ av förband som ska använda materielen.

Innan Försvarmakten överlämnar en offertförfrågan till FMV kontrolleras den av KRI MTRL. Utöver tekniska och taktiska krav kontrollerar KRI MTRL ekonomiska belopp, tidsaspekter och vilka kopplingar anskaffningen har till övrig anskaffning i materielplanen.

FMV svarar på Försvarmaktens offertförfrågan med en offert. På samma sätt som med offertförfrågan ställer Försvarmakten och FMV höga krav på att offerterna ska vara tydliga när det gäller kravspecifikationer, kostnader, kvantitet, kvalitet och när prestationen ska vara utförd.

Efter en avslutande dialog mellan Försvarmakten och FMV bereds ärendet internt i Högkvarteret. Därefter överlämnar Försvarmakten en slutlig beställning till FMV. Försvarmaktens beställningar till FMV är i regel kortfattade med hänvisningar till gällande offert och andra underliggande dokument.

Försvarmakten och FMV har utvecklat sin dokumentation

En genomgång av offertförfrågningar, offerter och beställningar visar att det finns en tydlig dokumentation mellan myndigheterna. Dokumenten innehåller uppgifter om tekniska och taktiska krav, kostnader, när delprestationer och slutprestationer ska vara slutförda, betalningsplaner m.m.

Intervjuer i Högkvarteret visar att krigsförbandsledningens systematiska kontroller av alla offertförfrågningar, offerter och beställningar har medfört att Försvarmakten och FMV under de senaste åren har utvecklat sin dokumentation. Företrädare för Försvarmakten uppger att KRI MTRL ställer mycket höga krav på dokumentationen. Om dokumentationen inte är fullständig skickas den tillbaka till FMV eller sakavdelningarna i krigsförbandsledningen för komplettering.

Även företrädare för FMV uppger att dokumentationen mellan myndigheterna har utvecklats under de senaste åren. Varken FMV eller Försvarmakten accepterar brister i dokumentationen.

11.3 Försvarmaktens kontroll och uppföljning

När FMV har genomfört en beställd verksamhet lämnar FMV en skriftlig redovisning till Försvarmakten. Enligt samordningsavtalet mellan myndigheterna ska FMV alltid redovisa uppnått resultat i relation till Försvarmaktens beställning. FMV:s prestationer ska i regel vara en avslutad verksamhet där Försvarmakten tillförs något konkret i form av materiel, förnödenheter, studierapporter osv.

Försvarmakten granskar FMV:s skriftliga redovisningar. När Försvarmakten godkänt en redovisning får FMV skicka en faktura till Försvarmakten. Försvarmaktens kontroll av FMV:s prestationer sträcker sig i regel till granskningar av FMV:s skriftliga redovisningar. Den fysiska kontrollen av materielen har Försvarmakten delegerat till FMV.

I början av större anskaffningar bistår Försvarmakten vanligtvis med stöd när FMV ska testa materielen. I egenskap av blivande användare av materielen brukar Försvarmakten vara med och kontrollera materielen ur framför allt taktiska synpunkter. När materielen är utprovad har FMV det huvudsakliga ansvaret för att Försvarmakten får den materiel som man beställt från FMV. Företrädare för Försvarmakten uppger att man har stort förtroende för att FMV levererar den materiel som Försvarmakten beställt.

Periodisk uppföljning

FMV ska för varje beställning kunna presentera information om handläggningsläge, kostnader samt bedömd utveckling i förhållande till plan även vid andra tillfällen än del- och slutleverans. I syfte att klargöra den pågående verksamheten i FMV genomför Försvarmakten varje månad uppföljningsmöten med FMV. Vid mötena ska FMV överlämna en lägesrapport med uppgifter om:

- beställningsläge,
- faktureringsläge,
- omförhandlingsbehov,
- nya behov.

Försvarmakten är nöjd med den periodiska uppföljningen. Företrädare för Försvarmakten uppger att den löpande uppföljningen innebär att Högkvarteret har god uppfattning om materielverkets produktionsläge.

Enligt RRV måste uppföljningen bli bättre

Riksrevisionsverket har konstaterat att den nya materielförsörjningen i en internationell miljö förutsätter att försvarsmyndigheterna utvecklar sina metoder för styrning och kontroll. Annars finns det risk att de svenska myndigheterna vid internationella samarbeten inte har tillräcklig kontroll över materielförsörjningen (RRV 2000:23).

Som framgått sträcker sig större anskaffningar ofta över längre tidsperioder. Anskaffningarna är därför i regel uppdelade i många beställningar.

RRV uppger att FMV och Försvarmakten har svårt att enkelt följa upp fleråriga projekt från början till slut. Med nuvarande system kan FMV endast redovisa utfallet mot Försvarmaktens senaste beställning. FMV kan inte fortlöpande dokumentera förändringar som uppstår vad gäller t.ex. materielens prestanda, utformning eller kvalitet (RRV 2000:23).

För att bättre kunna följa upp och utvärdera anskaffningar föreslår RRV att Försvarmakten och FMV ser över sina administrativa rutiner. Enligt RRV bör det för varje större anskaffning finnas förkalkyler med bl.a. ekonomiska uppgifter om alternativa anskaffningar. När anskaffningen är genomförd ska förkalkylerna utvärderas mot efterkalkyler (RRV 2000:23).

11.4 Dialogen har blivit mer stringent

Enligt uppgifter från Försvarmakten och FMV har myndigheterna ett bra och nära samarbete. Enligt Försvarmakten och FMV präglas myndigheter-

nas relation av ett partnerskap som bygger på insyn och ömsesidigt förtroende.

Företrädare för Försvarmakten och FMV anser vidare att Försvarmaktens beställarkompetens utvecklats under de senaste åren. Före Högkvarterets omorganisationer var Försvarmaktens materieförsörjning uppsplittrad i försvarsgrenstänkande. Dålig intern kommunikation och revirtänkande bidrog till att Försvarmakten var en svag beställare av försvarsmateriel.

Enligt företrädare för Försvarmakten och FMV har Högkvarterets nya organisation medfört att enheterna i Högkvarteret börjat tänka försvarsmakts-gemensamt. Genom att enheterna inom Högkvarteret arbetar mot samma mål har Försvarmakten stärkt kontrollen över materieförsörjningen.

Av intervjuer med företrädare för Försvarmakten och FMV framgår att tillkomsten av krigsförbandsledningens materielavdelning (KRI MTRL) har haft stor betydelse för att göra Försvarmaktens materieförsörjning mer stringent. KRI MTRL både leder, samordnar och kontrollerar Högkvarterets årliga arbete med materielfrågorna.

Företrädare för Försvarmakten och FMV menar att Försvarmaktens utvecklade beställarkompetens medfört att myndigheterna fått tydligare roller som beställare och utförare. Genom att Högkvarteret börjat finna arbetsformer för materielfrågorna har Försvarmakten börjat fungera i sin roll som beställare av försvarsmateriel.

Kritik mot dialogen

Materieförsörjningsutredningen och utredningen ”Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret” har riktat viss kritik mot hur avgiftsfinansieringen och dialogen mellan Försvarmakten och FMV är utformad.

Utredningarna pekar på att den nya materieförsörjningen förutsätter en flexibel dialog mellan Försvarmakten, FMV och industrin. Om dialogen blir för omständlig finns det risk att detaljplanering binder upp resurser som gör det svårt att anpassa materieförsörjningen till nya behov i försvaret. En stel och byråkratisk relation mellan Försvarmakten och FMV medför att materieförsörjningen inte blir tillräckligt dynamisk för att möta försvarets skiftande behov (SOU 2001:21 och SOU 2001:22).

Intervjuer visar att det i FMV också finns viss kritik mot att Försvarmakten ibland visar ett för stort intresse för detaljer i materieldialogen med FMV. Ibland händer det att Högkvarteret lägger sig i tekniska detaljfrågor som FMV anser att Högkvarteret inte behärskar. Av intervjuerna framgår att Högkvarterets intresse att styra de tekniska detaljerna leder till irritation i FMV.

Enligt företrädare för FMV skulle samarbetet mellan myndigheterna fungera bättre om Försvarmakten alltid koncentrerade sig på vilka egenskaper förbanden behöver för att kunna lösa sina uppgifter. FMV:s uppgift är sedan att omsätta Försvarmaktens krav till de tekniska specifikationer som behövs för att kunna lämna beställningar till industrin.

Sammanfattning: Högkvarterets höga personalomsättning medför effektivitetsproblem. Personalomsättningen innebär också att Högkvarteret är beroende av några få nyckelpersoner. Om dessa personer plötsligt skulle lämna sina befattningar finns det risk att Försvarsmakten skulle få det svårt att styra materieförsörjningen.

Högkvarteret har hög personalomsättning. I genomsnitt stannar en officer i ca tre år i samma befattning innan han byts ut.

Företrädare för Försvarsmakten uppger att Högkvarterets höga personalomsättning medför effektivitetsproblem. Erfarna handläggare måste ersättas med nya handläggare som ofta saknar kunskaper om hur Högkvarteret arbetar med materiefrågorna. De nya handläggarna behöver både tid och resurser för att lära sig arbetet med materiefrågorna.

Den höga personalomsättningen har medfört att det ställs stora krav på de få personer i Högkvarteret som leder materieförsörjningen. De ansvarar för att nya handläggare skolas in i arbetet och att det finns en kontinuitet i Högkvarterets arbete med materiefrågorna. Företrädare för Försvarsmakten har berättat att man är mycket beroende av de personer som leder materieförsörjningen. Om dessa personer plötsligt skulle lämna sina befattningar finns det risk att Försvarsmakten skulle få svårt att styra materieförsörjningen.

Orsaker till den höga personalomsättningen

Företrädare för Försvarsmakten har förklarat att de officerare som Högkvarteret rekryterar i regel är mycket eftertraktade både i Försvarsmakten, bland stödmyndigheterna, för internationella uppdrag och på den civila arbetsmarknaden. Högkvarteret är väl medvetet om att en stor del av de officerare som man rekryterar redan efter några år kommer att söka sig till andra arbetsplatser.

Enligt uppgifter från Försvarsmakten är orsakerna till den höga personalomsättningen i huvudsak följande:

- Försvarsmaktens karriärsystem innebär att officerarna med jämna mellanrum ska växla mellan tjänst vid förbanden och tjänstgöring i Högkvarteret. Det finns också ekonomiska incitament till att byta befattningar. Genom att byta befattning ökar officerens möjlighet att förhandla fram högre lön.
- Kommunalskattelagen (1999:1230) medger avdrag i deklarationen i högst två år för ersättning för dubbelt boende. Därefter får officeraren skatta för ersättning för dubbelt boende. Av ekonomiska skäl väljer många officerare att avsluta sin tjänstgöring i Högkvarteret efter ca två år.
- Till följd av omstruktureringen av försvaret väljer många officerare att sluta i Försvarsmakten. Officerarna har haft lätt att hitta civila yrken i sina hemorter. I hög grad prioriterar officerarna att bo kvar på sina hemorter i stället för att flytta till Stockholm och arbeta i Högkvarteret.

Tidigare tjänstgjorde huvuddelen av de högre officerarna runt om i landet. Den nya försvarsorganisationen innebär att 65—70 % av de högre officerarna ska tjänstgöra i Mälardalsregionen. Samtidigt är en stor del av officerskåren bosatt utanför Stockholm. Av sociala skäl är många officerare tveksamma till att flytta till Stockholmsregionen. Officerarna prioriterar att bo kvar på sina hemorter i stället för att flytta till Stockholm och göra fortsatt militär karriär.

En del av Högkvarterets officerare accepterar att veckopendla mellan Stockholm och familjen på hemorten. Veckopendlingen är dock påfrestande. Få officerare accepterar att pendla under längre tidsperioder. Efter två tre år väljer många officerare att lämna sina befattningar i Högkvarteret för att slippa pendlingen.

Åtgärdsprogram för att behålla kompetens i Försvarsmakten

Kompetensflykt är ett generellt problem i Försvarsmakten. Framför allt saknas det yngre officerare och officerare med teknisk utbildning. De höga avgångarna har medfört att förband saknar kompanichefer, plutonchefer, tekniker och lärare. Personalbristen har bl.a. medfört att utbildningen av värnpliktiga har försämrats och att övningsverksamhet har fått ställas in (*Försvarsmaktens personalförsörjning*, Riksdagens revisorer 2000/01:1).

Under våren 2001 har Försvarsmakten beslutat om ett åtgärdsprogram för att behålla kompetens i försvaret. Åtgärdsprogrammet består av bl.a. följande punkter:

- Försvarsmakten undersöker möjligheten att flytta ut fler högre befattningar från Mälardalsregionen. På så sätt får officerarna ökade möjligheter att göra militär karriär närmare sin hemort. Försvarsmakten undersöker också möjligheten till ökat distansarbete.
- Försvarsmakten undersöker möjligheten att ordna billiga bostäder åt de officerare som väljer att flytta till Mälardalsregionen. På så sätt får officerarna ökade ekonomiska förutsättningar att flytta till Mälardalsregionen.
- Försvarsmakten ser över regler och ersättning för att öka officerarnas möjligheter att pendla.
- Försvarsmakten ser över officerarnas karriärsystem. Bland annat ska officerarna få större möjlighet att påverka sina karriärer.
- Försvarsmakten ser över officerarnas löner. Officerarnas kompetens och befattningarnas svårighetsgrader ska spela större roll vid lönesättningen.

Sammanfattning: Trots att det finns en rad faktorer som motverkar de positiva effekterna med avgiftsfinansiering har finansieringsformen bidragit till att Försvarsmakten fått större inflytande över materielförsörjningen. Försvarsmakten och FMV har också fått tydligare roller som beställare och utförare.

Anpassningsförsvaret och internationaliseringen har dock inneburit att materielförsörjningen blivit mer komplex. Materielförsörjningsutredningen har föreslagit att Försvarsmakten, FMV och industrin ska arbeta närmare varandra i nätverk.

Genom strategier ska statsmakterna och Försvarsmakten samordna materielförsörjningen. Strategierna går dock inte närmare in på hur ansvaret ska fördelas mellan regeringen, Försvarsmakten, FMV och industrin. Trots att man ska jobba nära varandra är det inte klargjort vem som ska göra vad i den nya materielförsörjningen.

13.1 Beställar- och utförarmodellen

Som framgått är en tanke med avgiftsfinansiering att marknadsmässiga förhållanden i viss mån ska efterliknas. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) är ett syfte med beställar- och utförarmodellen att skapa effektivitetstänkande och kostnadsmedvetenhet hos de anställda vid myndigheterna. Genom att skapa en efterfrågestyrd produktion tvingas den utförande myndigheten anpassa sin verksamhet. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste den utförande myndigheten kontinuerligt se över den egna verksamheten (ESV 2000:21).

Begränsad valfrihet hämmar de positiva effekterna av modellen

Av tidigare avsnitt framgår att ESV har angivit att det finns vissa allmänna förutsättningar för att beställar- och utförarmodellen ska fungera fullt ut. Enligt ESV är en av förutsättningarna för modellen att både beställaren och utföraren har valfrihet. Hos beställaren kan valfriheten bestå av möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten hos någon annan, producera den själv eller helt avstå från tjänsten. Utförarens valfrihet kan t.ex. handla om att utföraren har andra kunder att vända sig till (ESV 2000:21).

Nedan följer en redogörelse för hur Försvarsmaktens relation med FMV står sig i förhållande till de förutsättningar ESV menar motverkar fördelarna med avgiftsfinansiering.

Försvarsmakten och FMV har begränsad valfrihet

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel stadgar att det krävs tillstånd från regeringen för att få tillverka, tillhandahålla och exportera krigsmateriel. Det krävs även tillstånd för utlandssamarbet om utveckling eller produktion av sådan materiel. Statsmakterna har beslutat att FMV ska ansvara för Försvarsmaktens materielförsörjning (prop. 1993/94:100 bil. 5, bet.

1993/94:FöU9, rskr. 1993/94:295 och 296). Mellan Försvarmakten och FMV råder det därför en monopolsituation.

Inom sitt verksamhetsområde får FMV visserligen tillhandahålla sina tjänster åt andra än Försvarmakten. Enligt samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV ska FMV dock i första hand vara dimensionerat för att kunna möta Försvarmaktens behov. FMV är därför helt ekonomiskt beroende av Försvarmakten.

Sammantaget finns det en rad faktorer som begränsar myndigheternas valfrihet och motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansiering:

- Statsmakterna har begränsat myndigheternas valfrihet genom lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Statsmakterna har bestämt att FMV ska materielförsörja Försvarmakten. Mellan Försvarmakten och FMV råder det därför en monopolsituation.
- Regeringen har begränsat myndigheternas valfrihet genom förordning (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk och förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten som reglerar de båda myndigheternas uppgifter.
- Regeringen har begränsat Försvarmaktens och FMV:s valfrihet genom regleringsbrev till de båda myndigheterna. Av regleringsbrevet framgår vilka mål myndigheterna ska uppnå och inom vilka områden de ska vara verksamma. Därutöver begränsas Försvarmaktens och FMV:s valfrihet genom att regeringen fattar beslut om ca 80 % av all anskaffning.
- Samordningsavtalet mellan Försvarmakten och FMV begränsar FMV:s verksamhet. Av avtalet framgår att FMV ska vara dimensionerat för att möta Försvarmaktens behov.

Positiva effekter trots begränsad valfrihet

Avgiftsfinansiering kan medföra positiva effekter trots att myndigheternas valfrihet är begränsad. ESV menar att beställar- och utförarmodellen kan ha fördelar även om t.ex. utföraren skulle ha monopolställning. Modellen kan ändå bidra till att myndigheterna ser på kostnader, kvalitet och effektivitet på ett nytt sätt jämfört med om verksamheten var finansierad med anslag. ESV menar också att avgifter kan tydliggöra kostnaderna för en verksamhet. Enligt ESV finns det ett informationsvärde hos en avgift som kan bidra till ökad kostnadsmedvetenhet (ESV 2000:21).

Försvarsmyndigheterna anser att det finns ekonomiska fördelar med avgiftsfinansiering. FMV ska beräkna avgifterna utifrån sina och industrins kostnader. Prissättningen medför att kostnaderna blir identifierade. Kostnaderna kan då jämföras med kostnader för alternativa verksamheter.

Prissättningen ökar också handläggarnas kostnadsmedvetenhet. När kostnaderna identifieras börjar både Försvarmakten och FMV försöka pressa ned kostnaderna.

Det finns emellertid inte några utvärderingar som visar hur avgiftsfinansieringen av FMV:s verksamhet faktiskt fungerar. Har materielförsörjningen blivit effektivare eller bättre som följd av avgiftsfinansieringen? Uttalandena

om att materielförsörjningen har blivit effektivare är endast en allmän uppfattning som bygger på erfarenheter från verksamheten.

2001/02:RR7
Bilaga 1

Försvarsmakten har stärkt kontrollen över materielförsörjningen

Företrädare för Försvarsmakten och FMV uppger att avgiftsfinansiering är en bra styrform. När FMV var anslagsfinansierat hade Försvarsmakten svårt att få inflytande över materielförsörjningen. Genom anslagsfinansieringen kunde FMV göra andra prioriteringar än Försvarsmakten.

Av tidigare avsnitt framgår att Försvarsmakten numera har inflytande över materielförsörjningen. Högkvarterets nya organisation har medfört att enheterna i Högkvarteret börjat tänka försvarsmaktsgemensamt. Genom att enheterna inom Högkvarteret arbetar mot samma mål har Försvarsmakten med hjälp av avgiftsfinansieringen stärkt kontrollen över materielförsörjningen.

13.2 Exempel när avgiftsfinansieringen inte fungerar

Tanken med avgiftsfinansiering är att statsmakterna ska delegera till Försvarsmakten att besluta om materielförsörjningens närmare inriktning. Avgiftsfinansiering ska medföra att FMV:s verksamhet bli efterfrågestyrd utifrån Försvarsmaktens behov. Vad händer då om regeringen och FMV uppfattar att Försvarsmakten gör prioriteringar som inte överensstämmer med försvarets behov?

Ansvar för de strategiska kompetenserna

Statsmakterna har konstaterat att den svenska materielförsörjningen befinner sig i en brytpunkt. Ett mindre försvar behöver inte lika mycket materiel som tidigare. Det är därför svårt att upprätthålla en stor inhemsk försvarsindustri. Statsmakterna har därför bedömt att det endast är möjligt att bevara inhemsk kompetens inom vissa utvalda områden. Det rör sig om bl.a. områden där internationellt samarbete inte kan tillgodose det svenska försvarets behov. Det kan också handla om att bygga upp inhemsk kompetens som gör att Sverige blir accepterat som en intressant partner i det internationella försvarsindustrisamarbetet (prop.1999/2000:30, bet. 1999/2000FöU2, rskr 1999/2000:168).

Inom FMV finns det en uppfattning att Försvarsmakten inte tar tillräckligt stort ansvar för försvarsindustrins långsiktiga kompetens. Av FMV:s budgetunderlag till regeringen för åren 2002—2004 framgår att FMV anser att Försvarsmakten inte lämnar FMV och industrin tillräckligt med beställningar inom vissa strategiska områden. Enligt FMV föreligger det därmed stor risk att industrin och försvarsmyndigheterna förlorar viktiga kompetenser (GD 23 310:5250/01, FMV).

Exemplet ovan visar att avgiftsfinansieringen inte fungerar som den är tänkt när varken regeringen eller den utförande myndigheten uppfattar att beställaren vet sitt eget behov. I stället för att låta Försvarsmaktens egna bedömningar styra vänder sig FMV till regeringen. Regeringen kan sedan besluta att Försvarsmakten ska lägga beställningar till FMV i enlighet med FMV:s önskemål.

Materielförsörjningen är en komplex verksamhet med stor ekonomisk omfattning. Enskilda projekt kan beröra flera företag, sträcka sig över lång tid och bestå av en mängd olika insatser. Med tiden har materielförsörjningen också fått alltfler internationella förgreningar.

Under de senaste åren har Försvarsmakten utvecklat sin beställarkompetens. Genom att Hökvarteret börjat finna arbetsformer för materielfrågorna har Försvarsmakten också börjat fungera i sin roll som beställare av försvarsmateriel. Myndigheterna har därigenom fått tydligare roller som beställare och utförare.

Som framgått har Materielförsörjningsutredningen och utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" riktat viss kritik mot hur avgiftsfinansieringen och dialogen mellan Försvarsmakten och FMV är utformad. Utredningarna pekar på att den nya materielförsörjningen förutsätter en flexibel dialog mellan Försvarsmakten och FMV. Om dialogen blir för omständlig finns det risk att detaljplanering binder upp resurser som gör det svårt att anpassa materielförsörjningen till nya behov i försvaret. En stel och byråkratisk relation mellan Försvarsmakten och FMV medför att materielförsörjningen inte blir tillräckligt dynamisk för att möta försvarets skiftande behov (SOU 2001:21 och SOU 2001:22).

Materielförsörjningsutredningen vill ha ett nära samarbete mellan Försvarsmakten, FMV och industrin

Materielförsörjningsutredningen anser att Försvarsmakten, FMV och industrin bör utveckla ett närmare samarbete. FMV:s roll som upphandlare från industrin får inte innebära ett hinder i vägen för breda kontaktytor mellan Försvarsmakten som användare och industrin som utvecklare och tillverkare av försvarsmaterielen. Materielförsörjningsutredningen förespråkar att myndigheterna och industrin ska jobba nära varandra i nätverk (SOU 2001:21).

Samtidigt som Materielförsörjningsutredningen vill ha ett närmare och mindre omständligt samarbete mellan försvarsmyndigheterna och industrin är det enligt utredningen viktigt att klargöra hur beslutsansvaret är fördelat mellan myndigheterna. Utan att gå in på detaljer konstaterar utredningen att Försvarsmakten ska ha det övergripande ansvaret för materielförsörjningen. FMV ska som utförare ha ansvaret för de tekniska frågorna (SOU 2001:21).

Strategier utan tydlig ansvarsfördelning

För att skapa en grund för ett samordnat agerande från regeringens och myndigheternas sida har Materielförsörjningsutredningen lämnat förslag till en övergripande strategi för materielförsörjningen som statsmakterna kan ta ställning till. Materielförsörjningsutredningen har också föreslagit att myndigheterna bör upprätta strategidokument på myndighetsnivå (SOU 2001:21). Våren 2001 har Försvarsmakten beslutat om en preliminär materielförsörjningsstrategi (HKV 23 241:63210).

En genomgång av de båda strategierna visar att syftet med strategierna i första hand har varit att beskriva vilken inriktning materielförsörjningen ska

ha. Av strategierna framgår att materieförsörjningen ska vara utformad på sådant sätt att anpassningen till nya behov underlättas. Bland annat ska internationellt samarbete och forskning prioriteras. I Försvarets strategi nämns att Försvarets materieförsörjning ska ha det övergripande ansvaret för materieförsörjningen.

Strategierna går dock inte närmare in på hur ansvaret ska fördelas mellan Försvarets materieförsörjning, FMV och industrin. Trots att myndigheterna och industrin ska jobba nära varandra i nätverk är det inte klargjort vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen.

14.1 Revisorernas överväganden

En övergång från anslagsfinansiering till avgifter skulle innebära klarare gränsdragning mellan Försvarmakten och FMV. Försvarmakten och FMV skulle få tydliga roller som beställare och utförare. Genom beställningar till FMV skulle Försvarmakten få stort inflytande över materieförsörjningen. Samtidigt skulle också statsmakterna kunna påverka FMV:s verksamhet (*Vissa frågor om försvarets materieförsörjning*, PM från LEMO den 21 oktober 1993).

Revisorerna konstaterar att avgiftsfinansiering inte behöver leda till att den beställande myndigheten får stort inflytande över den utförande myndighetens verksamhet. LEMO-reformen innebär inte att Försvarmakten automatiskt började styra materiefrågorna. Fram till Högkvarterets omorganisationer åren 1998 och 2000 var Försvarmakten en svag beställare av försvarsmateriel. Arbetsformerna präglades av försvarsgrenstänkande och Försvarmakten hade inte byggt upp en tillräckligt utvecklad beställarfunktion. I praktiken behöll FMV och industrin den huvudsakliga kontrollen över materieförsörjningen.

Försvarmakten har utvecklat sin beställarkompetens

Sedan omorganisationerna är genomförda har Högkvarteret börjat finna former för hur man ska arbeta med materiefrågorna. Företrädare för Försvarmakten uppger att man börjat arbeta försvarsmaktsgemensamt och att de olika enheterna numera arbetar mot samma mål. Högkvarteret ställer högre krav både internt och gentemot FMV. Dialogen mellan myndigheterna har blivit mer stringent.

När FMV var anslagsfinansierat hade Försvarmakten svårt att få inflytande över materieförsörjningen. Försvarmakten och FMV uppger att det i dag är Försvarmakten som styr materieförsörjningen. Företrädare för de båda försvarsmyndigheterna anser att avgiftsfinansiering är en bra styrform.

Enligt revisorerna förutsätter avgiftsfinansiering att beställaren kan styra den utförande myndighetens verksamhet. Enligt vad revisorerna erfar har Högkvarterets nya sätt att arbeta inneburit att Försvarmakten utvecklat sin beställarkompetens. Genom att enheterna i Högkvarteret börjat arbeta mot samma mål har Försvarmakten stärkt kontrollen över materieförsörjningen.

Materieförsörjningen är inte tillräckligt samlad

Tidigare avsnitt visar att Högkvarterets krigsförbandsledning styr materieförsörjningen och kontakterna med FMV. Krigsförbandsledningen har utvecklat Högkvarterets arbete med materiefrågorna. Krigsförbandsledningens styrning och kontroll har bl.a. medfört att den skriftliga dokumentationen mellan Försvarmakten och FMV blivit bättre. Myndigheterna har därmed fått tydligare roller som beställare och utförare (se avsnitt 9 *Försvarmaktens styrning av materieförsörjningen*).

Strategiledningen, OPIL och förbanden har dock ännu begränsat inflytande över materiefrågorna. Mot bakgrund av att forskning och teknikutveckling blivit allt viktigare inslag i materieförsörjningen anser revisorerna att strategiledningen bör få en mer framträdande roll i materieförsörjningen. Det är också angeläget att Högkvarteret tar till vara OPIL och förbandens kunskaper som användare av materielen.

Revisorerna befarar att krigsförbandsledningens starka ställning innebär att materieförsörjningen riskerar att bli uppsplittrad i enskilda anskaffningar. Försvarsmakten har bl.a. haft svårt att samla materieförsörjningen till strategiledningens visioner om det nya försvaret. Enligt revisorernas uppfattning återstår det ytterligare arbete innan strategiledningen, OPIL och förbanden har tillräckligt med inflytande över materieförsörjningen.

Tendens till att Försvarsmakten detaljstyr

Krigsförbandsledningens strävan att styra och kontrollera materiefrågorna får inte gå så långt att Försvarsmakten börjar detaljstyra materieförsörjningen. Inom FMV finns det en irritation över att krigsförbandsledningen ibland lägger sig i tekniska detaljer.

För att myndigheterna ska kunna samverka på ett effektivt sätt anser revisorerna att Försvarsmakten och FMV bör utgå från sina roller som beställare och utförare. Revisorerna uppfattar att Försvarsmakten har ansvaret för förbandens förmågor och vilka egenskaper förbanden behöver för att kunna lösa sina uppgifter. Vilken teknik som bäst tillgodoser detta behov är en fråga som Försvarsmakten bör överlåta åt FMV.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Den framtida materieförsörjningen kommer att ställa nya krav på försvarsmyndigheterna. Som framgått måste materieförsörjningen bli mer flexibel för att kunna möta nya och delvis okända hot.

Materieförsörjningsutredningen och utredningen ”Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret” har riktat viss kritik mot hur avgiftsfinansieringen är utformad mellan Försvarsmakten och FMV. Utredningarna menar att en stel och byråkratisk relation mellan myndigheterna gör det svårt att anpassa materieförsörjningen till nya behov i försvaret (SOU 2001:21 och SOU 2001:22).

Materieförsörjningsutredningen föreslår att Försvarsmakten, FMV och industrin ska jobba närmare varandra i nätverk. I olika arbetsgrupper ska företrädare för Försvarsmakten, FMV och industrin samverka och utveckla försvarsmateriel. Genom nätverken ska Försvarsmakten ha många kontakter med industrin.

För att klara ut vilken inriktning materieförsörjningen ska ha har Materieförsörjningsutredningen och Försvarsmakten tagit fram strategidokument. Strategierna går dock inte närmare in på hur ansvaret ska fördelas mellan Försvarsmakten, FMV och industrin.

Den nya materieförsörjningen kommer att bli både komplicerad och svåröverskådlig. Internationella samarbeten med regeringar, myndigheter och

företag i en rad länder kommer att ställa höga krav på en tydlig ansvarsfördelning mellan statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin.

Materieförsörjningsutredningen, försvarsmyndigheterna m.fl. tycks vara överens om materieförsörjningens huvudsakliga inriktning. Bland annat ska det satsas mer på forskning och internationellt samarbete. Det är dock ännu oklart vilka roller och vilket ansvar statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha för att förverkliga den nya inriktningen.

Försvarsdepartementet saknar tillräckligt med kompetens

Den nya materieförsörjningen förutsätter att regeringen kan ta strategiskt ansvar. Regeringen bör kunna spela en aktiv roll och ha förmåga att fatta beslut om viktiga vägval. Bland annat bör regeringen klara av att pröva olika handlingsalternativ. Vilken forskning som ska prioriteras, med vilka länder Sverige ska samarbeta, industrins förutsättningar, hur den långsiktiga handlingsfriheten påverkas är viktiga frågor i detta sammanhang.

Materieförsörjningsutredningen, utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret", Statskontoret, FOA och revisorernas granskning pekar entydigt mot att Försvarsdepartementet saknar tillräcklig förmåga för att strategiskt styra den nya materieförsörjningen. Enligt revisorernas mening är det angeläget att regeringen tillför Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens.

Tanken är dock inte att regeringen ska överta försvarsmyndigheternas ansvar för militära och tekniska detaljer. Enligt revisorerna bör dock regeringen ha tillräcklig förmåga att fatta beslut som är av strategisk betydelse. Regeringen måste också ha förmåga att ompröva de underlag som försvarsmyndigheterna lämnar till Regeringskansliet.

I likhet med Materieförsörjningsutredningen anser revisorerna att Försvarsdepartementets kompetens kan stärkas genom en relativt begränsad insats. Vad som i första hand bör tillföras departementet är en mindre arbetsgrupp som huvudsakligen ägnar sig åt materieförsörjningens långsiktiga inriktning. Gruppen bör också bidra till att klargöra vilka roller försvarsmyndigheterna och industrin bör ha i den nya materieförsörjningen. I detta ligger att arbetsgruppen med jämna mellanrum ser över hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin samverkar för att trygga en effektiv materieförsörjning.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

Regeringens snäva budgetrestriktioner medför problem för myndigheterna att hantera de osäkerheter som är förknippade med materieförsörjningen. Av tidigare avsnitt framgår att brist på ekonomisk flexibilitet över budgetårsgränserna har resulterat i fördyrande omförhandlingar med försvarsindustrin. Budgetrestriktionerna leder också till att myndigheterna lägger ned betydande resurser på att parera de förändringar som inträffar i materieförsörjningen. I stället för att ägna sig åt innehållet i materieförsörjningen lägger myndigheterna ned stora resurser på att utfallet ska gå ihop med den årliga budgeten.

Revisorerna uppfattar att det finns en motsättning mellan de osäkerheter som är förknippade med materielförsörjningen och regeringens budgetrestriktioner. Försvarsmakten kan därför behöva ökat ekonomiskt utrymme över enskilda budgetårsgränser.

En förutsättning för att Försvarsmakten ska få ökat ekonomiskt utrymme över budgetårsgränser är dock att regeringen har god förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom de ekonomiska ramar som riksdagen beslutar.

Enligt revisorerna är det också nödvändigt att Försvarsmakten och FMV förbättrar kvaliteten i sin materiellplanering. RRV har i sin rapport *Från hot till skrot* (RRV 2000:23) konstaterat att försvarsmyndigheterna bör utveckla sina metoder för styrning och kontroll. Annars finns det risk för att försvarsmyndigheterna hamnar i bristande kostnadskontroll i förhållande till andra länder som deltar i internationella samarbeten (RRV 2000:23).

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Högkvarterets höga personalomsättning medför effektivitetsproblem. Erfarna handläggare måste ersättas med nya handläggare som ofta saknar kunskaper om hur Högkvarteret arbetar med materielfrågorna. De nya handläggarna behöver både tid och resurser för att lära sig arbetet med materielfrågorna.

Samtidigt innebär den höga personalomsättningen att Högkvarteret är mycket beroende av de få personer som leder materielförsörjningen. Om dessa personer plötsligt skulle lämna sina befattningar finns det risk för att Försvarsmakten skulle få svårt att styra materielfrågorna.

Det finns en rad faktorer som leder till Högkvarterets höga personalomsättning. Officerarnas prioritering att få bo kvar på hemorten och ekonomiska incitament är två faktorer som påverkar personalomsättningen.

Enligt revisorernas uppfattning är dock Försvarsmaktens karriärsystem den viktigaste orsaken till att Högkvarterets officerare ständigt byts ut. Med jämna mellanrum ska officerarna växla mellan olika tjänster. Företrädare för Försvarsmakten är väl medvetna om att de handläggare som rekryteras till Högkvarteret redan efter några år kommer att söka sig till andra befattningar. Försvarsmakten känner alltså väl till att karriärsystemet leder till hög personalomsättning. Försvarsmaktens behov av högre chefer har emellertid varit överordnad personalomsättningen.

Revisorerna har inte granskat Försvarsmaktens karriärsystem i förhållande till myndighetens behov av högre chefer. Revisorerna har därför ingen uppfattning om huruvida karriärsystemet bör förändras för att minska personalomsättningen.

Revisorerna kan dock konstatera att officerarnas karriärsystem inte berör de civilanställda som arbetar i Högkvarteret. Enligt uppgifter från Försvarsmakten har de civilanställda i Högkvarteret låg personalomsättning i förhållande till officerarna.

Enligt vad revisorerna erfar skulle en rad av de arbetsuppgifter i Högkvarteret som nu utförs av officerare lika väl kunna utföras av civila. Det rör sig framför allt om administrativa uppgifter där ingående militär kompetens inte kan anses nödvändig. Genom att anställa civila skulle Högkvarteret inte bara

minska sin personalomsättning. Man skulle också kunna tillföra organisationen nödvändig och lämplig kompetens i form av civilekonomer, systemutvecklare, civilingenjörer m.m.

Behov av återkommande översyn av materieförsörjningen

Materieförsörjningen har förändrats under de senaste tio åren. Som framgått präglades materieförsörjningen tidigare av stor inhemsk produktion. Hoten var kända och industrin och FMV hade en god uppfattning om Försvarsmaktens behov av materiel. FMV och industrin hade stort inflytande över materieförsörjningen.

Under senare år har Försvarsmakten utvecklat sin beställarkompetens. Dialogen mellan Försvarsmakten och FMV har blivit mer stringent och myndigheterna har fått tydligare roller som beställare och utförare. Med hjälp av avgiftsfinansiering har Försvarsmakten fått större inflytande över materiefrågorna.

För att kunna möta Försvarsmaktens nya behov anser Materieförsörjningsutredningen m.fl. att anskaffningen av materiel måste bli mer flexibel. Dialogen mellan Försvarsmakten och FMV är för stel och omständlig.

Revisorerna konstaterar att materieförsörjningens förändringar under de senaste tio åren medfört att gränssnitten och formerna för samverkan mellan statsmakterna, Försvarsmakten, FMV och industrin också har ändrats.

Anpassningsförsvaret, internationaliseringen, teknikutvecklingen m.m. kommer att innebära ytterligare förändringar för materieförsörjningen. Till detta kommer att Högkvarteret har en mycket hög personalomsättning. De stora personalförändringarna och de yttre omständigheterna medför att materieförsörjningen ständigt är föremål för förändringar.

Enligt revisorerna kan det vara lämpligt att med jämna mellanrum genomlysas hur statsmakterna, Försvarsmakten, FMV och industrin samverkar för att trygga en effektiv materieförsörjning.

Regeringen har våren 2001 tillsatt en utredning i syfte att bedöma dels hur regeringens styrning av FMV fungerar, dels följa upp hur Försvarsmakten styr FMV genom uppdragsstyrning (dir. 2001:21). Som skäl för att utse utredningen nämner regeringen de pågående förändringarna inom försvaret och inom materieförsörjningen. Ett annat skäl som nämns är att FMV som organisation inte har varit föremål för någon genomgripande extern granskning under de senaste tio åren.

Enligt revisorernas uppfattning räcker det inte med en utredning vart tionde år för att följa hur formerna för materieförsörjningen förändras. Revisorerna föreslår att regeringen vartannat till vart fjärde år gör en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjning. Arbetet med regeringens uppföljning kan förslagsvis ledas av den arbetsgrupp som revisorerna anser behövs för att stärka Försvarsdepartementets strategiska förmåga.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

En tanke med att införa avgiftsfinansiering av statlig verksamhet är att marknadsmässiga förhållanden i viss mån ska efterliknas. Genom avgifter ska

verksamheten vid den utförande myndigheten bli mer efterfrågestyrd. Av tidigare avsnitt framgår emellertid att det finns faktorer som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansiering. Om beställarnas och utförarnas valfrihet är liten minskar myndigheternas förutsättningar att arbeta under marknadsmässiga förhållanden.

Enligt revisorernas mening finns det många faktorer kring materieförsörjningen som motverkar de positiva effekterna av avgiftsfinansieringen. Försvarsmaktens och FMV:s valfrihet är starkt begränsad. För det första råder det en monopolsituation mellan myndigheterna. De båda myndigheterna är starkt beroende av varandra. För det andra styr regeringen försvarsmyndigheternas verksamheter genom regleringsbrev och en rad förordningar.

Företrädare för Försvarsmakten och FMV uppger att avgiftsfinansiering har inneburit att myndigheternas handläggare har blivit mer kostnadsmedvetna. Det finns emellertid inga utvärderingar som visar om materieförsörjningen faktiskt har blivit billigare och bättre till följd av avgiftsfinansiering. Information om kostnader behöver inte i sig leda till att en verksamhet faktiskt blir billigare och bättre.

Som framgått pågår en internationalisering av materieförsörjningen. Sverige deltar i försvarsmaterielsamarbete med en rad länder. Ett sätt att minska försvarsmyndigheternas beroende av varandra skulle vara att låta Försvarmakten lämna beställningar till andra länders anskaffningsmyndigheter. FMV skulle också kunna ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder. Genom att öka myndigheternas valfrihet ökar förutsättningarna att avgiftsfinansiering leder till en effektivare och mer efterfrågestyrd materieförsörjning.

Revisorerna föreslår att regeringen undersöker möjligheterna att Försvarmakten och FMV ska kunna vända sig till andra länders försvarsmyndigheter i anskaffningsärenden.

14.2 Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår

- att regeringen och försvarsmyndigheterna klarar ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materieförsörjningen. Vartannat till vart fjärde år bör regeringen ta initiativ till en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin lämpligast samverkar för att trygga ett effektivt system för materieförsörjning,
- att regeringen tillför Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens. I första hand bör departementet tillföras en mindre arbetsgrupp som huvudsakligen ägnar sig åt materieförsörjningens långsiktiga inriktning,
- att regeringen överväger att öka Försvarmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser. En förutsättning är dock att regeringen har tillräcklig förmåga att styra och kontrollera att Försvarmakten håller sig inom de ekonomiska ramar riksdagen beslutar. Det är också nödvändigt

att Försvarsmakten och FMV förbättrar kvaliteten i sin materielplanering,

- att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att undersöka möjligheten att anställa fler civila i Högkvarteret. Genom att anställa civila skulle Högkvarteret inte bara minska sin personalomsättning. Man skulle också kunna tillföra organisationen nödvändig och lämplig kompetens,
- att regeringen undersöker Försvarsmaktens möjligheter att vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter med sina beställningar. Regeringen bör också undersöka FMV:s möjligheter att ta beställningar från försvarsmyndigheter i andra länder. Genom att öka myndigheternas valfrihet ökar förutsättningarna för en effektivare och mer efterfrågestyrd materieförsörjning.

2001/02:RR7
Bilaga 1

Bemyndiganden med utgångspunkt i försvaret (1999/2000:8), Riksdagens revisorer.

Den problematiska styrningen, FOA 2000.

(Ds 1999:2) *Förändrad omvärld — omdanat försvar*.

(ESV 1999:19) *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*, Ekonomistyrningsverket.

(ESV 1999:20) *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, Ekonomistyrningsverket.

(ESV 76-489/2000) *Om regleringsbrevens kvalitet och regleringsbrevshandledningens normer*, Ekonomistyrningsverket.

(ESV 2000:21) *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, Ekonomistyrningsverket.

Försvårshögskolan i det nya försvaret (1999/2000:5), Riksdagens revisorer.

Försvarmaktens personalförsörjning (2000/01:1), Riksdagens revisorer.

(GD 23 800:16257/01, FMV) *Yttrande över RRV:s revisionsrapport avseende FMV:s årsredovisning 2000*, Försvarets materielverk.

(GD 23 310:5250/01, FMV) *FMV Budgetunderlag 2002—2004*, Försvarets materielverk.

(HKV 10 800:64904) *Försvarmaktens yttrande till RRV:s rapport Från hot till skrot (RRV 2000:23)*, Försvarmakten.

(HKV 23 385:60393) *Materielprocessen 2001*, Försvarmakten.

(HKV 23 241:63210) *Strategi för Försvarmaktens materieförsörjning*, Försvarmakten.

Rombach, Björn, *Den marknadslika kommunen — en effektivitetsstudie*, Nerenius & Santérus förlag, Stockholm 1997.

(RRV 1997:61) *Underlag för utvecklad styrning och kontroll*, Riksrevisionsverket.

(RRV 2000:23) *Från hot till skrot*, Riksrevisionsverket.

(RRV 30-2000-1046) *Anskaffningsprocessen vid Försvarets materielverk*, Riksrevisionsverket.

(RRV 30-2000-1046) *Försvarets materielverks årsredovisning 2000*, Riksrevisionsverket.

Vissa frågor om försvarets materieförsörjning, PM från LEMO den 21 oktober 1993.

(SOU 1979:61) *Förnyelse genom omprövning*.

(SOU 1983:39) *Politisk styrning — administrativ självständighet*.

- (SOU 1985:40) *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- (SOU 1993:42) *Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtidens krav.*
- (SOU 1993:73) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och lands-
ting.*
- (SOU 1991:112) *Försvarsmaktens ledning.*
- (SOU 1995:129) *En styrande krigsorganisation.*
- (SOU 1996:123) *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försva-
rets ledning och stöd.*
- (SOU 1996:132) *Det stora och snabba greppet.*
- (SOU 1997:15) *Det svåra samspelet.*
- (SOU 2000:54) *Det militära försvarets materieförsörjning.*
- (SOU 2000:61) *Utvärderingen och vidareutvecklingen av budgetprocessen.*
- (SOU 2000:84) *Forskning och utveckling för totalförsvaret.*
- (SOU 2001:21) *Försvarsmateriel på nya villkor.*
- (SOU 2001:22) *Forskning och utveckling för totalförsvaret.*
- (Statskontoret 2000:46) *Med världen i sikte*

Sammanställning av remissvar vid remittering av revisorernas rapport Styrningen av försvarets materieförsörjning (2000/01:11)

Myndigheter under regeringen har anmodats att yttra sig över rapporten. Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har givits tillfälle att yttra sig. Samtliga remissinstanser har givit remissvar till revisorerna. Instanserna är:

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet

Statskontoret

Försvarsmakten

Försvarets materielverk (FMV)

Totalförsvarets pliktverk

Försvarshögskolan (FHS)

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Sveriges Försvarsindustriförening (FIF)

Remissammanställning

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet

Expeditionschefen finner det naturligt att nuvarande former, kompetenser och ansvar för materieförsörjningen inte stämmer överens med Materieförsörjningsutredningens (SOU 2001:21) uppfattning om de framtida kraven på materieförsörjning. Bakgrunden till att regeringen tillsatte utredningen var att man ville ha ett underlag för att kunna åstadkomma förändringar. Förändringsarbetet tar dock viss tid. Ett viktigt led i detta arbete är enligt expeditionsschefen den försvarsbeslutsproposition som regeringen förelägger riksdagen i september 2001.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Enligt expeditionsschefen i Försvarsdepartementet vidtar regeringen kontinuerligt åtgärder för att utveckla formerna för det militära försvarets materieförsörjning. Regeringens tillsättning av Materieförsörjningsutredningen (dir. 2000:13) och utredningen Översyn av forskning och utveckling för totalförsvaret (dir. 2000:14) är exempel på vidtagna åtgärder. Expeditionsschefen uppger att materieförsörjningens aktörer kommer att fortsätta utvecklingen av materieförsörjningen. Aktörerna kommer att ta fram en övergripande strategi för materieförsörjningen. Denna strategi kommer bl.a. att avse roll- och ansvarsfördelningen inom materieförsörjningen.

Ett annat exempel på åtgärd är regeringens tillsättande av den utredning som ser över Försvarets materielverks resursutnyttjande och organisation. Regeringen anser det särskilt viktigt att utredningen gör en bedömning av den nuvarande styrningen av Försvarets materielverk (dir. 2001:21).

Expeditionschefen ifrågasätter revisorernas förslag om att regeringen vartannat till vart fjärde år bör ta initiativ till en fördjupad uppföljning av hur statsmakterna, försvarsmyndigheterna och industrin samverkar för att trygga ett effektivt system för materielförsörjning. Expeditionschefen menar att det torde vara mer ändamålsenligt att genomföra översyner när regeringen bedömer att det finns ett behov av uppföljning.

I detta sammanhang vill expeditionschefen uppmärksamma att den övergripande inriktningen för materielförsörjningen är en väsentlig komponent vid försvarsbeslut. Expeditionschefen anser att försvarsbesluten i sig i viss mån tillgodoser den typ av fördjupad uppföljning som revisorerna efterlyser.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

Expeditionschefen uppger att frågan om Försvarsdepartementets kompetens bereds inom departementet i samband med beredningen av Materielförsörjningsutredningens slutbetänkande (SOU 2001:21).

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

Expeditionschefen har inte lämnat några synpunkter på Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Expeditionschefen hänvisar till försvarsbeslutspropositionen som föreläggs riksdagen i september 2001.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Expeditionschefen konstaterar att Försvarets materielverk har byggt upp en kompetens som motsvarar Försvarsmaktens krav. Det råder därför balans mellan Försvarsmaktens krav och Försvarets materielverks kompetens. Om Försvarsmakten skulle kunna vända sig till andra aktörer skulle FMV riskera att förlora kompetens inom vissa områden. Enligt expeditionschefen är det inte förenligt med god hushållning med statens resurser om FMV:s kompetens inte kommer till användning och därför riskerar att försvinna inom vissa områden.

Statskontoret

Oklart vem som ska göra vad i den nya materielförsörjningen

Statskontoret delar revisorernas uppfattning att det är av yttersta vikt att regeringen och försvarsmyndigheterna klarar ut roll- och ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheterna och industrin i den nya materielförsörjningen. Statskontoret bedömer att det finns ett värde i att regeringen, så

som det föreslås i revisorernas rapport, med jämna mellanrum följer upp hur statsmakterna, myndigheterna och industrin samverkar för att trygga en effektiv materielförsörjning.

2001/02:RR7
Bilaga 2

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

Statskontoret ställer sig bakom revisorernas förslag om att regeringen bör tillföra Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens och att detta i första hand bör ske i form av en mindre arbetsgrupp. Enligt Statskontoret bör en sådan grupp i första hand ägna sig åt det internationella materielsamarbetet och ansvara för mer långsiktiga materielförsörjningsstrategier.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

Statskontoret ställer sig tveksamt till revisorernas förslag om att regeringen ska se över möjligheten att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser i syfte att bidra till ökad ekonomisk flexibilitet.

I rapporten har revisorerna framhållit att förslaget om att ge Försvarsmakten ökat ekonomiskt utrymme förutsätter att regeringen har god förmåga att styra och kontrollera att Försvarsmakten håller sig inom givna ekonomiska ramar. Statskontoret anser att man bör diskutera hur regeringens styrning och kontroll av Försvarsmakten kan utvecklas.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Statskontoret avfärdar inte revisorernas förslag om att Försvarsmakten bör få i uppdrag att undersöka möjligheterna att anställa fler civila. Statskontorets bedömning är dock att Försvarsmaktens karriärsystem är den viktigaste orsaken till den höga personalomsättningen. En reformering av Försvarsmaktens karriärsystem borde därför vara den viktigaste insatsen för att minska myndighetens personalomsättning. Statskontoret förespråkar en reformering av karriärsystemen i enlighet med Pliktutredningens förslag. Pliktutredningen har föreslagit att utbildnings- och karriärsystemet ska ändras så att det i större utsträckning blir möjligt för officerare att göra expertkarriär (SOU 2000:21).

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Statskontoret väljer att inte ta ställning till förslaget om att regeringen bör undersöka möjligheterna för Försvarsmakten att vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter med beställningar. Frågan är för komplex och bör genomlysas ytterligare innan det ens går att ta ställning till om regeringen bör undersöka möjligheterna eller inte.

Statskontoret nämner att det pågår ett arbete med att skapa en europeisk försvarsmaterielbyrå (*European Armaments Agency*). Enligt Statskontoret har utvecklingen av detta arbete troligen betydelse för möjligheten för Försvarsmakten att lämna beställningar till andra länders anskaffningsmyndigheter.

Enligt Försvarsmakten stämmer revisorernas bakgrundsbeskrivningar väl med det underlag som är tillgängligt i andra utredningar. Revisorernas rapport är överskådlig och ger en god helhetsbild. Försvarsmakten uppger att de flesta problemområdena tidigare har identifierats och att Försvarsmakten redan vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Försvarsmakten ser det naturligt att regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin i det fortsatta arbetet klarar ut sina roller och sitt ansvar i den nya materieförsörjningen. Försvarsmakten uppger att myndigheten parallellt med regeringen har påbörjat detta arbete genom att inrätta en arbetsgrupp.

Försvarsmakten låter meddela att myndigheten inte har någon uppfattning om huruvida regeringen bör ta initiativ till fördjupad uppföljning av materieförsörjningen vartannat till vart fjärde år.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

Försvarsmakten instämmer med revisorerna och anser att Försvarsdepartementet bör ha tillgång till analytisk kompetens. Försvarsmakten vill dock inte uttala sig om hur det är ställt med Försvarsdepartementets kompetens.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

Försvarsmakten anser att det finns behov av att skapa en ekonomisk modell som eliminerar de problem som uppstår vid budgetårsskiften till följd av anslagskreditens begränsningar. Försvarsmakten uppger att man tillsammans med FMV kontinuerligt arbetar med att förbättra kvaliteten i materielplaneringen.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Försvarsmakten anser att revisorerna på ett riktigt sätt har beskrivit Högkvarterets problem med hög personalomsättning. Försvarsmakten har vidtagit ett åtgärdsprogram för att skapa en förbättring. Försvarsmakten uppger att myndigheten bedriver ett kontinuerligt arbete med att förändra fördelningen mellan militär och civil personal. Under innevarande år har många militära tjänster i Högkvarteret omvandlats till civila.

Försvarsmakten framhåller att det också är viktigt att skapa förutsättningar för officerare att göra militär karriär som specialister.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Försvarsmakten anser att det ännu är för tidigt att låta Försvarsmakten lämna beställningar till anskaffningsmyndigheter i andra länder. Ett lämpligt steg i denna riktning är att skapa en effektiv modell för upphandling inom ramen för det internationella samarbetet *Letter of Intent* (LOI). Försvarsmakten anser att man kan utvärdera samarbetet inom LOI om cirka fem år.

FMV konstaterar att flera av de frågor och förslag som revisorerna framför har framförts av tidigare utredningar. FMV anser att revisorernas analyser och förslag till stor del kommer att tillvaratas genom att tillämpliga delar vägs in i Försvarmaktens och FMV:s pågående verksamhetsutveckling.

FMV anser att avgiftsfinansiering är en bra styrform. FMV delar revisorernas uppfattning att Försvarmaktens ökade förmåga att arbeta försvarsmaktsgemensamt och den förbättrade dialogen mellan Försvarmakten och FMV har medfört att avgiftsfinansieringen fungerar bättre.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

FMV delar revisorernas uppfattning att det ännu är oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen. Aktörernas roller och ansvar bör därför utredas ytterligare. FMV nämner att man bl.a. bör klara ut frågor som har kopplingar till lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, krav på konkurrens, samarbetet i EU och i VEU (Västeuropeiska unionen) samt affärsjuridiskt, kommersiellt och tekniskt ansvar. Enligt FMV bör statsmakterna även se över ett antal förordningar som begränsar myndigheternas möjligheter att anpassa sig till de arbetsformer som Materieförsörjningsutredningen och andra utredningar föreslår.

FMV anser att myndighetens relation med Försvarmakten ska vara stringent. Ungefärliga uppfattningar om tekniska lösningar, kostnader, behov av tid, produktionsförutsättningar m.m. som tas fram i den tidiga studiefasen är inte tillräckliga för att skapa en kvalitetssäkrad och verklighetsanpassad materielplanering. FMV menar att Försvarmaktens och FMV:s resurser, industrins förutsättningar, utlandssamverkan m.m. i högre grad måste beaktas för att skapa en realistisk materielplanering.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

FMV anser att en effektiv styrning förutsätter analytisk kompetens hos samtliga aktörer. FMV instämmer med revisorerna om att regeringen bör ta ett större strategiskt ansvar för materieförsörjningen. FMV menar att det finns behov av en övergripande strategi för materieförsörjningen som också inkluderar forskning och teknikutveckling.

FMV anser att regeringen också måste ta ett större ekonomiskt ansvar. Fattar regeringen beslut som föranleder stora bindningar och dessa beslut inte har sin grund i Försvarmaktens planering måste regeringen också fatta nödvändiga beslut om anslagsjusteringar m.m. FMV anser det orimligt att en myndighet ska behöva vidta omfattande omDispositioner för att regeringen fattar beslut på egna grunder.

Den mindre arbetsgrupp i Försvarsdepartementet som revisorerna föreslår bör enligt FMV fatta strategibeslut som ligger minst 3—5 år framåt i tiden. Gruppens beslut bör enligt FMV inte leda till att myndigheterna tvingas till omplaneringar i närtid.

För att försvarsmyndigheterna ska kunna uppnå stabilitet i sin planering är det angeläget att materielplanen (produktions- och offertplanen) är tydlig och

kvalitetssäkrad inte bara genomförandeåret. För att uppnå stabilitet i planeringen måste materielplanen vara kvalitetssäkrad 2 år framåt i tiden.

2001/02:RR7
Bilaga 2

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

FMV instämmer med revisorerna och anser att bristen på ekonomisk flexibilitet över budgetårsgränser har medfört problem. FMV stöder revisorernas förslag om att Försvarsmakten bör få ökat utrymme för anslagssparande och anslagskredit.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

FMV har inga synpunkter på revisorernas förslag att Högkvarteret ska anställa fler civila.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Enligt FMV har revisorerna inte i tillräcklig grad beaktat att materieförsörjningen är komplex och att staten har behov av att kunna kontrollera helheten i materieförsörjningen.

FMV betonar att FMV inte endast är ett upphandlingsverk. Försvarsmakten kan inte enkelt översätta sina behov i tekniska termer. Försvarsmaktens beställningar bygger i stor utsträckning på underlag från FMV, FOI och FHS. FMV betonar att materieförsörjningen bygger på en intim samverkan mellan försvarsmyndigheterna.

Därtill har FMV tekniskt ansvar för den materiel som FMV levererat till Försvarsmakten. FMV samordnar tekniska krav inom och mellan materielsystem, följer upp drifterfarenheter, registrerar förnödenheter, fastställer tekniska instruktioner för användning osv. FMV svarar för verifiering och validering av den materiel som industrin levererar samt att ekonomiska transaktioner är korrekta. FMV har också ansvaret för att upphandlingen av materiel görs inom ramen för gällande lagar och förordningar.

FMV är motståndare till att försöka skapa ett helt marknadsmässigt förhållande mellan FMV och Försvarsmakten. Det viktigaste är att minimera statens risker totalt sett. FMV finns till för att staten ska ha en samlad kontroll över materieförsörjningen.

Alternativet till FMV är att Försvarsmakten själv bygger upp nödvändig kompetens. Skulle Försvarsmakten lämna beställningar till en anskaffningsmyndighet i ett annat land skulle Försvarsmakten ha behov av den kompetens som finns i FMV. Enligt FMV skulle staten då behöva betala för att bygga upp kompetens i både FMV och Försvarsmakten.

FMV menar att revisorernas förslag även kan kritiseras utifrån en annan utgångspunkt. Om Försvarsmakten skulle börja beställa försvarsmateriel utomlands finns det enligt FMV risk att FMV måste avveckla kompetenser som är viktiga för den samlade materieförsörjningen. FMV anser att detta skulle försvåra kontinuiteten och innebära risk att staten mister kontrollen över såväl helheten som delar av materieförsörjningen.

FMV föreslår att Försvarsmaktens beställningar till anskaffningsmyndigheter i andra länder ska gå via FMV.

Enligt FMV kan man spara pengar genom att låta utländska anskaffningsmyndigheter genomföra upphandling åt det svenska försvaret. På sikt kan ett mönster växa fram där olika länder specialiserar sig på olika typer av upphandlingar. Som grund för ett sådant samarbete måste det dock finnas mellanstatliga avtal som garanterar leveranssäkerhet. FMV uppger att det pågår ett internationellt materielsamarbete som arbetar för en utveckling i denna riktning.

Förbanden och den långsiktiga planeringen måste få större inflytande på materieförsörjningen

FMV har invändningar mot att revisorerna befarar att krigsförbandsledningens starka ställning innebär att materieförsörjningen riskerar att bli uppsplittad i enskilda anskaffningar.

FMV anser att krigsförbandsledningens starka ställning borgar för ökade möjligheter att samordna materieförsörjningen. FMV menar att det finns en risk med att ge strategiledningen större inflytande över materieförsörjningen. Strategiledningen saknar tillräcklig erfarenhet och kompetens när det gäller reell materielverksamhet. Enligt FMV finns det därför en risk att strategiledningen skulle försöka genomföra en materieförsörjning på inte fullt ut underbyggda grunder.

FMV menar att det också finns en risk med att ge OPIL och förbanden ökat inflytande över materieförsörjningen. Dessa verkar i den omedelbara närtiden. Inom några veckor och månader ska dessa kunna genomföra operativa uppdrag. FMV anser att OPIL och förbanden kan ha för höga ambitioner vad gäller materielen. Tidsförhållandena inom vilka OPIL och förbanden verkar medger dessutom sällan till att OPIL och förbanden hinner göra systemanalyser som är kopplade till därtill hörande mål och krav.

Totalförsvarets pliktverk

Totalförsvarets pliktverk har inga synpunkter på revisorernas rapport.

Försvarshögskolan

Oklart vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen

Försvarshögskolan anser det angeläget att tydliggöra regeringens, försvarsmyndigheternas och industrins ansvar och roller i materieförsörjningen. Enligt Försvarshögskolan är det viktigt att även beakta den informella styrningen och avgiftsfinansieringens begränsningar i den rådande situationen.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

Försvarshögskolan instämmer med revisorerna och anser att det kan vara lämpligt att regeringen förstärker Försvarsdepartementets analytiska kompetens genom att tillföra departementet en mindre arbetsgrupp.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

Försvarshögskolan anser i likhet med revisorerna att det kan vara lämpligt att öka Försvarsmaktens ekonomiska flexibilitet över budgetårsgränser.

Förutom ett mer lättarbetat uppföljningssystem finns det också behov av att förstärka den ekonomiska kompetensen i Försvarsmakten. Enligt Försvarshögskolan skulle Försvarsmaktens behov av ekonomisk kompetens kunna tillgodoses genom en utökning av den civila personalen i kombination med en ökad utbildning hos den militära personalen.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

Försvarshögskolan ställer sig positiv till revisorernas förslag om att Högkvarteret ska anställa fler civila. Utökat antal civila i Högkvarteret skulle minska personalomsättningen och tillföra kompetens.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

Försvarshögskolan ställer sig tveksam till förslaget om att regeringen bör undersöka möjligheten för Försvarsmakten att vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder. Enligt Försvarshögskolan har inte Försvarsmakten tillräckliga kunskaper i teknik och upphandling för att kunna vända sig till andra länders anskaffningsmyndigheter. Dessutom skulle Högkvarterets höga personalomsättning kunna medföra problem eftersom materielinköp ofta sträcker sig över längre tidsperioder. Försvarshögskolan bedömer att Försvarsmakten skulle kunna hamna i ett synnerligen dåligt förhandlingsläge gentemot en stor och kraftfull anskaffningsmyndighet i ett annat land.

Totalförsvarets forskningsinstitut

Oklart vem som ska göra vad i den nya materielförsörjningen

FOI stöder revisorernas förslag att regeringen och försvarsmyndigheterna ska klara ut roller och ansvar mellan regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin avseende materielförsörjningen.

Fördjupade uppföljningar av hur parterna lämpligen samverkar bör, som revisorerna föreslår, göras återkommande för att trygga ett effektivt system för materielförsörjningen och för att den ska utvecklas över tiden.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

FOI stöder revisorernas förslag att regeringen ska tillföra Försvarsdepartementet nödvändig analytisk kompetens för att säkerställa den långsiktiga inriktningen av materielförsörjningen.

FOI anser att den föreslagna gruppen i första hand bör ägna sig åt att utforma en övergripande långsiktig strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning. En övergripande strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning bör kunna vara en utgångspunkt för att skapa ett sammanhängande system av verksamheter som tillsammans kan bidra till uppbyggnad och utveckling av kunskap hos myndigheter och industri.

FOI stöder revisorernas förslag och anser att regeringen bör finna former för att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över budgetårsgränser inom definierade ramar. FOI instämmer med revisorerna om att ökat ekonomisk flexibilitet bidrar till ökad handlingsfrihet och effektivitet. Med ökad ekonomisk flexibilitet kan Försvarsmakten minska risken för fördyringar m.m. som kan uppstå vid tillfälliga begränsningar i budgetutrymmet.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

FOI stöder revisorernas förslag om att anställa fler civila i Högkvarteret. Genom att anställa fler civila kan Högkvarteret minska sin personalomsättning och öka kompetensen i materielförsörjningsfrågor.

Utöver denna åtgärd bör man enligt FOI överväga vilka möjligheter det finns att förändra Försvarsmaktens karriärsystem för att ge ökat utrymme för specialisering och uppbyggnad av djup kompetens.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

FOI bedömer att revisorernas förslag om ett ökat inslag av konkurrens är principiellt intressant. För en lång tid framöver kommer dock förslaget att vara orealistiskt att genomföra i praktiken. Orsaken är att FMV:s kunskap om det svenska försvaret är unik ur teknisk synvinkel. Vid anskaffningar som är tekniskt komplicerade måste FMV:s kompetens finnas med för att nya och gamla system ska fungera tillsammans. Därtill är det inte givet att ökad konkurrens bidrar till ökad effektivitet.

FOI förespråkar i stället en utveckling av det befintliga samarbetet mellan försvarsmyndigheterna och industrin. Enligt FOI bör materielförsörjningen i framtiden i högre grad än i dag vara inriktad på att utveckla produkter och tjänster i samarbete med myndigheter och industrier i andra länder.

Ekonomistyrningsverket

Revisorerna konstaterar att Försvarsmakten under senare år har utvecklat sin beställarkompetens och därmed stärkt kontrollen över materielförsörjningen. ESV anser att revisorernas iakttagelser är intressanta som ett konkret exempel på hur beställar- och utförarmodellen fungerar. Det är därför positivt att revisorerna har genomfört granskningen även om den inte utmynnar i särskilt många förslag som ESV kan ta ställning till.

Syftet med revisorernas granskning har varit att undersöka hur regeringen och Försvarsmakten styr materielförsörjningen inom ramen för avgiftsfinansiering. ESV noterar att revisorernas syfte inte har varit att undersöka om beställar- och utförarmodellen medfört att materielförsörjningen blivit effektivare eller bättre jämfört med när FMV var anslagsfinansierat. ESV menar att en sådan jämförelse skulle vara väl så intressant från ett uppföljnings- och utvärderingsperspektiv som det syfte som revisorerna valde för sin granskning.

Oklart vem som ska göra vad i den nya materielförsörjningen

ESV anser att det inte behövs någon ytterligare insats för att klara ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materielförsörjningen. Genom att använda beställar- och utförarmodellen har statsmakterna redan tilldelat aktörerna definierade roller. ESV menar att revisorerna nu konstaterat att modellen fungerar bättre än tidigare. Bland annat anser revisorerna att Försvarsmakten stärkt sin roll som beställare. Detta kan enligt ESV tyda på att aktörerna håller på att anpassa sig till de roller och förutsättningar som modellen bygger på.

ESV uppmärksammar samtidigt att flera utredningar anser att den nya materielförsörjningen ställer nya krav. Materielförsörjningen måste i framtiden bli mer flexibel för att kunna möta nya och delvis okända hot. Materielförsörjningen anser att Försvarsmakten, FMV och industrin ska jobba närmare varandra i nätverk och att Försvarsmakten ska ha många kontakter med industrin. ESV anser att den ordning som Materielförsörjningsutredningen föreslår kan innebära att rollerna som beställare och utförare blir otydliga.

ESV vill att revisorerna ska ta ställning till vilka krav som den nya materielförsörjningen ställer. ESV vill att revisorerna därefter ska ta ställning till om beställar- och utförarmodellen är förenlig med revisorernas bedömning av de framtida kraven på den nya materielförsörjningen. Om utgångspunkten är att beställar- och utförarmodellen ska vara kvar faller det sig enligt ESV naturligt att regeringen och försvarsmyndigheterna klarar ut vilka roller och vilket ansvar regeringen, försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materielförsörjningen.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

ESV delar revisorernas uppfattning att Försvarsdepartementet måste ha tillräcklig analytisk kompetens. Med hänvisning till vad som ESV framfört ovan ställer man sig dock frågande till om den föreslagna arbetsgruppen ska ha till uppgift att klargöra vilka roller som försvarsmyndigheterna och industrin ska ha i den nya materielförsörjningen.

Samtidigt instämmer ESV med revisorerna om att det kan vara motiverat att regeringen vartannat till vart fjärde år tar initiativ till en fördjupad uppföljning av hur de olika aktörerna samverkar för att trygga ett effektivt system för materielförsörjningen. ESV anser att man i den föreslagna uppföljningen bör diskutera aktörernas ansvarsfördelning och de organisatoriska förutsättningarna.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

ESV instämmer med revisorerna och anser att regeringen bör överväga att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över enskilda budgetårsgränser. Enligt ESV är det viktigt att den finansiella styrningen är anpassad till den verksamhet den är avsedd att styra.

ESV anser det olämpligt att det finns en generell regel om indragning av anslagssparande. Ett anslagssparande kan bero på olika omständigheter. Regeringen bör i stället hantera frågan om eventuellt indragande av anslags-

sparande inom ramen för det ordinarie budgetarbetet genom särskilda rege-
ringsbeslut.

Den generella regeln om indragning av anslagssparande medför dessutom
att myndigheternas långsiktiga planering försvåras eftersom myndigheten
inte vet hur regeringen kommer att bedöma myndighetens anslagssparande.
För att undvika suboptimering i myndigheternas arbete är det viktigt med
förutsägbarhet.

ESV framhåller att de fördrande omförhandlingar med försvarsindustrin
som FMV ägnar sig åt är ett tydligt exempel på suboptimering som skulle
kunna undvikas om Försvarsmaktens ekonomiska flexibilitet över budgetårs-
gränserna ökade.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

ESV hänvisar till en rapport, *Förstudie om Försvarsmaktens ekonomiska
läge m.m.* (dnr 12-171/2001), som myndigheten publicerade i juli 2001. I
rapporten har ESV lämnat en rad förslag bl.a. när det gäller Försvarsmaktens
ekonomiska kompetens.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

ESV instämmer med revisorerna och anser att regeringen bör undersöka
Försvarsmaktens möjligheter att vända sig med beställningar till andra län-
ders anskaffningsmyndigheter. I sådana undersökningar bör regeringen också
bedöma om det finns möjlighet för andra länders försvarsmyndigheter att
vända sig till svenska myndigheter med sina beställningar.

Enligt ESV aktualiserar revisorernas förslag frågan om hur den framtida
organisationen för materielanskaffning bör utformas. ESV anser att det vore
värdefullt att få kännedom om hur materielanskaffningen är organiserad i
andra länder.

Enligt ESV bör man även belysa vilken betydelse det har för Försvars-
maktens valfrihet att regeringen fattar beslut om ca 80 % av materielanskaff-
ningen.

Sveriges Försvarsindustriförening

Oklart vem som ska göra vad i den nya materielförsörjningen

Försvarsindustriföreningen anser att Försvarsmakten har en tydlig roll som
beställare och ett konkret inflytande på materielförsörjningen.

Enligt FIF är det viktigt att Högkvarterets strategiledning får ett betydande
inflytande på materielförsörjningen. Försvarsmakten bör även ta tillvara
OPIL:s kunskaper om materielen. Ansvarsförhållanden i den kort- och lång-
siktiga verksamheter måste dock vara tydliga för att undvika att resurser
inom OPIL splittras.

FIF anser att ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten, FMV, FOI och
industrin är en vital fråga för den framtida materielförsörjningen. Enligt FIF
är det angeläget att industrin får vara delaktig redan vid strategiarbetet. FIF

menar att det finns ett stort värde för såväl statsmakterna som för industrin i att industrin engageras tidigt i materieförsörjningen.

FIF instämmer med revisorerna och anser att det finns behov av återkommande översyner av systemet för materieförsörjning. Den snabba utvecklingen kräver enligt FIF att materieförsörjningen kontinuerligt blir anpassad till förändringar i omvärlden. FIF vill dock uppmärksamma att alltför omfattande förändringar och omorganisationer kan medföra att kärnverksamheten försenas eller stannar av. Detta pekar på att det kan vara lämpligt att göra en fördjupad översyn av materielprocessen vart fjärde år.

Försvarsdepartementet saknar tillräcklig kompetens

FIF anser att det finns behov av att stärka Försvarsdepartementets med industriell kompetens. Om regeringen väljer att stärka departementet med en sådan arbetsgrupp som revisorerna föreslår bör industrin vara representerad i gruppen.

Regeringens budgetrestriktioner är för snäva

FIF biträder revisorernas förslag om att öka flexibiliteten i materieförsörjningen genom att öka det ekonomiska utrymmet över enskilda budgetårsgränser. Genom att öka den ekonomiska flexibiliteten torde såväl myndigheter som försvarsindustri kunna undvika kostsamma omförhandlingar.

Försvarsmaktens personalomsättning är för hög

FIF har inget att invända mot revisorernas förslag om att Högkvarteret kan minska sin personalomsättning och tillföra kompetens genom att anställa fler civila. Enligt FIF är det angeläget att de anställda i Högkvarteret har tillräcklig ekonomisk, industriell och internationell kompetens och att Högkvarteret kan upprätthålla personell kontinuitet.

Öka försvarsmyndigheternas valfrihet

FIF ifrågasätter värdet i förslaget om att regeringen ska undersöka Försvarsmaktens möjligheten att vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder. FIF menar att samtliga aktörer uttalat att det finns ett behov av närmare samarbete mellan Försvarsmakten, FMV, FOI och industrin för att trygga en effektiv materieförsörjning. Enligt FIF skulle detta nära samarbete försvåras om Försvarsmakten vände sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder.

FIF anser att anskaffningsmyndigheter i andra länder skulle kunna få huvudansvaret för viss del av svenska beställningar i samband med internationellt samarbete. FMV ska dock vara den svenske aktör som ansvarar för beställningen.

FIF menar att man dessutom måste väga in FMV:s roll i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Enligt FIF är ett starkt FMV en vital resurs för att säkerställa nödvändig materielltillförsel. Om FMV skulle försvagas finns det risk att nödvändiga resurser inte längre skulle finnas inom landet. FIF menar att det skulle uppstå extra kostnader för att upprätthålla nödvändig kompetens i landet, kompetens som riskerade att försvinna till följd av att För-

svarsmakten lämnat beställningar till anskaffningsmyndigheter i andra länder.

FIF vill också peka på att Försvarsmakten skulle behöva bygga upp juridisk och kommersiell kompetens för att kunna fungera som en god beställare till anskaffningsmyndigheter i andra länder.

Avslutningsvis konstaterar FIF att det säkerhetspolitiska målet, att skapa ett ömsesidigt beroende med andra länder, bäst gagnas genom ett starkt och självständigt svenskt uppträdande och en stark svensk försvarsindustri. FIF menar att svensk försvarsindustri inte skulle gynnas av att Försvarsmakten kunde vända sig till anskaffningsmyndigheter i andra länder.

2001/02:RR7
Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Revisorernas rapport.....	2
2	Revisorernas överväganden och förslag.....	7
2.1	Remissinstansernas allmänna synpunkter.....	7
2.2	Oklar vem som ska göra vad i den nya materieförsörjningen.....	7
2.3	Försvarsdepartementet saknar tillräckligt med kompetens.....	9
2.4	Regeringens budgetrestriktioner är för snäva.....	10
2.5	Försvarsmaktens personalomsättning är för hög.....	10
2.6	Öka försvarsmyndigheternas valfrihet.....	12
2.7	Förslag.....	15

Bilaga 1

Rapport 2000/01:11 Styrningen av försvarets materieförsörjning – Inom ramen för avgiftsfinansiering.....			17
1	Sammanfattning.....		19
1.1	Några av revisorernas iakttagelser.....		19
1.2	Revisorernas förslag.....		21
2	Granskningens bakgrund och syfte.....		23
2.1	Tidigare granskningar och utredningar.....		23
3	En ny materieförsörjning.....		25
3.1	Nytt försvar.....		25
3.2	Ny materieförsörjning.....		27
4	Försvarets materielverk.....		29
5	Bakgrunden till avgiftsfinansiering.....		32
5.1	Avgiftsfinansiering blev vanligare under 1990-talet.....		32
5.2	Innebörden av avgiftsfinansiering.....		33
6	Försvarets materielverk blir avgiftsfinansierat.....		35
7	Regeringens styrning av materieförsörjningen.....		38
7.1	Riksdagens styrning av materieförsörjningen.....		38
7.2	Regeringens formella styrning.....		38
7.3	Regeringens informella styrning.....		41
8	Försvarsdepartementets förmåga att styra materielfrågorna.....		44
8.1	Regeringen måste ta strategiskt ansvar.....		44
8.2	Regeringen detaljstyr.....		46
8.3	Kommentarer från Försvarsdepartementet och försvarsmyndigheterna.....		47
9	Regeringens ekonomiska styrning.....		50
10	Försvarsmaktens styrning av materieförsörjningen.....		53
10.1	Omorganisationer.....		53
10.2	Försvarsmaktens ledning.....		53
10.3	Den långsiktiga planeringen viktig för materieförsörjningen.....		55
10.4	Försvarsmaktens materielplanering.....		58
11	Dialogen mellan Försvarsmakten och FMV.....		61
11.1	Bakgrund.....		61
11.2	Offertförfrågan, offert och beställning.....		62
11.3	Försvarsmaktens kontroll och uppföljning.....		63

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

11.4 Dialogen har blivit mer stringent	65
12 Högkvarterets personalomsättning.....	67
13 Förutsättningarna för avgiftsfinansiering.....	69
13.1 Beställar- och utförarmodellen.....	69
13.2 Exempel när avgiftsfinansieringen inte fungerar	71
13.3 Den nya materieförsörjningen.....	72
14 Revisorernas överväganden och förslag	74
14.1 Revisorernas överväganden	74
14.2 Revisorernas förslag	79
Litteraturlista	81

Bilaga 2

Sammanställning av remissvar vid remittering av revisorernas rapport	
Styrningen av försvarets materieförsörjning (2000/01:11).....	83

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**