

Investeringsplanering för försvarsmateriel

En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess

*Betänkande av Investeringsplanering för
försvarsmateriel*

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:15

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24085-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Karin Enström

Regeringen beslutade den 16 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2013:52) med uppdrag att lämna förslag på en ändrad process för investeringsplanering för försvarsmateriel, att utforma en ändamålsenlig ordning för regeringens styrning av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt att öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att styra och fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Den 28 maj 2013 förordnades överdirektören Dan Ohlsson, Försvarets materielverk, som särskilt utredare. Som sakkunniga förordnades från och med den 1 juli 2013 departementsrådet Peter Mild, Försvarsdepartementet, kanslirådet Robert Ihrfors, Försvarsdepartementet, och departementssekreteraren Anna-Karin Jansson, Finansdepartementet. Samma dag förordnades planeringschefen Lennart Kallander, Trafikverket, som expert i utredningen.

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 15 augusti 2013 kanslichefen Ingemar Wahlberg, Riksdagens försvarsutskott. Som sekreterare anställdes från och med den 24 juni 2013 departementssekreteraren Patrik Asplund, Finansdepartementet, och departementssekreteraren Johan Hägglöf, Försvarsdepartementet. Den 1 november 2013 entledigades Johan Hägglöf.

Utredningen har antagit namnet Investeringsplanering för försvarsmateriel (Fö 2013:02).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess* (SOU 2014:15). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i mars 2014

Dan Ohlsson

/ Ingemar Wahlberg
Patrik Asplund

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Uppdraget om en ny planeringsprocess för materielinvesteringar.....	21
1.2 Utredningsarbetet.....	23
1.3 Betänkandets utformning.....	23
1.4 Grundläggande definitioner	24
2 Förhållandet mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna	27
2.1 Riksdagen och regeringen	27
2.2 Styrningen av myndigheterna.....	28
2.3 Instruktion och regleringsbrev	29
2.4 Budgetramverket.....	30
3 Tidigare ställningstaganden rörande försvarets materielförsörjning	37
3.1 Regeringens och riksdagens ställningstaganden	37
3.2 Offentliga utredningar.....	44
3.3 Granskningar och rapporter.....	46

4	Investeringsplanering för försvarsmateriel	51
4.1	Hittillsvarande processer för försvarets investeringsplanering	51
4.2	En ny process för lednings- och beställarfunktionen	64
4.3	Investeringsprocesser för försvarsmateriel inom andra relevanta länder	66
5	Investeringar inom transportinfrastrukturuområdet	67
5.1	Planeringen behövde uppfylla flera olika syften och krav på förbättringar	68
5.2	En utvecklad process inom infrastrukturuområdet	69
6	Investeringsplaneringens nuvarande brister	79
6.1	Planerings-, besluts- och uppföljningsrelaterade problem	79
6.2	Budgettekniska frågor	84
7	Ny process för investeringsplanering för försvarsmateriel	89
7.1	Förslagens utgångspunkter	90
7.2	Förslagen i korthet	92
7.3	Nytt planerings-, besluts- och uppföljningssystem	93
7.3.1	Ett riktlinjebeslut varje valperiod	93
7.3.2	Den 12-åriga planen bör delas in i tre delar	97
7.3.3	En resultatredogörelse bör lämnas till riksdagen en gång per valperiod	99
7.3.4	Ett årligt samlat underlag från Försvarsmakten	100
7.3.5	Ett årligt samlat beslutstillfälle för riksdagen	103
7.3.6	Ett årligt samlat beslutstillfälle för regeringen	104
7.3.7	Uppföljning av pågående investeringar	107
7.3.8	Behov av kompetens- och analysstöd	108
7.4	Budgettekniska förslag	110
7.4.1	Renodling av anslagen	110

7.4.2	Regeringens förslag till investeringsplan i budgetpropositionen	111
7.4.3	Regeringens förslag till bemyndiganden om ekonomiska åtaganden i budgetpropositionen	113
7.4.4	Utökad anslagskredit.....	114
7.5	Förslagets genomförande	116
8	Hur påverkas riksdagen, regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna av utredningens förslag?	119
8.1	Hur påverkas riksdagen?	119
8.2	Hur påverkas regeringen och Regeringskansliet?	120
8.3	Hur påverkas myndigheterna?	122
9	Kostnads- och konsekvensanalys.....	125
9.1	Ekonomiska konsekvenser	125
9.2	Övriga konsekvenser	126
Bilagor		
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:52.....		129
Bilaga 2 Utredningens uppdrag och var i betänkandet uppdraget behandlas		135
Bilaga 3 Investeringsprocessen för försvarsmateriel i andra länder		137



Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 16 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare för att föreslå en ändrad process för hur regeringen ska styra investeringar i försvarsmateriel samt för hur riksdagen och regeringen ska kunna fatta investeringsbeslut på strategisk nivå. Enligt direktivet ska utredaren vidare föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med tydlig spårbarhet till insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Vidare ska utredaren föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar för kommande planeringsperiod kan utformas samt hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade objekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas.

Materielplaneringens nuvarande brister

I direktivet till utredningen beskriver *regeringen* hur den ser på materielplaneringens nuvarande brister. Den nuvarande ordningen medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå, men omfattande på detaljnivå. Riksdagen beslutar om en ekonomisk ram för de anslag som avser materielinvesteringar men varken riksdagen eller regeringen tar ställning till Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplanering.

Regeringen anser att den inte påverkar den långsiktiga materiel-försörjningen, utan den ställs inför beslut som sedan länge i praktiken redan är fattade av Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Valmöjligheterna för regeringen är därför mycket få. Nuvarande process innebär att regeringen tar ställning till anskaffningen av enskilda objekt eller i vissa fall på en relevant systemnivå. Det saknas enligt direktiven en möjlighet att på en strategisk nivå ta ställning till en helhet för den kommande planeringsperioden. Det

saknas även en tydlig koppling till de ekonomiska ramarna och kraven på operativ förmåga. Materielplaneringsprocessen och budgetprocessen är inte samordnade.

Det är enligt regeringens mening svårt för regeringen att påverka vilka projekt som Försvarmakten och Försvarets materielverk får börja projektera eller omfattningen av de projekt som påbörjas. Det finns heller ingen tydlig process för hur påbörjade investeringar kan avbrytas eller omprioriteras.

Utredningen konstaterar att det inom försvarsområdet inte finns ett skriftligt officiellt fastställt system över hur materielförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen. Detta är en skillnad jämfört med exempelvis transportinfrastrukturuområdet.

Utredningen konstaterar att beslutsunderlagen till riksdagen och regeringen inte är fullständiga. Ett enskilt materielsystem kan i olika faser belasta flera olika av Försvarmaktens anslag från utveckling, över anskaffning, drift och underhåll, en internationell insats samt slutligen avveckling.

Utredningen anser att uppdelningen innebär att analyser och åtgärder som kan vara rationella för att minimera de totala kostnaderna i ett livscykelperspektiv försvåras, eftersom insynen i anslagsbelastningen i viss mån saknas och uppföljningen försvåras. Regeringen, och i förlängningen riksdagen, får därför svårt att bedöma investeringens samtliga kommande utgiftskonsekvenser, och därmed vilka försvarsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser som anskaffningen medför. Det är svårt att göra avvägningen mellan att nyanskaffa ett materielsystem eller att livstidsförlänga ett existerande system.

Utredningens förslag

Planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen

Riksdagen och regeringen bör en gång per valperiod ta ställning till de investeringar som bör ingå i en långsiktig plan som omfattar 12 år. För att inrikta Försvarmaktens arbete med att ta fram förslag till en sådan plan bör regeringen ge planeringsanvisningar till Försvarmakten, i vilka regeringens inriktning och prioriteringar läggs fast inom angiven en ekonomisk ram.

Underlaget för statsmakternas inriktning bör innehålla en tydlig koppling till hur de föreslagna investeringarna kan härledas till kraven på operativ förmåga, beskriva de tekniska systemens sammanhang, infrastrukturkostnader samt de bedömda livscykelkostnaderna, samt möjligheterna till internationellt samarbete.

Den 12-åriga planen bör delas in i tre delar med olika innehåll och detaljeringsgrader. Perioden 1–3 år omfattar investeringar som är *färdiga att anskaffas*. Perioden 4–6 år omfattar de investeringar som *föreslås börja förberedas för anskaffning* under dessa år och perioden 7–12 år bör omfatta de framtida operativa förmågebehov som *bör utredas vidare*.

I anvisningarna inför den 12-åriga planen bör regeringen slå fast vilka förutsättningar och prioriteringar som ska gälla för periodens investeringar i försvarsmateriel, bl. a. vad avser vilken förmågeutveckling som ska prioriteras. Utgångspunkten bör vara vilken operativ förmåga som försvarsmakten har när anvisningarna beslutas.

Med utredningens förslag blir det regeringens plan för investeringar i försvarsmateriel, till skillnad mot för närvarande där det bara finns planer på myndighetsnivå.

Regeringen bör lämna en resultatredogörelse till riksdagen i samband med att riksdagen behandlar förslaget till en 12-årig plan för investeringarna. Resultatredogörelsen bör redovisa hur de tidigare investeringsbesluten har genomförts och vara ett underlag för det kommande riktlinjebeslutet. Förslaget till den 12-åriga planen och resultatredogörelsen bör vara en del av budgetpropositionen.

Försvarsmakten bör sedan ges i uppdrag att årligen lämna förslag, inom gällande ekonomisk ram, till regeringen om investeringar för de kommande sex åren. Underlaget bör vara en del av Försvarsmaktens budgetunderlag.

Varje år bör riksdagen godkänna regeringens förslag till vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren (år 1–3). Regeringens förslag bör ingå i budgetpropositionen. Riksdagen bör även årligen informeras om vilka investeringar som *föreslås börja förberedas för anskaffning* de därpå följande tre åren (år 4–6).

Varje år bör regeringen fatta beslut om vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka investeringar som *får börja förberedas för anskaffning* de därpå följande tre åren (år 4–6). Besluten bör ingå i Försvarsmaktens regleringsbrev.

En strukturerad och systematisk uppföljningsprocess, liknande den inom transportinfrastrukturuområdet, med regelbundna möten

under genomförandeåret, bör införas mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Uppföljningen bör omfatta pågående investeringar och beskriva materielens leveransstatus, viktigare beslutstidpunkter, ekonomiska utfall samt ännu icke in-tecknat ekonomiskt utrymme.

Budgettekniska förslag

Det bör ske en renodling av anslagen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap inom materielområdet. Inriktningen bör vara att anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* rensas från vidmakthållandekostnader och anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* rensas från investerings- och vidmakthållandekostnader, så att anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* blir ett renodlat investeringsanslag och att anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* blir ett renodlat anslag för vidmakthållande.

Utredningen föreslår, i likhet med Ekonomistyrningsverket, att samtliga investeringsutgifter bör tas med i investeringsplanen, men att myndighetsutgifterna särredovisas. Investeringsplanen bör delas in i objekt eller objektgrupper.

Redovisningen av beställningsbemyndigandena bör utvecklas så att det tydligt framgår vilka objekt eller objektgrupper som avses, vilken ekonomisk omfattning de har och under vilka år som utgifterna bedöms falla ut. I likhet med inom transportinfrastrukturområdet bör beställningsbemyndigandet inte omfatta inomstatliga åtaganden mellan myndigheter.

En anslagskredit bör beviljas om 10 procent på den del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som avser investeringsutgifter utanför staten.

Förslagets genomförande

Det bör utarbetas en planerings-, besluts- och uppföljningsprocess som fastställs av regeringen eller Regeringskansliet och som beskriver ansvarsfördelningen och styrningen mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna. Arbetet som bör bedrivas i projektform av Regeringskansliet i nära samarbete med Försvarsmakten, Försvarets materielverk samt med externt stöd.

Förslagens effekter

Utredningens förslag skapar en mer långsiktig och strategisk styrning av materielinvesteringarna. Det ger möjlighet för riksdagen och regeringen att fatta beslut om större helheter, utan att statsmakternas kortsiktiga beslutsmandat begränsas.

Processen gör det möjligt för regeringen att tidigt påverka investeringarna samt ge riksdagen och regeringen fler beslutstillfällen under pågående arbete. Processen bidrar till en bättre samordning mellan regeringens och försvarsmyndigheternas arbete inför investeringar i försvarsmateriel. Investeringsplaneringen utgår från den av riksdagen och regeringen beslutade insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga samt statsmakternas prioriteringar över tid.

De ekonomiska ramar som riksdagen och regeringen beslutat är styrande för planeringen och ger förslagen en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen.

Utredningen föreslår en förbättrad ordning för regeringens uppföljning av beslutade investeringar som förbättrar möjligheten för regeringen att följa upp objekten ur såväl ekonomiska som förmågemässiga perspektiv.

Förslagen skapar en större öppenhet i redovisningen av de beslutade investeringarnas ekonomi till riksdagen, vilket riksdagen har begärt. Riksdagens insyn, möjlighet till mer långsiktig och strategisk påverkan och uppföljning, av tidigare fattade beslut förbättras.

Utredningens förslag ger regeringen förutsättningar att skapa en större öppenhet gentemot riksdagen, ger samlade beslutstillfällen, förbättrade uppföljningar av beslutade investeringar samt att tidigt påverka investeringsplaneringen. Sammantaget sett ger förslagen möjlighet för statmakterna att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Regeringens beslut föreslås meddelas Försvarsmakten *en gång* per år i regleringsbrevet. Därmed skapas en tydligare och mer sammanhållen återkoppling till Försvarsmaktens underlag. Processen förbättrar möjligheterna för Försvarsmakten att få tidiga ställningstaganden från regeringen till föreslagna investeringar och till vilka investeringar som får förberedas för framtida anskaffning. Ledtiderna bör därmed kunna kortas.

Sammantaget ger förslagen, för alla instanser, en ökad insyn, tydlighet, struktur och fasthet i Försvarsmaktens materielförsörjning.

Summary

Inquiry remit

The Government decided on 16 May 2013 to appoint an Inquiry to propose changes to the process for how the Government controls defence equipment investments and for how the Riksdag and Government can make investment decisions at strategic level. Under its terms of reference, the Inquiry is to also propose a process by which the Riksdag and the Government make long-term decisions that have clear traceability to the operational capability requirements of the operational organisation. Furthermore, the Inquiry is to propose how a focused decision point for equipment investments for the coming planning period can be devised, and how greater transparency can be achieved in reports to the Riksdag and the Government on the financial status and content of approved objects.

Current shortcomings in equipment planning

In the Inquiry's terms of reference, the *Government* describes its view of the current shortcomings of the equipment planning process. The current system entails a risk that the Government's control will be indirect at strategic level but extensive at the detailed level. The Riksdag decides on a financial framework for the appropriations related to equipment investments, but neither the Riksdag nor the Government take a position on the Swedish Armed Forces' long-term investment planning.

The Government's view is that it has no influence on the long-term supply of equipment; rather it is faced with decisions that have in practice long been taken by the Swedish Armed Forces and the Swedish Defence Materiel Administration. The options available to the Government are therefore very limited. The current process

involves the Government making a decision on the acquisition of individual objects or, in certain cases, decisions on acquisition at a relevant system level. Under its directives, it is not possible to make a holistic decision at a strategic level for the coming planning period. Nor is there a clear link to the financial frameworks and operational capability requirements. The equipment planning and budget processes are not coordinated.

The Government considers that it is difficult for it to have any influence over which projects the Swedish Armed Forces and Defence Materiel Administration are allowed to begin planning, or the scope of the projects that have been initiated. Furthermore, there no clear process for terminating or reprioritising investments once they have been initiated.

The *Inquiry* notes the fact that in the area of defence there is no written officially established system for how equipment supply is to be planned, approved or followed up between the Government and relevant authorities, or between the Government and the Riksdag. This is different than in the area of transport infrastructure, for example.

The Inquiry notes that the decision-making data provided to the Riksdag and the Government is incomplete. At various phases, the costs of an individual equipment system may be charged to several of the Swedish Armed Forces' different appropriations, from development, through acquisition, operation and maintenance, an international mission and, finally, phasing out.

The Inquiry considers that this division means that analyses and measures that may be rational to minimise total costs from a life-cycle perspective are rendered more difficult, as there is a certain lack of clarity about the costs to different appropriations, and follow-up is complicated. It is therefore difficult for the Government, and ultimately the Riksdag, to estimate all the future expenditure effects of an investment, and accordingly the potential impact an acquisition may have on the defence budget and central government finances. It is difficult to weigh up the comparative advantages of acquiring a new equipment system or extending the lifetime of an existing system.

The Inquiry's proposals

Process for planning, decision-making and follow-up

Once per electoral period, the Riksdag and the Government should make a decision on the investments that should be included in a long-term plan covering 12 years. To focus the efforts of the Swedish Armed Forces in drawing up proposals for such a plan, the Government should issue planning directions to the Swedish Armed Forces, which establish the Government's priorities based on the current direction for defence policy and within a set financial framework.

The data on which the Government and Riksdag base their indicative decision should be clearly linked to how the proposed investments tie in with the operational capability requirements. It should describe the context of the technical systems, infrastructure costs and the estimated life-cycle costs, and the opportunities for international cooperation.

The indicative decision should be divided into three parts with different content and degrees of detail. The period of years 1–3 should cover investments that are *ready to be acquired*. The period of years 4–6 should cover investments that are *proposed to begin being prepared for acquisition* during these years, while the period of years 7–12 should cover the future operational capability needs that *should be further analysed*.

The Government should submit a performance report to the Riksdag in connection with the Riksdag's consideration of the proposed 12-year plan for investments. The performance report should give an account of how earlier investment decisions have been realised and be a basis for the proposed indicative decision. The 12-year plan and the performance report should be part of the Budget Bill.

The Swedish Armed Forces should then be tasked with submitting annual proposals within the applicable financial framework to the Government as support for investment decisions for the next six years. This information should be a part of the Swedish Armed Forces' budget documentation.

Each year the Riksdag should approve the Government's proposals on investments that *may be acquired* in the immediately following three years (years 1–3). The Government's proposals should be included in the Budget Bill. The Riksdag should also be

informed annually about investments that are *proposed to begin being prepared for acquisition* in the three subsequent years (years 4–6).

Each year the Riksdag should approve the Government's proposal on investments that *may be acquired* in the immediately following three years (years 1–3) and a decision on investments that may *begin being prepared for acquisition* in the three subsequent years (years 4–6). The decisions should be included in the Swedish Armed Forces' appropriation directions.

A structured and systematic follow-up process, similar to that found in the area of transport infrastructure, involving regular meetings, should be introduced between the Government Offices and the relevant authorities. Follow-up should cover ongoing investments and describe the equipment's delivery status, important decision dates, financial outcomes, and financial outcomes that are not yet registered.

Budgetary proposals

The appropriations within expenditure area 6, 'Defence and contingency measures', relating to equipment, should be more clearly distinguished. The approach should be that appropriation 1.1 *Unit activities and preparedness* is cleared of in-service support costs, and 1.2 *Swedish Armed Forces' International missions* is cleared of investment and in-service support costs so that 1.3 *Acquisition of equipment and facilities* becomes a pure investment appropriation and 1.4 *In-service support, and phase-out etc. of equipment and facilities* becomes an appropriation for in-service support.

The Inquiry proposes, in line with the National Financial Management Authority, that all investment expenditures should be included in the investment plan, but that authority expenditures should be reported separately. The investment plan should be divided into objects or object groups.

Authorisations to place orders should be developed to clarify the objects or object groups that are referred to, their financial scope and the years in which the expenditures are expected to be incurred. As in the case of the transport infrastructure area, the authorisation to place orders should not cover intra-governmental commitments between authorities.

An appropriation credit of 10 per cent should be granted on the share of appropriation 1.3 *Acquisition of equipment and facilities* that relates to extra-governmental investment expenditures.

Implementation of the proposals

Based on the proposals in this report, a process for planning, decision-making and follow-up should be devised that is established by the Government and that describes the process between the Government and the Riksdag, and between the Government and government authorities. This work should be conducted in project form by the Government Offices in close cooperation with the Swedish Armed Forces, the Defence Materiel Administration, and with external support.

Impact of the proposals

The Inquiry's proposals will create a more long-term and strategic control of equipment investments. This will enable the Riksdag and the Government to take more holistic decisions, without limiting their short-term decision-making mandate.

This process will make it possible for the Government to influence investments at an early stage and give the Riksdag and the Government more frequent decision points during ongoing project work. The process offers improved coordination between the Government and defence authorities in their work ahead of defence equipment investments. The investment planning will be based on the needs and operational capability – and hence equipment – requirements of the operational organisation, as approved by the Government and Riksdag, and on the operational organisation's priorities over time.

The financial frameworks approved by the Riksdag and the Government will steer planning and more clearly link the proposals to the central government budget process.

The Inquiry proposes a better arrangement for the Government's follow-up of approved investments which will put the Government in a better position to follow up the objects from both a financial and capability perspective.

These proposals create greater transparency in the reporting on the financial status of the approved investments to the Riksdag, which the Riksdag has requested. The Riksdag's insight, its opportunity to have more long-term and strategic influence and follow-up of earlier decisions are improved.

The Inquiry's proposals make it possible for the Government to create greater openness in relation to the Riksdag. They offer focused decision points, improved follow-ups of approved investments and the ability to influence investment planning at an early stage. Overall, the proposals will make it possible for the Government and Riksdag to make investment decisions at strategic level.

The Government's decisions will be communicated to the Swedish Armed Forces *once a year* in the appropriation directions. This will bring about clearer and more predictable feedback to the requests of the Swedish Armed Forces. The process will improve the possibility of the Swedish Armed Forces to receive early decisions from the Government on proposed investments and for any investments that may be prepared for future acquisition.

All in all, the proposals provide greater transparency, clarity, structure and stability for all authorities concerning the Swedish Armed Forces' equipment supply.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget om en ny planeringsprocess för materielinvesteringar

Den planering som avser Försvarsmaktens materiel och anläggningar syftar ytterst till att uppfylla insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga och ska ha en utformning som gör det möjligt att omhänderta den av riksdagen och regeringen beslutade insatsorganisationens behov och prioriteringar över tid.

Utredningens övergripande uppdrag är att lämna förslag på en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.

Den nya ordningen bör utformas så att den bidrar till en bättre samordning och harmonisering mellan regeringens och försvarsmyndigheternas planeringsarbete för investeringar i försvarsmateriel.

Avsikten är att ge regeringen en ändamålsenlig process för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt möjliggöra för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Den nya planeringsprocessen ska vidare möjliggöra en mer långsiktig och strategisk styrning av materielinvesteringar med möjlighet för riksdagen och regeringen att fatta beslut om större helheter utan att statsmakternas kortsiktiga beslutsmandat begränsas.

Den nya ordningen för materielinvesteringar ska resultera i en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen och vara i överrensstämmelse med budgetlagen. Vidare behöver möjligheterna att tillmötesgå behovet av ett samlat återkommande beslutstillfälle ses över, för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod. De ekonomiska

ramar som riksdagen och regeringen beslutat ska vara styrande i processen.

En ny process ska stödja långsiktiga beslut av statsmakterna med en tydlig spårbarhet till den beslutade insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Processen ska göra det möjligt för regeringen att tidigt påverka objekten samt ge riksdagen och regeringen fler beslutstillfällen under pågående projektarbete.

En utvecklad process ska förbättra möjligheten för regeringen att följa upp projekten ur såväl ekonomiska som förmågemässiga perspektiv. Den ska bidra till att minska de ekonomiska bindningarna kopplade till materielförsörjningen och förkorta ledtiderna från det att behov identifierats till dess materielen kan användas av förbanden. Vidare ska processen stödja de principer för materielförsörjning som regeringen redovisade propositionen (prop. 2008/09:140, s. 86) och regeringens beslut den 15 september 2011 (Fö2011/1381/MFI) om internationellt samarbete.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- föreslå en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel,
- föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga,
- föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod kan utformas där de ekonomiska ramarna är gränssättande,
- föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade objekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas,
- jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder,
- föreslå en förbättrad ordning för regeringens uppföljning av beslutade objekt,
- föreslå vilka fall som ska omfattas av krav på framställning till regeringen om bemyndigande för investering,

- se över behovet av analysstöd till regeringen och vid behov föreslå hur ett sådant stöd kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt, och
- jämföra med planering och investeringar inom andra relevanta utgiftsområden.

Utredaren ska beskriva förslagens eventuella budgetära och ekonomiska konsekvenser och förslagens konsekvenser för riksdagens och regeringens finansiella styrning.

Utredningsdirektivet återfinns i sin helhet i bilaga 1 till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet inleddes i juni 2013. Utredningen har sammanträtt vid 6 tillfällen. Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har fortlöpande hållits informerade. Även kanslierna till riksdagens finansutskott, försvarsutskott och trafikutskott har informerats om arbetet.

Utredningen har hållit sig informerad om Riksrevisionens, Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets arbeten inom området.

Utredningen har även hållit sig informerad om införandet av ett nytt planeringssystem i den av regeringen beslutade propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118).

Utredningen har hållit Försvarsberedningen informerad om arbetet.

1.3 Betänkandets utformning

Efter detta inledande kapitel om utredningens uppdrag och arbete följer ett kapitel (kapitel 2) som redogör kort för förhållandet mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna. Det innefattar även en kortare beskrivning av det budgetpolitiska ramverket. Kapitel 3 redogör för tidigare ställningstaganden inom materielförsörjningen. Kapitel 4 behandlar nuvarande system för investeringar i försvarsmateriel.

Statliga transportinvesteringar inom infrastrukturuområdet behandlas i kapitel 5. Därefter följer en redovisning av investeringsplaneringens nuvarande brister (kapitel 6).

Förslagen, vars syfte är att öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå, redovisas i kapitel 7, därefter redovisas hur riksdagen, regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna påverkas av förslagen (kapitel 8) och därefter redovisas en kostnads- och konsekvensanalys (kapitel 9).

Bilaga 1 innehåller kommittédirektivet. Bilaga 2 innehåller en tabell med alla uppdrag och med en hänvisning till var i betänkandet uppdraget behandlas. Bilaga 3 innehåller en redovisning av processerna för investeringar i försvarsmateriel i andra relevanta länder.

1.4 Grundläggande definitioner

Investeringar

I utredningens kommittédirektiv betonas vikten av att lämna förslag på en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. Begreppet investeringar är inte entydigt, varför det finns anledning av att beskriva hur Försvarsmaktens investeringar i försvarsmateriel behandlas.

Ekonomistyrningsverket (ESV 2013:59) delar upp begreppet investeringar utifrån fyra sammanhang. *Investeringar i anläggningstillgångar* är tillgångar som anskaffats eller uppförts under budgetåret och som uppfyller definitionen av en anläggningstillgång. *Investeringar i planeringsprocessen* är när myndigheten planerar investeringar. Det är vanligt att samtliga utgifter hänförliga till investeringar finns med, det vill säga definitionen är ofta vidare än den för en anläggningstillgång. Dessutom varierar de utgifter som ingår i planeringsskedet mellan olika verksamhetsområden. *Vidmakthållande åtgärder av befintliga investeringar* är åtgärder för vidmakthållande som omfattar både reinvesteringar och underhåll. De utgifter för vidmakthållande som är värdehöjande redovisas som anläggningstillgångar, medan de som inte är det kostnadsförs. I *investeringar i nationalräkenskaperna* lämnas information om investeringar som till största delen utgår från vad som redovisas som anläggningstillgångar. För ett utförligare resonemang avseende begreppet investeringar ur olika perspektiv, se Ekonomistyrnings-

verkets rapport En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar (ESV 2013:59).

Försvarmaktens anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap är på sammanlagt cirka 15,5 miljarder kronor per år. Även anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling* inom utgiftsområdet kan innehålla investeringar eller vidmakthållande av materiel och anläggningar. I budgetpropositionen för 2014 beslutas samtidigt en investeringsplan på cirka 8,6 miljarder kronor inom utgiftsområde 6. Av materielanslagen på cirka 15,5 miljarder kronor, innehållande en investeringsplan på cirka 8,6 miljarder kronor, fakturerar således Försvarets materielverk bara cirka hälften utanför staten.

Utredningen har valt att låta övervägandena omfatta anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* samt delar av anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Strategisk nivå och högre systemnivå

Av bakgrundsbeskrivningen i utredningsdirektivet framgår att det ska möjliggöras för riksdag och regering att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå samt att det nya beställningsförfarandet där Försvarmaktens beställningar till Försvarets materielverk sker på högre systemnivåer än hittills, kommer att leda till att myndigheternas framställningar till regeringen påverkas.

Utredningen noterar regeringens definition rörande högre systemnivåer i En effektivare försvarslogistik (prop. 2011/12:86) med innebörden att ansvaret samlas i färre beställningar för en större del av livscykeln, det vill säga från anskaffning, användning, underhåll och vidmakthållande samt avveckling, hos Försvarets materielverk. Detta för att förbättra möjligheterna till överblick och långsiktig affärsmässighet över systemets hela livslängd. Inom ramen för åtgärderna som Försvarmakten vidtar tillsammans med Försvarets materielverk, som en följd av regeringens beslut,

kommer Försvarsmakten att successivt införa ett beställningsförfarande som leder till detta.

Utredningen utgår från att arbetet med att integrera flera materielsystem i ett och samma objekt kan drivas längre, så att materielobjekten kan definieras som helhetslösningar på en högre strategisk nivå för att uppnå en efterfrågad operativ förmåga. Utredningen utgår därför från att regeringen kommer att behöva bereda beslutsunderlag för större system med en högre komplexitet än för närvarande.

Utredningen kan även konstatera att högre systemnivåer inte definieras i utredningsdirektivet. Vidare noteras att Försvarets materielverk, i regleringsbrevet för budgetåret 2013, ska redovisa vilka åtgärder, enskilt och tillsammans med Försvarsmakten, som vidtagits för att ta emot och effektuera beställningar från Försvarsmakten på en högre systemnivå.

Utredningen betonar att det inte finns en enskild systemnivå som passa alla områden och verksamheter. På samma sätt är inte en hög systemnivå alltid att föredra. Utredningen har därför valt att inte definiera vad som är en högre systemnivå, utan betonar att det är viktigare att besluten fattas på en relevant nivå.

Planeringsperioder

I direktivet betonas vikten av att riksdag och regering kan ta ställning till en helhet för de kommande planeringsperioderna.

Planeringshorisonten är olika för riksdagen, regeringen och de olika myndigheterna. För riksdagen och regeringen är mycket av planeringen kopplat till budgetprocessen, medan myndigheterna behöver ha en väsentligt längre planeringsperiod.

Utredningen utgår från en tydlig koppling mellan planeringsprocessen för materielinvesteringar, budgetlagen och den statliga budgetprocessen. Riksdagens och regeringens planeringsperiod är till stor del kopplad till den statliga budgetprocessens tidshorisont, d.v.s. max fyra år framåt. För att kunna leverera relevanta underlag, och för sin egen verksamhet, behöver däremot myndigheternas planering vara betydligt längre än vad budgetpropositionens tidshorisont sträcker sig.

Utredningen har valt samma upplägg för planeringsperioderna som de definieras i Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118) inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

2 Förhållandet mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna

2.1 Riksdagen och regeringen

Beskrivningen av förhållandet mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna är baserat på betänkandet Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81).

Riksdagen är den högsta beslutande församlingen och dess uppgifter är att stifta lagar, besluta om skatter och bestämma statens budget. Riksdagen granskar också regeringen och de statliga myndigheterna. Dessutom har riksdagen ett inflytande på utrikespolitiken.

Regeringen styr riket enligt 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152), RF. Regeringsformen föreskriver att regeringens ärenden ska beredas i ett regeringskansli i vilket departementen ingår (7 kap. 1 § RF). Regeringskansliet är regeringens beredningssorgan.

Myndigheterna lyder under regeringen och det är regeringen som lämnar uppdragen till de statliga myndigheterna, med undantag för de myndigheter som lyder under riksdagen. Det är regeringen som ytterst är ansvarig för allt som myndigheterna gör, utom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller, dvs. i fråga om beslut som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § RF). Statsförvaltningen lyder under regeringen som kollektiv, inte under ett enskilt statsråd. Det kollektiva ansvaret som finns i Sverige är en skillnad jämfört med många andra länder.

Regeringsformen (RF 9 kap.) innehåller de mest fundamentala föreskrifterna på finansmaktens område. I riksdagsordningen (RO) finner man de grundläggande bestämmelserna om budgetens indelning i utgiftsområden och dess beredning i riksdagen samt de speciella regler om hur beslut ska fattas i riksdagen. Närmare bestämmelser finns på lägre föreskriftsnivå.

Av föreskrifterna på lägre konstitutionell nivå som fyller ut regeringsformen och riksdagsordningen bör budgetlagen (2011:203) nämnas. Lagen är, i det här sammanhanget, den viktigast inom finansmaktens område. Det finns även en rad andra lagar på området, men de är inte lika relevanta för utredningen.

En rad förordningar utfärdade av regeringen fyller ut lagarna bl.a. bör här nämnas förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) samt anslagsförordningen (2011:223).

2.2 Styrningen av myndigheterna

Statsförvaltningen med dess myndigheter är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. Det s.k. verksledningsbeslutet från 1987 (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) är fortfarande centralt för hur regeringen styr myndigheterna. I beslutet fastslogs att styrningen skulle ändra karaktär och det framhölls att regeringen borde styra myndigheterna tydligare, samtidigt som myndigheterna skulle få större friheter.

Myndigheter är fristående i förhållande regeringen, men varken oberoende eller självständiga. Förutom riksdagens myndigheter har statsförvaltningen lydnadsplikt gentemot regeringen. Trots att alla myndigheter formellt sett är likställda, ges olika myndigheter olika frihetsgrader av regeringen. Förvaltningen ska alltså förverkliga regeringens politik, den har en lydnadsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna och inte heller till ett enskilt statsråd. Det är också regeringen som lämnar uppdragen till förvaltningen. Det är således regeringen som inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller.

Förvaltningens myndighetsutövning är inte delegerad från regeringen eller ett enskilt statsråd, utan decentraliserad genom bestämmelserna i regeringsformen. Det är en viktig utgångspunkt för vem som har ansvaret för besluten som fattas i statsförvaltningen och för hur ansvar kan utkrävas. De statliga myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter är viktiga och utmärkande drag hos den svenska förvaltningen.

Hur myndigheterna styrs påverkas således av en mängd olika faktorer som har att göra med bl.a. vad det är för typ av verksamhet myndigheterna bedriver. Regeringen har ett antal instrument till sitt förfogande för att påverka myndigheterna att handla på ett visst

sätt och styrningens beståndsdelar är både formella och informella. Själva ärendehandläggningen kan t.ex. vara reglerad i lag eller förordning och en rad författningar ställer också mer generella krav på myndigheterna. Myndigheterna styrs också genom bl.a. instruktion, regleringsbrev och andra regeringsbeslut, mål, resultatkrav, regler, resurser, val av styrformer, organisering, informella kontakter, chefstillsättningar och granskningar.

För en mer utförlig genomgång av regeringens möjligheter att styra förvaltningen, se Styrtredningens betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75).

2.3 Instruktion och regleringsbrev

De två viktigaste dokumenten för den direkta styrningen av myndigheterna är instruktionen och regleringsbrevet. Dessa båda dokument har ett interaktivt förhållande till varandra. Instruktionen ska styra myndigheten långsiktigt och regleringsbrevet är inriktat på styrning kommande budgetår.

Genom instruktionen fastläggs myndighetens uppgifter och de grundläggande institutionella förhållandena, t.ex. myndighetens ledningsform. Instruktionen kan också reglera t.ex. hur verksamheten ska organiseras och genomföras.

I regleringsbrevet anges för det kommande budgetåret bl.a. finansiella villkor. Regleringsbrevet kan också, som exempelvis för Försvarmakten, innehålla särskilda uppdrag. Myndigheterna får genom regleringsbrevet information om vilka resurser som står till deras förfogande och vilken verksamhet dessa resurser ska användas till.

Regleringsbrevet och instruktionen har många gånger påfallande likheter. Båda används för att ange uppgifter, mål och krav på redovisningar och rapporteringar. Tanken är emellertid att dokumenten ska ha skilda funktioner. Utöver dessa dokument sker en rad informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. För en utförligare beskrivning av förhållandet mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna, se betänkandena SOU 2011:81 samt SOU 2007:75.

2.4 Budgetramverket

I direktivet till utredningen (dir. 2013:52) betonas att riksdagens och regeringens behov av en förbättrad materielredovisning och förbättrade beslutsunderlag ska tillgodoses inom ordinarie budgetprocess. Vidare framhålls att den nya processen för materielinvesteringar ska resultera i en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen och vara i överensstämmelse med budgetlagen.

Budgetramverket är en central komponent för att utforma en ändamålsenlig process för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt att öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta beslut på strategisk nivå.

Det budgetpolitiska ramverket är en del av det finanspolitiska ramverket. För en utförligare redovisning över det budgetpolitiska ramverket hänvisas till betänkandet En utvecklad budgetprocess (SOU 2013:73).

Ramverket omfattar en stram statlig budgetprocess och de budgetpolitiska målen; ett överskottsmål för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för statens och ålderspensionssystemets utgifter samt ett kommunalt balanskrav. Ett antal myndigheter, t.ex. Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet, Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet ansvarar för sina delar av granskning och uppföljning av finanspolitiken och därmed budgetramverket.

Grunden för ramverket kring budgeten återfinns i regeringsformen (1974:152), riksdagsordningen (1974:153) och budgetlagen (2011:203) med tillhörande förordningar. Bestämmelserna i regeringsformen är av övergripande karaktär och reglerar huvudsakligen relationen mellan riksdagen och regeringen. Ytterligare preciseringar finns i riksdagsordningen där även grunderna för budgetprocessen slås fast. Även dessa bestämmelser är till övervägande del av övergripande karaktär och rör huvudsakligen arbetsformerna inom riksdagen. I budgetlagen, som främst riktar sig till regeringen, ges de närmare förutsättningarna för budgetprocessen och det är även i budgetlagen som de budgetpolitiska målen definieras.

Budgetprocessen omfattar bl.a. arbetet med budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen, propositionerna med förslag till ändringsbudget, skrivelsen om skatteutgifter, skrivelsen om årsredovisningen för staten och de prognoser som utarbetas under året. Budgetprocessen är endast delvis lagreglerad.

I regeringsformen regleras den grundläggande fördelningen av skyldigheter och befogenheter mellan riksdagen och regeringen i

fråga om budgeten, som i korthet innebär att riksdagen ensam har bestämmanderätten över statens inkomster, utgifter och förmögenhet medan verkställigheten huvudsakligen ankommer på regeringen. Regeringens skyldighet att lämna en budgetproposition och en årsredovisning för staten är reglerad i regeringsformen.

I riksdagsordningen regleras tidpunkterna för överlämnade av budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen samt om propositionernas innehåll. Riksdagsordningen innehåller även bestämmelser om beslutsprocessen i riksdagen.

I budgetlagen finns närmare bestämmelser om innehållet i budgetpropositionen och regeringens befogenheter inom ramen för dess uppdrag att styra riket. Därutöver är budgetprocessen en följd av praxis, uttalanden i betänkanden samt informella överenskommelser inom riksdagen samt mellan riksdagen och regeringen.

Regeringen ska enligt budgetlagen i budgetpropositionen föreslå en beräkning av hur utgifterna fördelas på utgiftsområden för även det andra och det tredje tillkommande året. Dessa beräkningar godkänns av riksdagen och fungerar som en riktlinje för regeringens budgetarbete. Regeringen redovisar i budgetpropositionen också en beräkning av budgetens samtliga anslag för det andra och tredje tillkommande året. Regeringen är dessutom, enligt budgetlagen, skyldig att redovisa budgetprognoser och förslag till utgiftstak för innevarande år och de tre därpå följande åren. Enligt nuvarande praxis godkänner riksdagen också en preliminär fördelning av utgifter på statsbudgetens utgiftsområden för åren 2–4. Regeringen redovisar också en bedömning av utgiftstaket för år fyra.

Enligt budgetlagen ska regeringen även lämna förslag till riksdagen om överskottsmålet. Även om det är obligatoriskt för regeringen att föreslå ett överskottsmål och ett utgiftstak är det inte reglerat i lag att riksdagen ska besluta om överskottsmål och utgiftstak. Praxis är dock att det sker.

Budgetprocessen bidrar därför till att summan av alla budgetförslag inte blir större än vad som är förenligt med de av riksdagen beslutade budgetpolitiska målen och långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Sedan budgeten fastställts och budgetåret inletts kan oförutsedda behov uppkomma som kräver nya medel. Om regeringen anser att statens budget behöver ändras till följd av detta, t.ex. genom att öka eller minska anslag, kan den lämna ett förslag om detta till riksdagen. Sådana s.k. ändringsbudgetar läggs normalt fram två gånger

per år, i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen.

Det budgetpolitiska ramverket och dess delar presenteras mer detaljerat i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Riksdagens behandling av budgetpropositionen

Senast den 20 september lämnar regeringen sin budgetproposition till riksdagen. Under ett valår får budgetpropositionen lämnas något senare. Regeringens förslag till statsbudget ska vara fullständig och regeringen bör under hösten inte lämna några fler propositioner som kan öka eller minska utgifterna eller inkomsterna. Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomiska eller politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

Riksdagen behandlar budgetpropositionen i två steg. I ett första steg tar riksdagen ställning till en beräkning av statens inkomster och till utgiftsramarna för olika utgiftsområdena. Därefter i ett andra steg fattar riksdagen beslut om de olika anslagen.

I *steg ett* inleder finansutskottet med att pröva regeringens förslag till utgiftstak, utgiftsramar för de 27 utgiftsområdena samt beräkning av statens skatteinkomster och andra inkomster. Det är finansutskottet som bereder dessa, men riksdagens övriga utskott bereds tillfälle att yttra sig. Finansutskottet utformar ett samlat förslag som beslutas av kammaren, normalt i slutet av november månad. Det är således finansutskottet som bereder frågan om utgiftsramen för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap inför debatten i kammaren. Kammardebatten avslutas med att riksdagen i ett enda beslut fastställer utgiftstaket, utgiftsramarna, förändringar av skatter och avgifter samt godkänner beräkningen av statens inkomster.

I *steg två* föreslår varje utskott, däribland försvarsutskottet, hur pengarna ska fördelas på anslag inom respektive utgiftsområde inom de i steg ett fastställda utgiftsramarna. Kammaren fattar beslut för respektive utgiftsområde, de knappt 500 anslagen och godkänner den preliminära fördelningen av utgifter per utgiftsområden för de tillkommande åren. Därefter verkställer regeringen besluten bl.a. genom att regeringen beslutar om regleringsbrev till myndigheterna.

Besluten om statens budget i riksdagen är formellt ettåriga. Ett längre perspektiv i budgetarbetet är däremot oftast nödvändigt för att regeringen och riksdagsmajoriteten ska kunna genomföra sin politik. Det hör till undantagen att nya politiska program och åtgärder eller besparingar endast är ettåriga. Den absoluta majoriteten av budgetbesluten har i praktiken en effekt bortom det faktiska budgetåret, även om det inte framgår av det formella budgetbeslutet. Det innebär att om exempelvis en långsiktig försvarspolitisk åtgärd ska kunna genomföras på ett strukturerat sätt är det centralt att det finns utrymme för ett längre tidsperspektiv i den årliga budgetprocessen. Beslut om anskaffning av försvarsmateriel medför i regel betydande utgifter bortom budgetåret, i vissa fall under en mycket lång tid framöver.

Bemyndigande om ekonomiska åtaganden

Enligt 9 kap. 8 § regeringsformen (1974:152) får inte regeringen, utan att riksdagen medgett det, ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. För att regeringen och dess myndigheter ska kunna göra ekonomiska åtaganden som kräver att riksdagen i framtiden anvisar anslag fattar riksdagen årliga beslut om beställningsbemyndiganden. Systemet med beställningsbemyndiganden regleras i 6 kap. 1 och 2 § budgetlagen och innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att, upp till ett visst belopp och för ett visst ändamål, göra ekonomiska åtaganden under budgetåret. Det kan gälla beslut om bidrag eller beställningar av varor och tjänster samt beslut om ersättning, lån eller liknade som medför utgifter under senare år än det budgeten avser.

Försvarsmakten har tilldelats ett beställningsbemyndigande och ska enligt anslagsförordningen (2011:223) redovisa samtliga åtaganden vid budgetårets slut som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndiganderamen.

Beställningsbemyndiganden för anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* hänför sig till anskaffningar samt vidmakthållande och avveckling av såväl tidigare gjorda som kommande investeringar i materiel. Verksamheten omfattar bl.a. underhåll av Försvarsmaktens materiel och anläggningar som inte är av löpande eller driftskaraktär samt utfasning av förbrukad eller utsliten materiel. Verksamheten bidrar därmed till att uppfylla målen för utgifts-

område 6 Försvar och samhällets krisberedskap, kraven på operativ förmåga och delförmåga samt till funktionernas och insatsorganisationens utveckling. Riksdagen bemyndigade därför exempelvis regeringen att för anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* besluta om beställningar av materiel och anläggningar som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag för åren 2015–2024. I förslaget till bemyndigande i budgetpropositionen för 2014 ingår objekt med ekonomiskt utfall fr.o.m. 2015 som redan beställts (ingående åtaganden) och objekt som planeras beställas under 2014 (nya åtaganden).

Regeringens förslag till bemyndigande för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* utgörs väsentligen av större anskaffningar som Försvarsmaktens har beställt under 2013 eller tidigare samt större anskaffningar enligt nu liggande planering. Beställningsbemyndigandena för anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* 2014 är 72,7 miljarder kronor respektive 18,8 miljarder kronor. Riksdagen tar inte ställning till anskaffning eller vidmakthållande av enskilda materielobjekt, om inte regeringen ber om ett särskilt bemyndigande för detta ändamål. Beställningsbemyndiganden innebär således stora ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag under en lång period.

Investeringsplanen

Enligt 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203) och förarbetena till nämnda lag ska investeringar i krigsmateriel och befästningar finansieras med anslag eller intäkter som anges i 8 kap. i samma lag.

Regeringens förslag till investeringar omfattar de objekt som bedömts vara av särskild betydelse på grund av storleken på de ekonomiska åtagandena för staten och komplexiteten eller betydelsen för Försvarsmaktens utveckling.

Investeringsplanen är regeringens förslag till inriktning för materielförsörjningen för de närmaste fyra åren. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) föreslår regeringen riksdagen att investeringsplanen för åren 2014–2017 godkänns. Utredningen konstaterar att beslut och anskaffningar under exempelvis 2014 även kan komma att omfatta sådana anskaffningar där regeringen redan fått riksdagens godkännande för 2013, men där möjlig beslutstidpunkt passerat årsskiftet. Detta gäller under förutsättning

att riksdagens godkännande inte är knutet till ett särskilt år i investeringsplanen och att inget särskilt bemyndigande från riksdagen krävs för att få anskaffa under 2014.

Regeringen framställer årligen i budgetpropositionen om att investeringsplanen för Försvarsmakten godkänns och att i övrigt få fatta nödvändiga beslut beroende på oförutsedda förutsättningar. Investeringsplanen för Försvarsmakten på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* är för 2014 knappt 9 miljarder kronor.



3 Tidigare ställningstaganden rörande försvarets materieförsörjning

3.1 Regeringens och riksdagens ställningstaganden

I 2000 års försvarsbeslut Det nya försvaret (prop. 1999/00:30) föreslog regeringen att Försvarmaktens anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar samt inriktningen av forskning och teknikutveckling ska ha sådan flexibilitet att den kan utgöra en integrerad del av Försvarmaktens förmåga. Den skulle kunna anpassas mot nya hot och risker som kan uppstå i framtiden. Forskning och teknikutveckling samt utveckling och anskaffning av ny försvarsmateriel ska inriktas för att tillgodose Försvarmaktens materiella förnyelse. Nationell och internationell interoperabilitet skulle prioriteras. Regeringen ansåg i propositionen att Försvarmaktens materieförsörjning måste förändras från en situation med långsiktiga bindningar i form av omfattande tidsutsträckta serieleveranser till en ökad satsning på forsknings- och utvecklingsprojekt samt anskaffning av demonstratorer och simulatorer. För att förbättra Försvarmaktens materielplanering och på ett bättre sätt än tidigare få förmåga och flexibilitet att kunna anpassas mot nya hot och risker som kan uppstå i framtiden, måste planeringen på lång sikt alltid innehålla ett ännu ej objektspecificerat ekonomiskt utrymme för framtida alternativa anskaffningsmöjligheter. Sådana alternativa materielsystem kan bl.a. anskaffas efter utveckling av demonstratorer och simulatorer eller anskaffas genom köp av redan färdigutvecklade system. Regeringen framhöll i propositionen att forskning och teknikutveckling borde bedrivas på stor kompetensbredd och långsiktigt inriktas mot områden som är väsentliga för Försvarmaktens anpassningsförmåga och internationella verksamhet. Den ökade framtida sats-

ningen på anskaffning av demonstratorer, simulatorer, informations- och ledningssystem samt på forskning och teknikutveckling antogs ge svensk försvarsindustri möjligheter att inta framträdande roller och ges möjligheter till svenskt deltagande i nya internationella samverkansprojekt. Stödet till svensk försvarsindustris exportansträngningar hade enligt regeringens mening fortsatt stor betydelse.

Riksdagens försvarsutskott ställde sig i betänkandet Det nya försvaret (bet. 1999/2000:FöU2) bakom regeringens förslag och delade regeringens uppfattning att Försvarsmaktens materielförsörjning måste bli mer flexibel. Försvarsmaktens försörjning med materiel borde enligt utskottet kunna förändras och anpassas för att möta nya hotsituationer och förändrade krav på det militära försvaret. Situationen med ofta mycket långsiktiga bindningar i materielkontrakten borde successivt förändras i riktning mot en ökad satsning på forsknings- och utvecklingsprojekt samt prototypframtagning.

År 2002 framhöll regeringen i propositionen En fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/2002:10) att den framtida materielförsörjningen borde inriktas mot en ökad anpassningsförmåga, en tydligare spårbarhet mellan uppgifter, en ökad förmåga att identifiera och värdera alternativa vägval samt mot att skapa goda förutsättningar för internationellt samarbete och en inom utvalda områden konkurrenskraftig inhemsk försvarsindustri.

Även säkerhets- och försvarspolitiska intressen i övrigt måste beaktas. En ökad satsning på forskning och utveckling kommer även att bidra till en ökad handlingsfrihet. Regeringen framhöll att tillgången till nationell och internationell kompetens i forsknings- och utvecklingsavseende samt myndighets- och industrikompetens är väsentligt för handlingsfriheten.

I samband med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2005, Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), skedde en viss förskjutning av synsättet. Regeringen ansåg att den förändrade omvärlden och kraven på det omdanade försvaret i grunden ändrade utgångspunkterna för materielförsörjningen. Regeringen ansåg att Försvarsmakten borde vara utrustad med modern materiel för insatsorganisationens behov samt kunna bedriva en rationell grundutbildning inom ramen för utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar. Det militära försvarets förmåga att genomföra internationella insatser skulle tillsammans med nödvändiga resurser för territoriell integritet, främst incidentberedskap, vara styrande för

materielförsörjningen. Regeringen betonade att förmågan att göra vägval och att vidmakthålla kompetenser borde tillgodoses genom satsningar på utvecklingsprojekt, forskning och teknikutveckling, demonstratorer samt studier och försök.

Ställningstaganden rörande styrning och uppföljning

I samband med behandlingen av propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) inför 2000 års försvarsbeslut betonade försvarsutskottet att om Försvarmaktens materiellplanering på ett bättre sätt skulle kunna bli en integrerad del av ett anpassningsförsvar så måste planeringen på lång sikt alltid innehålla ett ekonomiskt utrymme för framtida alternativa anskaffningsmöjligheter. Detta utrymme får inte vara bundet till specifika objekt eller system.

I propositionen En fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) framhöll regeringen att det är nödvändigt att tydliggöra de krav på materiell utveckling som följer av Försvarmaktens uppgifter och kraven på operativ förmåga. Även Förvarsberedningen har, betonade regeringen, uttryckt ett krav på ökad spårbarhet mellan uppgifter, operativ förmåga och den materiella utvecklingen. Detta innebär att forskning och teknikutveckling, utveckling av befintlig materiel och anskaffning av ny materiel måste ta sin utgångspunkt i kraven på operativ förmåga, kompetensbehov och behov av anpassning. En ökad spårbarhet ger möjlighet för regeringen att ytterligare förbättra styrning och uppföljning av materielförsörjningen. Statsmakternas möjligheter att ta ställning till Försvarmaktens förslag till materielförsörjningen, ur ett försvars- och säkerhetspolitiskt perspektiv, borde ske bl.a. genom en ökad insyn i de tidiga faserna av materielförsörjningen. Regeringens roll i tidiga faser bör stärkas. Detta för att förbättra regeringens förutsättningar att kunna identifiera och värdera möjliga alternativa handlingsvägar, bl.a. avseende framtida handlingsfrihet, industriell förmåga och internationella beroenden. Propositionen innehöll inga förslag till riksdagsbeslut om materielförsörjningen.

I propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5), som lade grunden för den försvarspolitiska inriktningen 2005, framhöll regeringen att handlingsfriheten i materielförsörjningen borde utvecklas genom att ekonomiska resurser, i mindre utsträckning än tidigare, binds upp i beställningar på längre sikt. Strategiska vägval i

materielförsörjningen bör uppmärksammas tydligare, spårbarheten bör förbättras samt underlag för att beskriva olika funktioners och nischers utveckling bör tas fram. Förvarsutskottet betonade i betänkandet Sveriges försvarspolitik 2005 – 2007 (bet. 2004/05:FöU4) att det inte är godtagbart att regering och riksdag i sena skeden tvingas till beslut utan reella valmöjligheter. Utskottet delade regeringens uppfattning att strategiska vägval i materielförsörjningen måste uppmärksammas bättre och att kopplingen mellan materielplaneringen och den framtida insatsorganisationen borde bli tydligare.

I den nu gällande försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2008/09:140) erinrade regeringen om att Förvarsberedningen i sitt betänkande Förvar i användning (Ds 2008:48) bl.a. anført att statsmakterna i ett materielprojekts tidiga skede måste få ökad möjlighet att utöva inflytande. Vidare betonade regeringen i propositionen att Förvarsberedningen ansåg att stegvisa politiska beslut med i förväg definierade kontrollstationer och med möjlighet att avbryta bör tillämpas på materielprojekt som medför stora ekonomiska eller långsiktiga bindningar, påverkar politisk handlingsfrihet eller är av väsentlig karaktär för insatsorganisationens utveckling.

Regeringen erinrade om att Förvarsberedningen har framhållit att den tillämpade materielförsörjningsprocessen karaktäriseras av långa utvecklings- och leveranstider, vilket bl.a. sägs ha fått till följd att Förvarsmaktens långsiktiga investeringsplan, materielplanen, innefattar liten flexibilitet, långa ekonomiska bindningar samt ett långsamt inflöde av nya materielsystem till insatsorganisationen.

Det långsamma inflödet har enligt Förvarsberedningen inneburit att förband i insatsorganisationen under långa perioder varit under utveckling och därmed inte tillgängliga för insatser. En högre andel upphandlingar av färdigutvecklad materiel ger, enligt Förvarsberedningen, bättre kontroll över kostnaderna samt ökar förutsättningarna att minska ledtiden.

Enligt regeringens mening (prop. 2008/09:140) bestäms Förvarsmaktens behov av materiel ytterst av krav på operativ förmåga. Materielförsörjningen är därmed att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden. Processen för materielförsörjning bör således utformas så att insatsorganisationens behov och utformning tillsammans med kraven på operativ förmåga kan tillgodoses över tiden med en god förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar. Regeringen menade vidare att planeringen och styrningen

av materielförsörjningen, med än större tydlighet, bör kunna utgå ifrån insatsorganisationens behov och utformning. En spårbar redovisning inom Försvarmakten bör kunna utvecklas vidare. De beslutsunderlag som tas fram i fråga om såväl de samlade materielinvesteringarna som för enskilda objekt bör därför redovisa hur dessa investeringar hänger samman med, och stödjer, den planerade förmåge- och förbandsutvecklingen.

Försvarsutskottet delade regeringens bedömning i betänkandet Försvarets inriktning (bet. 2008/09:FöU10), att Försvarmaktens behov av materiel bestäms av kraven på operativ förmåga. Förbanden ska enligt utskottet utrustas med den materiel som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter.

Riksdagens behov av underlag för styrning och uppföljning

Riksdagen har under en lång rad tillfällen under 1990-talet och 2000-talet behandlat frågor som rör riksdagens underlag inför beslut om bemyndiganden för upphandling och för uppföljning. Riksdagen har vid fyra tillfällen under 2000-talet, i s.k. tillkännagivanden, uppdragit åt regeringen att förbättra beslutsunderlaget.

Försvarsutskottet erinrade i betänkandet Styrningen av det militära försvaret (bet. 2003/04:FöU6) att i propositionen om budgetlagen (prop. 1995/96:220) så anförde regeringen att ett bemyndigande är liktydigt med att anslag så småningom måste anvisas. Därför, anförde regeringen, är det naturligt att beslut om omfattningen av och ändamålet med ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbeslut.

Försvarsutskottet ansåg i betänkandet att regeringen borde besluta i alla löpande frågor som berör teknik, industrisamarbete, tidsplaner m.m. Riksdagen skulle ges ett större inflytande i sådana principiella utvecklings- och anskaffningsfrågor som får en betydande påverkan på Försvarmaktens operativa effekt och därmed för Sveriges säkerhets- eller försvarspolitik. Därför bör regeringen i samband med försvarsbesluten underställa riksdagen ställningstagandena till de större nya forsknings-, utvecklings- och anskaffningsprojekt som förestår under perioden och därvid belysa deras bedömda kostnader, konsekvenser för förbandens operativa effekt samt eventuella industriella aspekter. Därefter bör riksdagen hållas fortlöpande informerad genom att regeringen i budgetpropositionerna redovisar för riksdagen alla viktigare projekt under det

aktuella budgetåret. Systemet med s.k. objektsramar har varit informativt och ändamålsenligt, men borde utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt m.m. som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling, så att det blir jämförbart mellan anslag och bemyndiganderam. Det bör även finnas en jämförbarhet mellan materielobjekten och investeringsplanen.

Försvarsutskottet erinrade om en utredning om styr- och finansieringsformerna inom försvaret ska analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret. Utskottet ansåg att utredarens uppdrag, i tillämpliga delar, bör kompletteras av regeringen med hänsyn till vad utskottet anfört om försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden (bet. 2003/04:FöU6).

I det försvarspolitiska betänkandet Sveriges försvarspolitik 2004 – 2007 (bet. 2004/05:FöU4) för perioden 2005 – 2007 tog utskottet på nytt upp frågan om regeringens beslutsunderlag för materielförsörjningen. Utskottet ansåg att regeringens redovisning av Försvarsmaktens materielförsörjning i budgetpropositionen för 2005 och i den då aktuella försvarspropositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) inte motsvarade de krav på ökat inflytande som riksdagen har ställt. Utskottet begärde därför att regeringen utvecklar sina redovisningar och framställningar till riksdagen, bl.a. för att riksdagen ska kunna godkänna utveckling och anskaffning av materielobjekt som har väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativa effekt. Utskottet erinrade om att regeringens redovisning måste bli tydligare och mer informativ.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen år 2009 framhöll regeringen att den under ett antal år har arbetat med att förbättra sin materielredovisning till riksdagen. Regeringen avsåg bl.a. att ge investeringsplanen en mer central roll samt utveckla en metod för uppföljning av större projekt. Detta bl.a. i syfte att få en bättre kostnadskontroll. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att det inte är aktuellt att återinföra den tidigare objektsramsredovisningen, såsom Försvarsberedningen föreslagit.

I budgetbetänkandet för år 2010 (bet. 2009/10:FöU1) anförde utskottet bl.a. att utskottet vid många olika tillfällen, som ett led i riksdagens utövande av sin finansmakt (RF 1 kap. 4 § samt 9 kap. 2 § och 3 §), har begärt ett förbättrat underlag för sina ställningstaganden.

I budgetbetänkandet för år 2011 (bet. 2010/11:FöU1) tog utskottet på nytt upp frågorna. Försvarsutskottet hade erfarit att det inom Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Finansdepartementet) pågick ett arbete med att utveckla statsmakternas samlade styrning av materielförsörjningen och att detta arbete bl.a. syftade till att regeringens redovisning till riksdagen ska utformas så att riksdagens önskemål om ökat inflytande över materielanskaffningen bättre kan tillgodoses. Sådana utvecklade former för regeringens redovisning till riksdagen kom till uttryck i budgetpropositionen för 2012. Försvarsutskottet framhöll vidare betydelsen av att regeringen fortsätter det påbörjade arbetet med att förbättra sin ekonomiska redovisning till riksdagen, särskilt i fråga om materielförsörjningen. Detta är av vikt för riksdagens möjlighet att utöva sin finansmakt.

Redovisningen bör omfatta tidigare av riksdagen beslutad materiel och föreslagen ny materiel. Redovisningen borde enligt utskottet ske fr.o.m. budgetpropositionen för budgetåret 2013.

I budgetbetänkandet för år 2013 (bet. 2012/13:FöU1) påminde utskottet att riksdagen har tillkännagivit för regeringen, som sin mening, att en utvecklad form av objektsramar ska återinföras. Detta skulle ske för att ge riksdagen ett mer fullödigt underlag för sitt ställningstagande när det gäller materielinvesteringar. Regeringen skulle beskriva materielprojekten (antal stridsfordon eller fartyg eller flygplan etc., organisation, prestanda, leveranstidpunkter, beslutstidpunkter m.m.) och redovisa en ekonomisk planeringsram för materielsystemet. Det skulle finnas en sammanställning över materielprojekten där den ekonomiska ramen framgår liksom vad som återstår att utbetala samt vad som ska utbetalas under budgetåret. Redovisningen skulle omfatta materiel som riksdagen beslutat om tidigare och föreslagen ny materiel. Redovisningen skulle ske fr.o.m. budgetpropositionen för budgetåret 2013.

Försvarsutskottet konstaterade att den information som riksdagen efterfrågar inte alls finns med i budgetpropositionen för 2012. Den materielredovisning som regeringen lämnar är helt otillräcklig för riksdagens behov. Utskottet noterar att Försvarsmakten har offentliggjort sin materielplan för perioden 2014–2020. Utskottet välkomnade detta. Försvarsmaktens initiativ visade att det var fullt möjligt att lämna en utförlig dokumentation om försvarets materielobjekt.

Mot bakgrund av riksdagens önskemål och tidigare tillkännagivanden har regeringen vidtagit ett flertal åtgärder för att under de

kommande åren öka den långsiktiga strategiska styrningen av Försvarmaktens materielförsörjning. Resultatredovisningen inom materielförsörjningen har exempelvis utvecklats ytterligare för utgiftsområde 6 i budgetpropositionen för 2014. Försvarsutskottet konstaterade i behandlingen av budgetpropositionen för 2014 (bet. 2013/14:FöU1) att regeringen kontinuerligt och över en rad år utvecklat materielredovisning i budgetpropositionerna. Genom denna gradvis förbättrade redovisning får riksdagen en allt utförligare information inför sina ställningstaganden om större materielinvesteringar.

3.2 Offentliga utredningar

Under de senaste åren har ett stort antal utredningar haft i uppdrag att kartlägga och lämna förslag till ändringar avseende bl.a. försvarets materielförsörjning.

Materielförsörjningsutredningen (dir. 2000:13) hade till uppgift att kartlägga nuläge samt förändringsfaktorer inom materielförsörjningen och att föreslå utvecklings- och effektiviseringsåtgärder. Resultatet av arbetet redovisades i två betänkanden, *Det militära försvarets materielförsörjning – Delbetänkande från Materielförsörjningsutredningen* (SOU 2000:54) och *Försvarmateriel på nya villkor* (SOU 2001:21).

Utredningen föreslog att materielprocessen skulle ändras så att större vikt skulle läggas vid tidiga faser i arbetet, att regeringens ledning av materielförsörjningen borde bli mer aktiv samt att Försvarsdepartementets kompetens och kapacitet inom detta område borde förstärkas. Dessutom borde ansvarsfördelningen och samarbetsformerna mellan olika aktörer inom materielförsörjningen utvecklas samt förtydligas. Utredningen ansåg även att nya upphandlingsformer borde tas fram inom materielförsörjningen. Utredningen underströk också att det är viktigt att stärka det internationella samarbetet inom materielförsörjningsområdet och att samverka med försvarsindustrin i syfte att skapa goda förutsättningar för en konkurrenskraftig industri som kan hävda sig i den internationella konkurrensen.

Försvarsförvaltningsutredningens uppdrag (dir. 2004:181) var att genomföra en översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret. I uppdraget ingick att föreslå kostnadsreduceringar i storleksordningen 2 miljarder kronor. Utredningen

lämnade ett betänkande, En effektiv förvaltning av insatsförsvaret (SOU 2005:96).

Vad gäller materielförsörjningen föreslog utredningen att denna verksamhet i ökad utsträckning borde inriktas mot utnyttjande av befintlig materiel och, vid nyanskaffning, materiel som finns på den internationella marknaden eller som utvecklas i samverkan med andra länder. Inslaget av egenutvecklad materiel förutsattes därigenom kunna minska. Utredningen såg även en integrerad ledning av materielprocessen som en förutsättning för att den föreslagna materielförsörjningsstrategin skulle kunna förverkligas.

Försvarsstyrningsutredningens uppdrag (dir. 2004:12) var att analysera och värdera styrnings- och finansieringsformerna inom försvaret. Utredningen omfattade hela styrkedjan från Riksdagen via regeringen till försvarets myndigheter. Utredningen lämnade ett betänkande, Styrning av Insatsförsvaret (SOU 2005:92).

Försvarsstyrningsutredningen gjorde en omfattande genomgång av styrningen av försvaret och konstaterade att styrningen är komplex. I syfte att underlätta riksdagens styrning av försvaret föreslog Försvarsstyrningsutredningen bland annat att regeringen skulle överlämna en årlig resultatskrivelse till riksdagen. Utredningen ansåg också att budgetpropositionens volym för utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap borde kortas ned och enbart ta upp information som är relevant för riksdagens beslut.

Försvarsstyrningsutredningen ansåg vidare att regeringens styrning och uppföljning av försvaret borde stärkas. Utredningen framhöll att Förvarsdepartementet borde leda förvarsplaneringen. Detta förutsatte i sin tur att Förvarsdepartementets analys-, planerings- och styrförmåga förstärks. Försvarsstyrningsutredningen föreslog också att regeringens detaljstyrning av Förvarsmakten borde minska i vissa avseenden, bl.a. vid tillsättningen av befattningar i Förvarshögkvarteret. Vad gäller Förvarsmaktens interna styrning pekade utredningen på konflikter som uppstår mellan de båda styrmodeller som tillämpas (centraliserad uppdragsstyrning respektive interndebering inom ramen för en beställar-/utförarrelation). Förvarsmaktens logistikverksamhet redovisades som ett exempel på en verksamhet där konflikter av detta slag anses ha uppstått. Försvarsstyrningsutredningen såg dock ingen anledning att ifrågasätta den avgiftsbaserade uppdragsstyrningsmodellen.

Försvarsstrukturutredningen (dir. 2010:45) hade regeringens uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv forsknings- och utvecklingsverksamhet samt materiel- och logistik-

försörjning inom försvarsområdet. Utredningen lämnade betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret (SOU 2011:36). Utredningen gjorde bland annat bedömningen att materiel- och logistikförsörjningen till del är fragmenterad och inte svarar mot de krav som ställs på försörjningen av varor och tjänster till Försvarsmaktens förband i insatsorganisationen. Ledtiderna inom de båda försörjningskedjorna behövde kortas, en ökad samordning behövde komma till stånd och samspelet mellan aktörerna behövde förändras för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt. Sambanden mellan investering i materielsystem och kostnaderna för de nödvändiga logistiktjänster som krävs för att upprätthålla materielsystemens användbarhet och tillgänglighet över tiden behövde tydliggöras. På så sätt skapades förbättrade möjligheter att samordna och effektivisera de olika verksamheterna. Utredningen föreslog därför som ett första steg att materielförsörjningen och logistikförsörjningen skulle slås samman till en verksamhet, benämnd försvarslogistik, där krav på beredskap och tillgänglighet är styrande ingångsvärden för verksamheten. Utredningen föreslog vidare att möjligheterna till utkontraktering därefter prövas.

Försvarsstrukturutredningens olika förslag summerade till en kostnadsminskning på drygt 2,4 miljarder kronor 2014 jämfört med utfallet 2008. Huvuddelen av dessa, cirka 1,3 miljarder kronor, bedömdes kunna vara uppnådda redan 2012.

Det var framför allt besparingar i form av beställningsminskningar inom forskning och utveckling som bedömdes kunna realiseras 2012, medan effektiviseringarna inom försvarslogistiken i huvudsak kommer att vara uppnådda till utgången av 2014. Detta berodde på att förändringar i processer och arbetssätt samt personalförändringar bedömdes ta längre tid att genomföra och att effekten av besparingarna därmed uppnås senare än vid beställningsminskningar.

3.3 Granskningar och rapporter

Under de senaste åren har ett antal myndigheter analyserat försvarets materielförsörjning. Riksrevisionen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut är några som har lämnat granskningar och rapporter som behandlar försvarets materielförsörjning.

Riksrevisionen har genomfört ett antal granskningar som berört det militära försvaret, bland annat granskades de försvarspolitiska-, tekniska- och ekonomiska bindningarna och dess konsekvenser för materielplaneringen i Materiel för miljarder – En granskning av försvarets materielförsörjning (RiR 2004:6). Riksrevisionen konstaterade att det finns starka bindningar i materielplaneringen och att möjligheterna att göra omprioriteringar är begränsade. Med hänsyn till materielanslagets storlek ansåg Riksrevisionen att det är viktigt att det politiska inflytandet över materielförsörjningen förstärks.

Vidare genomförde Riksrevisionen 2011 en granskning om Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbeten bedrivs på ett effektivt sätt av regering och ansvariga myndigheter i rapporten Leverans på utsatt tid? - En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten (RiR 2011:13).

Riksrevisionen påpekade att internationella samarbeten utgör en del av försvarets materielförsörjning som syftar till att tillgodose de behov av materiel som följer med kraven på operativa förmågor.

Granskningen visade att internationella materielsamarbeten inte i tillräcklig utsträckning leder till leverans på utsatt tid. Problemen med förseningar medförde konsekvenser för Försvarsmaktens möjlighet att lösa sina uppgifter. Riksrevisionen konstaterade även att regeringens redovisning till riksdagen rörande försvarets materielförsörjning behövde förbättras.

Statskontoret har kommit med rapporter som behandlar försvarets materielförsörjning. Främst behandlar rapporterna uppföljning och analyser rörande omställningen av försvarssektorn Omställning av det militära försvaret (2009:11) samt underlag till Försvarsstyrningsutredningen i Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet (2005:109).

Ekonomistyrningsverket har genomfört en rad analyser av styrningen och kontrollen inom försvarssektorn och har lämnat underlag till de utredningar som genomförts inom försvarets materiel-försörjning, exempelvis Lånefinansiering av försvarsmateriel – Rapport till Försvarsstyrningsutredningen (ESV 2005:23). Rapporten visade att syftena och fördelarna med att lånefinansiera anläggningstillgångar i allmänhet i statliga myndigheter är annorlunda än vad som gäller för beredskapstillgångar i försvaret. I rapporten Finansiell styrning av försvaret (ESV 2013:57) utredde Ekonomistyrningsverket hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten

och den avgiftsfinansierade stödverksamheten, som utförs av Försvarets materielverk, kunde förändras och förtydligas.

Ekonomistyrningsverket föreslår bl.a. i rapporten En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar (ESV 2013:59) att investeringsplanerna delas upp i anskaffning och utveckling av nya investeringar respektive vidmakthållande av befintliga investeringar. Det bör framgå i respektive avsnitt hur nyinvesteringar och vidmakthållande av befintliga investeringar kommer att finansieras, vilket skapar en länk mellan investeringsplanen och beslut om finansiering. För att kunna jämföra utfallet i årsredovisningen för staten med investeringsplanerna föreslår Ekonomistyrningsverket att de investeringsplaner som riksdagen beslutar om ska följas upp i budgetpropositionen. Därutöver anser Ekonomistyrningsverket att det är av största vikt att utfallet av investeringsplanerna kompletteras med uppföljning av väsentliga projekt.

Förutom detta följer Ekonomistyrningsverket kontinuerligt upp, gör prognoser och vid behov kommenterar större avvikelser inom statsbudgeten, däribland materielanslagen.

Totalförsvarets forskningsinstitut har genomfört flera studier som behandlar försvarets materielförsörjning, bl.a. har kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel analyserats i *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel* (FOI-R--3213—SE). Rapporten pekar på en kraftig kostnadsutveckling över tiden där kostnaderna ökar markant i samband med generationsskiftet. Studien pekar däremot på att kostnadsutvecklingen främst orsakas av kunddrivna faktorer såsom prestanda, förbättrade egenskaper och högre kvalitet och i mindre utsträckning på ekonomidrivna orsaker såsom inflation och prisutveckling på produktionsresurser. Materielförsörjningsstrategin har även utvärderats i *Utvärdering av Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi* (FOI-R--3209—SE). Utvärderingen av strategin genomfördes som tre delstudier och den övergripande slutsatsen från utvärderingen visade att tillämpningen av materielförsörjningsstrategin, som den finns beskriven i propositionen (prop. 2008/09:140), är begränsad.

I rapporten *Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar – En jämförelse av planering, finansiering och genomförande* (FOI-R--3644—SE) kartläggs skillnader och likheter mellan Försvarsmaktens investeringar och andra statliga myndigheters investeringar, främst Trafikverket. Rapporten pekar på att det finns vissa likheter i bl.a. storleken på Försvarsmaktens

och Trafikverkets investeringar, men att skillnaderna gentemot andra myndigheters investeringar är betydligt större.

Därutöver har *Försvarsmakten* och *Försvarets materielverk* genomfört, och genomför kontinuerligt, en rad interna arbeten och utredningar på området för att förbättra materielförsörjningen.



4 Investeringsplanering för försvarsmateriel

4.1 Hittillsvarande processer för försvarets investeringsplanering

Den försvarspolitiska beslutsprocessen

Utredningen konstaterar att det inom försvarsområdet inte finns en fastställd process över hur materielförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen.

Styrningen av Försvarsmakten samt övriga medverkande myndigheter så som Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, m.fl., inriktas dels i fleråriga försvarspolitiska inriktningsbeslut, tidigare de s.k. försvarsbesluten, dels inom ramen för den statliga budgetprocessen. Inriktningsbesluten är fleråriga och gäller tills vidare, medan budgetprocessen är årlig.

Tidigare var en försvarsbeslutsperiod fyra till fem år, inklusive de övergripande budgetramarna. I propositionen 2008/09:140 införde regeringen möjligheten att frångå de tidigare, tidsmässigt sett, tämligen fasta försvarsbeslutsperioderna och arbeta med ett inriktningsliknande beslut som inte är tidsbestämt samt fortlöpande riksdags- och regeringsbeslut inom ramen för statens ordinarie budgetprocess. Regeringen ansåg våren 2012 att det fanns behov av ett nytt försvarspolitiskt inriktningsbeslut.

Inför ett försvarspolitiskt inriktningsbeslut genomförs ett antal förarbeten som omfattar en säkerhetspolitisk omvärldsanalys, överväganden om operativa behov och utformning av det militära försvaret samt hur de olika myndigheterna kan behöva förändra utformning eller inriktning av sin verksamhet för att ligga i linje med regeringens politik inom utgiftsområdet m.m.

Förarbetena kan ta många olika former beroende på de politiska prioriteringarna och kan innefatta statliga offentliga utredningar, departementsinterna promemorior samt rapporter och underlag från myndigheterna. En stående del i förarbetena och en viktig del i den politiska förankringsprocessen, har varit rapporter eller betänkanden från någon form av parlamentariskt sammansatta organ. Dessa har tidigare tagits fram av Försvarskommittéer, därefter Försvarsberedningar.

De senaste försvarsberedningarna har inför det då kommande försvarsbeslutet lämnat två rapporter, dels en säkerhetspolitisk omvärldsanalys, dels en försvarspolitisk analys. Omvärldsanalysen innehåller beredningens uppfattning om utvecklingen inom relevanta geografiska och tematiska områden. Rapporten baseras bland annat på underlag från Regeringskansliet, underrättelsetjänsterna, Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk m.fl.

Den försvarspolitiska rapporten utgår metodmässigt från slutsatserna i omvärldsanalysen vad gäller förslagen avseende utvecklingen av försvarspolitiken. Dessa förslag kan innebära förändringar av berörda myndigheters utformning, organisation och infrastruktur, krav på operativ förmåga såväl som utformningen av den militära personalförsörjningen och behovet av materiell utveckling. Även den baseras delvis på underlag från regeringskansliet och myndigheter.

När Försvarsberedningen lämnat sina rapporter till regeringen påbörjas arbetet inom Regeringskansliet med att utarbeta den kommande försvarspolitiska propositionen. Den stora skillnaden mellan Försvarsberedningens rapport och många andra underlag är att innehållet redan bör vara politiskt förankrat, vilket bör kunna underlätta den fortsatta politiska beredningen. Rapporterna utgör därmed ett viktigt underlag för regeringen i det kommande propositionsskrivandet.

Inriktningen omsätts därefter successivt i budgetpropositioner och riksdagsbeslut samt anpassas och förändras efter de då aktuella behoven, genom regeringens närmare beslut.

Anslag för investeringar

Materielinvesteringar inom försvarsområdet finansieras inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap i statens budget främst genom anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

Anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* får användas för att finansiera anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Vidare får anslaget användas för finansiering av förstagångsanskaffning av beredskapsvaror. Även utgifter för det multinationella samarbetet Strategic Airlift Capability finansieras från anslaget. Anslaget finansierar även under 2014 omställnings- och avvecklingskostnader som kan komma att uppstå vid omstruktureringar inom logistik- och materielförsörjningen samt forskning och utveckling. Anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* har för budgetåret 2014 anslagits till cirka 8,9 miljarder kronor.

Anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* får användas för att finansiera vidmakthållande och avveckling av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Anslaget får vidare användas för kostnader för den europeiska försvarsbyrån (EDA) och för det säkerhetsfrämjande samarbetet med andra länder samt till åtgärder för att främja den i Sverige verksamma försvarsindustrins exportverksamhet. Anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel* har för budgetåret 2014 anslagits till cirka 6,7 miljarder kronor för 2014.

Även anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* innehåller utgifter för den del av materielens vidmakthållande som sker inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Utredningen bedömer att det omfattar miljardbelopp. Anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* innehåller även till del utgifter för investeringar och vidmakthållande.

Även andra myndigheter inom försvarsektorn genomför årligen stora investeringar. Fortifikationsverket, inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande och konsumentpolitik, finansierar exempelvis investeringar i nya anläggningstillgångar genom lån i Riksgälden. Regeringen beslutar således årligen om vilken låneram för investeringar i mark, anläggningar och lokaler som ska gälla för verket. Beslutet framgår av regleringsbrevet och grundas på en investeringsplan för verket.

Materielplaneringsprocessen

Materielplanering kan grovt delas upp i två områden. För det första analyseras och prioriteras vilken typ av materiel som ska finnas i Försvarsmaktens verksamhet över tiden. Detta tar sig uttryck genom vilken materiel som ska nyanskaffas alternativt avvecklas samt vilka åtgärder som ska vidtas på befintlig materiel. Det andra området handlar om vilken status befintlig materiel behöver ha för att möta krav på utbildning, insatser, beredskap och underhåll. Något förenklat handlar det första perspektivet om vilken materiel Försvarsmakten ska ha och det andra perspektivet om materielens status.

Materielplaneringen återfinns i Försvarsmaktens planeringsprocesser inom ramen myndighetens s.k. ledningsprocesser. Detta innebär att Försvarsmakten hanterar materiel i planeringen relaterat till såväl långsiktig planering och avvägning som genomförande av beslutad verksamhet.

Sett till långsiktig planering och avvägning ingår materielplaneringen som en del av Försvarsmaktens årliga planering av kommande verksamhet, i försvarsmaktsplaneringen. Försvarsmaktsplaneringen utmynnar årligen i ett avvägningsbeslut av överbefälhavaren, där olika verksamheter prioriterats mot varandra över tiden. Till detta knyts utarbetandet av myndighetens verksamhetsplan, Försvarsmaktens utvecklingsplan, och därtill kopplad Försvarsmaktens materielplan samt budgetunderlag med särskilda redovisningar. Dessa knyts till investeringsplanen som lämnas in till regeringen i samband med Försvarsmaktens budgetunderlag.

Centrala ingångsvärden i den långsiktiga planeringen är det bestånd av materiel som myndigheten förfogar över, de behov som identifieras samt den budget som Försvarsmakten är tilldelad. Detta innebär att planeringen tar sin utgångspunkt i tre delar;

- Inventering av befintlig materiels status och behov av större åtgärder. Detta sker till större delen vid Försvarets materielverk,
- Identifiering av förändrade operativa och taktiska behov. Detta utgår främst från erfarenheter från insatser, förändrade uppgifter, försvarsplanering, analyser av omvärldsutvecklingen m.m., samt
- Avisering av tillgängliga medel för kommande planeringsperiod anges i budgetpropositionen och i myndighetens regleringsbrev.

Genomförandet av verksamheten utgår från ett fastställt avvägningsbeslut, uppdrag till befattningshavare inom Försvarsmakten samt försvarsmaktens utvecklingsplan med tillhörande materielplan i ekonomisk och produktionsmässig balans. Materielplanen och försvarsmaktens utvecklingsplan visar därmed främst vilka behov som anses gå att realisera med tilldelade medel, snarare än som ett uttryck för Försvarsmaktens uppfattning om de samlade behoven. Genomförandet baserar sig på uppdragen till Försvarsmaktens olika organisationsenheter, tilldelningen av materiel samt vilka materieluppdrag som lämnas till Försvarets materielverk.

Materielens livscykel

Ett materielsystems livslängd, vilken omhändertas i materielplaneringsprocessen, sträcker sig i princip över många år och omfattar ett flertal steg. Nedan redovisas en befintlig process av de olika stegen under materielens livscykel med de begrepp som används i ISO-standarderna.

Med en förenklad beskrivning inleds processen med en s.k. *förmågeutveckling*. Med detta menas att ett eller flera förband inom insatsorganisationen behöver förändra sin förmåga, vilket innebär att förbandets uppträdande och/eller materiel på ett eller annat sätt behöver förändras, antingen med anledning av förändringar inom en tänkt motståndares uppträdande eller materielpark eller t.ex. för att den egna materielen fallit för åldersstreck och ny måste anskaffas. När Försvarsmakten väl beslutat på vilket sätt förmågan ska förändras inleds *konceptfasen* där ett flertal olika tillvägagångssätt och materielsystem, vilka samtliga bidrar till den nya förmågan, övervägs. Överväganden kan handla att modifiera i dag existerande system, att anskaffa och eller utveckla tillsammans med annat land eller att Sverige enskilt genomför denna process. Därefter kommer *utvecklingsfasen*. Denna fas kan innehålla internationella samarbetspartners, under förutsättning att de nationella behoven överensstämmer med det andra landets. Alla materielobjekt genomgår således utvecklingsfasen oavsett om materielen uppgraderas, anskaffades på marknaden eller utvecklas. När väl utvecklingsfasen är genomförd, inklusive tester hos det berörda förbandet, inleds produktionsfasen. Då tillverkas materielobjekten i rätt format, konfiguration och antal samt tilldelas förbanden. Därefter inleds de två parallella faserna *användning* respektive *under-*

håll/vidmakthållande. När materielen används slits den och behöver reservdelar och andra typer av mindre modifieringar genomförs. Den sista fasen är *avvecklingsfasen*. Då tas systemet ur drift och går eventuellt till försäljning alternativt skrotas. Samtliga system och objekt går igenom dessa steg men med olika tidsperspektiv och flera större materielsystem tar år att implementera i insatsorganisationen.

Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36) redovisade övergripande hur materielförsörjningsprocessens verksamheter finansieras:

- koncept – anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*,
- utveckling – anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling*,
- produktion – anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*,
- användning – anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*,
- underhåll – anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* vad gäller kostnader av löpande driftskaraktär och anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och
- avveckling – anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

Materielplaner

Materielförsörjningen utgår från det befintliga materielbeståndet, tillgängliga medel samt insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Behoven varierar över tiden beroende på exempelvis omvärldsutveckling, politiska beslut, planerade insatser, internationella samarbeten m.m. Den reala effekt som över tiden kan tas ut ur insatsorganisationen är dock beroende av de faktiska möjligheterna att realisera de uttryckta behoven. Behovet styrs i lika hög grad av möjligheterna att analysera och uttrycka insatsorganisationens framtida behov, som av möjligheterna att analysera och beskriva den vid en viss tidpunkt befintliga reala förmågan.

Med strategin för Försvarsmaktens materielförsörjning som grund sker ett arbete avseende vilken försörjningslösning som bäst uppfyller Försvarsmakten operativa behov. Underlaget används inom ramen för planeringen av materielförsörjningen. I denna sker löpande en sammanvägning av alla materielförsörjningsbehov som finns, såväl utifrån nytillkommande operativa krav som utifrån analys av befintliga tekniska systems status i förhållande till befintliga eller förändrade operativa krav. Kostnader, kravuppfyllnad, handlingsfrihet, affärsmöjligheter och internationell samverkan analyseras. Planeringen genererar löpande en investeringsplan, en materielplan och en långsiktig behovsöversikt. Dessa planer anger Försvarsmaktens behov av materiel ur olika infallsvinklar och planeringsperioder.

Investeringsplanen är regeringens förslag till inriktning för materielförsörjningen för de närmaste fyra åren. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) föreslår regeringen riksdagen att investeringsplanen för åren 2014–2017 godkänns. Notera att beslut och anskaffningar under exempelvis 2014 även kan komma att omfatta sådana anskaffningar där regeringen redan fått riksdagens godkännande för 2013 men där möjlig beslutstidpunkt passerat årsskiftet. Försvarsmaktens förslag till investeringsplan redovisas för regeringen i samband med budgetunderlaget.

I *materielplanen* ingår samtliga materielsystem och den är Försvarsmaktens offertförfrågan till berörda myndigheter, där den största är Försvarets materielverk. Dessa system beskrivs såväl allmänt som på delsystemnivå med en övergripande beskrivning på den beslutade inriktningen av utvecklingen av systemet under kommande tioårsperiod. Vidare ingår även uppgifter om bl.a. leveranstider, specifikationer av olika slag, villkor och handlingsregler. Bl.a. beskrivs systemets eller objektets plats och funktion i insatsorganisationen, projektuppföljning avseende leveranser av delsystem m.m. samt ekonomin. Försvarsmaktens materielplan är ett myndighetsinternt dokument, men de senare åren har planens utformning och innehåll utvecklats för att underlätta kommunikationen med Regeringskansliet. Materielplanens huvudsakliga syfte är således att utifrån en balanserad ekonomi fungera som dialogdokument mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Dock saknas i materielplanen vilka infrastrukturinvesteringar som de olika materielprojekten kan komma att ställa krav på eftersom infrastrukturplaneringen sker i en annan process och berör Försvarsmakten och Fortifikationsverket.

En sammanfattad version av materielplanen ingår i Försvarsmaktens budgetunderlag och beskriver utvecklingen inom anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling*. Från och med 2014 kommer materielplanen att ersättas med en försvarslogistikplan. Försvarslogistikplanen kommer att vara mer heltäckande då hela försvarslogistiken kommer att redovisas i planen.

Bortom materielplanens tioåriga perspektiv finns den s.k. *långsiktiga behovsöversikten*. Arbetet med detta dokument inleddes 2008 och innebär en analys av behovet som ligger bortom tioårsperspektivet. Den långsiktiga behovsöversikten är ett internt Försvarsmaktsdokument och det styrs inte av en ekonomisk ram utan redovisar Försvarsmaktens bedömning av det totala framtida materielbehovet.

Regeringens principer för materielförsörjningen

I propositionen 2008/09:140 beskrev regeringen vilka principer som framgent skulle gälla för anskaffning av försvarsmateriel. Dessa är:

- vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel bör, om det är ekonomiskt försvarbart och operativa krav kan uppnås, väljas före nyanskaffning,
- nyanskaffning bör, när sådan är nödvändig, i första hand ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel, och
- utveckling bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses enligt ovan.

Materielförsörjningen beskrevs vidare av regeringen som ett medel för att tillgodose Försvarsmaktens behov av materiel utifrån de krav som statsmakterna ställer på operativ förmåga i olika avseenden och insatsorganisationens behov och utformning.

Regeringen utvecklade i propositionen (prop. 2008/09:140) principerna och förklarade där att statsmakterna kommer att utgå från dessa principer att välja vidmakthållande och uppgradering av befintlig materiel före nyanskaffning, om det är ekonomiskt försvarbart, när det finns identifierade behov av materiell förnyelse

eller i övrigt ställs förändrade krav på insatsorganisationens utrustning. När nyanskaffning är nödvändig ska i första hand färdigutvecklad på marknaden befintlig och beprövad materiel anskaffas.

Vidare förklarade regeringen i samma proposition att utveckling av materiel bör genomföras när behoven inte kan tillgodoses på annat sätt. Oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete undersökas. Därtill kan, i de särskilda fall då regeringen bedömer att det är ett viktigt inslag eller verksamhetsmässigt och ekonomiskt fördelaktigt, samarbete i fråga om försvarsteknologi vara aktuellt med de länder med vilka Sverige delar säkerhetspolitiska intressen. Möjligheterna att utnyttja olika former av tillgänglighetsåtaganden bör alltid prövas. Möjligheter till samverkan med civila offentliga aktörer och näringslivet bör utnyttjas för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande.

Regeringen aviserade vidare i propositionen 2008/09:140 att minska andelen materiel med inslag av utveckling. Genom minskningen bör handlingsfriheten i materielförsörjning kunna öka genom att de ekonomiska bindningarna i utvecklingsprojekten efterhand kan reduceras.

Hastigt uppkomna materielförsörjningsbehov kan normalt sett inte hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen. För att kunna hantera detta har processen ”snabb materielförsörjning” utarbetats mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Den snabba materielförsörjningen utgör ett undantag från ordinarie materielförsörjningsprocesser och kan ses som en avvikelsehantering. Dessa anskaffningar utgår från behov som är uppkomna vid insatsorganisationens förband, oftast i anslutning till insats.

Regeringens definitioner för Försvarsmaktens framställan

Försvarsmakten ska framställa om regeringens medgivande för beställning av materielobjekt och verksamheter som bedöms uppfylla kriterierna för regeringsärenden. Dessa kriterier har beslutats i Försvarsmaktens regleringsbrev för 2014:

- större ekonomiska bindningar på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, över 200 miljoner kronor eller påverkan på regeringens framtida handlingsfrihet,

- större betydelse för insatsorganisationens utveckling eller Sveriges relationer till andra nationer (internationella samarbetsprojekt eller dylikt), eller
- i övrigt av särskild strategisk betydelse.

Framställningarna ska inkludera kostnadskalkyl inklusive vidmakthållandekostnader, övergripande systembeskrivning inklusive systemberoenden samt eventuella alternativ. Försvarsmakten ska i samband med budgetunderlaget redovisa förslag till regeringsärenden.

Uppföljningen inom materieförsörjningen

Uppföljningen inom Regeringskansliet sker huvudsakligen i två processer inom Försvarsdepartementet. Den ena processen är den s.k. insatsorganisationsvärderingen där departementet följer upp myndighetens utveckling av insatsorganisationen och utgår från de mål regeringen ställt avseende insatsorganisation 2014. Materiel är i denna process en delmängd, tillsammans med personal, utbildning och övning. Den andra processen är inom ramen för den årliga budgetprocessen, där myndigheterna i årsredovisningen återskildrar till regeringen hur verksamheten har genomförts under det aktuella året i förhållande till regleringsbrevet. I årsredovisningen lyfter således Försvarsmakten fram det som särskilt avviker från regeringens inriktning och ger därmed Försvarsdepartementet möjlighet att vidare analysera t.ex. en försenad leverans. Vidare kan självklart information om försening eller andra problem i materieförsörjningen lyftas till Försvarsdepartementets kännedom inom den ordinarie dialogen med myndigheten.

Produktionsstyrningen av materielanskaffningen genomförs med månatliga produktionsuppföljningsmöten mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Vid uppföljningsmötena redovisar Försvarets materielverk beställningsläget, viktiga leveranser, faktureringsprognosen och genomförd fakturering för Försvarsmakten. Dessutom redovisas eventuella förändringar avseende förutsättningarna som kan påverka beställd och/eller planerad produktion. Uppföljningsmötena genomförs med fokus på avvikelshantering. Redovisningen avhandlar produktionsläget den sista dagen i föregående månad. Uppdatering av aktuellt läge avseende den långsiktiga materielplanens internationella aspekter genomförs också i form av

avvikelseberättelser. Produktionsstyrningen fortlöper med en beredning och avslutas med en månatlig produktionsrapport.

Styrning och uppföljning inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk sker mot bakgrund av bl.a. förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Till förordningen har Försvarsmakten och Försvarets materielverk anpassat och utvecklat myndigheternas regelverk och arbetssätt.

Riktlinjer för Försvarsmaktens styrning och uppföljning beskrivs bl.a. i Handbok ekonomi 2013. Försvarets materielverks styrning och uppföljning dokumenteras bl.a. i myndighetens verksamhetsledningssystem, vilket utgör en del av myndighetens kontrollmiljö för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll. Myndigheternas riktlinjer och system omfattar bl.a. verksamhetsordningen med delegering av beslutsrätt, verksamhetsprocesser, checklistor och vägledningar.

Regeringens syn på den i Sverige verksamma försvarsindustrin

I en faktagrupp, Strategi för en konkurrenskraftig försvarsindustri (2007/08:FPM124), överlämnad till riksdagen ger regeringen stöd för, initiativen att verka för en mer öppen och konkurrensutsatt europeisk försvarsmaterielmarknad. Det betonas att både den svenska staten som köpare av försvarsmateriel och den högt kvalificerade i Sverige verksamma försvarsindustrin har mycket att vinna på en öppnare och effektivare marknadsstruktur. Vidare framhålls att det är av stor vikt att EU-länderna gemensamt verkar för en effektivisering av denna marknad. För att en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri ska utvecklas och bibehållas betonas att det är av central betydelse att åtgärder vidtas för att skapa likartade marknadsvillkor och en sund konkurrens inom området.

Regeringen framhåller i faktagruppen att det är viktigt att det även fortsättningsvis finns möjligheter att tillgodose nationella säkerhetsintressen när villkoren för att tillämpa undantagsbestämmelserna i EU-fördraget om En strategi för en starkare och mer konkurrenskraftig försvarsindustri i EU (KOM[2007]764 slutlig) är uppfyllda. Kommissionen framhåller emellertid att det återstår mycket arbete med att i ett första steg försöka harmonisera olika länders tillämpning av kompensationsåtagandena. Först när detta är gjort och implementerat, kan det vara en framkomlig väg att inleda

diskussioner om att helt avstå från kompensationsåtaganden. Inom Europeiskaunionens rådsarbetsgrupp för konkurrens och tillväxt, har ett fåtal länder föreslagit skrivningar som uttryckligen anger att tillämpning av industriella kompensationsåtaganden ska avskaffas.

Regeringen betonade vidare att det är av vitalt intresse att utveckla och förbättra den europeiska försvarsmaterielmarknaden samt att detta sker parallellt med bibehållna möjligheter att upprätthålla och utveckla relationer med tredje land.

Internationellt samarbete inom materielområdet

Inom ramen för den nya materielförsörjningsstrategin, vilken presenterades i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140), förklarade regeringen vidare att oavsett anskaffningsform bör möjligheterna till internationellt samarbete prövas. Därtill kan, i de särskilda fall då regeringen bedömer att det är ett viktigt inslag eller verksamhetsmässigt och ekonomiskt fördelaktigt, samarbete i fråga om försvarsteknologi vara aktuellt med de länder med vilka Sverige delar säkerhetspolitiska intressen.

Internationellt samarbete ska således, ansåg regeringen vidare, alltid sökas där det bedöms som kostnadseffektivt och inte menligt bedöms påverka handlingsfriheten. En viktig förutsättning för att nå avsedd framgång ansågs vara viljan och nödvändigheten att ge avkall på nationella särkrav. Eftersom försvaret är en nationell angelägenhet återspeglas synen på exempelvis försörjningstrygghet och upprätthållandet av strategiska kompetenser för militära förmågor i materielförsörjningen.

Regeringen framhöll i propositionen (prop. 2008/09:140) att Sverige, liksom många länder, står inför utmaningar vad gäller att på ett kostnadseffektivt sätt använda, vidmakthålla och utveckla militära förmågor. Ett sätt att möta dessa utmaningar är att fördjupa det internationella samarbetet t.ex. genom metoder som samutnyttjande och gemensamt ägande av militära förmågor och resurser samt genom ett förbättrat nyttjande av ingångna internationella avtal. Dessa metoder bör integreras som en naturlig del i nationella planerings- och beslutsprocesser. Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut ska, enligt regeringen, tillse att möjligheter till fördjupat internationellt samarbete alltid övervägs och utreds där så bedöms relevant för materieförsörjningen samt även överväga möjligheter till gemensamt ägande

eller nyttjande av resurser samt möjligheter till rollspecialisering. Målsättningen ligger fast att ett fördjupat samarbete ska möjliggöra effektivare resursanvändning, ökad operativ förmåga och större effekt på Försvarsmaktens verksamhet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) framhållit att den europeiska försvarsindustriella basen bäst främjas genom allmänna förutsättningar som bygger på marknadsmässiga principer samt på att ha så enkla och likartade förslag som möjligt för berörd industri t.ex. avseende regelförenklingar, standardisering och certifiering. Även om försvarsmaterielmarknaden till viss del har en specifik särart är det angeläget att de förslag som tas fram så långt som möjligt är i överensstämmelse med den generella politiken inom respektive politikområde.

I propositionen betonar regeringen att det är positivt att åtgärder vidtas för att öka det europeiska oberoendet inom försvarsområdet. Sådana åtgärder bör baseras på transparens, öppenhet och icke-protektionism.

Regeringen anser vidare i propositionen att det internationella samarbetet i övrigt bör inriktas mot vidmakthållande och anskaffning av beprövad materiel samt samarbeten som förbättrar möjligheterna till insatser, bl.a. i form av ökad interoperabilitet. Den Europeiska försvarsbyrån, det nordiska försvarssamarbetet (Nordefco), Sexnationerssamarbetet och Nato är viktiga fora för detta samarbete. I de fall samarbete sker bilateralt är framförallt USA, Storbritannien och Frankrike viktiga samarbetsparter, men även andra länder, framförallt i Europa, är också intressanta. Deltagande i internationella samarbeten som syftar till utveckling av ny materiel bör fortsatt ske restriktivt.

Likaså konstaterar regeringen i samma proposition att det krävs kontinuerliga prioriteringar, med stöd av principerna för materieförsörjningen, i fråga om vilka samarbeten Sverige ska engagera sig i samt en ökad samordning mellan myndigheternas deltagande i internationella samarbeten m.m.

4.2 En ny process för lednings- och beställarfunktionen

Regeringen har fortsatt att reformera försvaret i enlighet med inriktningen i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140). Som ett led i reformen har regeringen föreslagit åtgärder för att effektivisera och rationalisera försvarslogistiken i propositionen En sammanhållen försvarslogistik (prop. 2011/12:86, bet. 2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291). Genom att effektivisera och rationalisera verksamheterna inom försvarslogistiken frigörs resurser till förbandsverksamheten och uppbyggnaden av insatsorganisationen. Riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om försvarslogistikens framtida utformning, i enlighet med propositionen.

Mot denna bakgrund har den 1 januari 2013, i enlighet med regeringens uppdrag, verksamheterna Förråd, Service och Verkstäder överförts från Försvarsmakten till Försvarets materielverk.

Vidare har Försvarsmakten och Försvarets materielverk (Fö2008/3334/MFU och Fö2011/613/MFU) fått i uppdrag att organisera materiel- och logistikförsörjningen med en tydligare och effektivare uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten som beställare och Försvarets materielverk som leverantör. Regeringen har, via kvartalsvisa uppföljningar, följt hur de båda myndigheterna genomfört sina uppdrag att rationalisera försvarslogistiken.

Projektet lednings- och beställningsfunktionen är ett mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk myndighetsgemensamt arbete som svar på regeringsbeslutet att redovisa en plan för hur effektiviseringar inom försvarets materiel- och logistikförsörjning m.m. ska genomföras avseende dessa funktioner. Myndigheterna har utvecklat en modell för lednings- och beställarfunktionerna som är i linje med Försvarsstrukturutredningens betänkande, i enlighet med regeringens beslut. Med modellen uppnås en sammanhållen försvarslogistik med Försvarsmakten, som beställare och Försvarets materielverk som leverantör. Modellen medför att materielen kvarstår i Försvarsmakten medan uppgifter knutna till hanteringen av materielen övergår till Försvarets materielverk. Vidare övergår driftstyrningen av de tekniska systemen på individnivå till Försvarets materielverk.

Den nya modellen införs succesivt från och med oktober 2013 då planeringen i den nya modellen startade. Verksamheten under 2014 kommer att genomföras enligt den gamla modellen. Från och med 1 januari 2015 genomförs även verksamheten i enlighet med

den nya modellen och därmed är modellen fullt genomförd. Modellen redovisades i maj 2013 för Regeringskansliet och slutrapporten från det myndighetsgemensamma projektet redovisades i januari 2014.

Ansvars- och uppgiftsfördelning

Den största skillnaden mellan den gamla modellen och den kommande, är den nya principiella ansvars- och uppgiftsfördelning som Försvarsmakten och Försvarets materielverk kommit överens om. I fördelningen har således myndigheterna eftersträvat att förenkla och förtydliga respektive myndighets ansvar och uppgifter i förhållande till varandra för att förenkla processen, undvika dubbelarbete samt uppnå de besparingar som regeringen beslutat om.

Försvarsmaktens beställningar kommer i den nya modellen att ändras jämfört med tidigare. Detta genom att beställningarna samlas i färre så kallade samlingsbeställningar för en större del av livscykel som förutom anskaffning även inkluderar användning och underhåll, vidmakthållandeåtgärder samt slutligen avveckling till Försvarets materielverk för att därigenom förbättra möjligheterna till överblick och långsiktig affärsmässighet över systemets hela livslängd.

Försvarets materielverk får därför ett större ansvar för att vidta vidmakthållande åtgärder inom ramen för gjorda investeringar och inom beslutad ekonomi.

Genom en renodling av arbetsuppgifter och roller där Försvarsmakten har ansvar för helheten och är beställare av försvarslogistik samt där Försvarets materielverk har ett tydligt ansvar för försvarslogistik och är leverantör av försvarslogistik, bedömer myndigheterna att en effektivisering och kostnadsreducering på området är möjlig. Renodlingen består främst av fleråriga samlingsbeställningar för vidmakthållande av insatsförband samt årliga samlingsbeställningar för övrig försvarslogistik. Detta kommer att ge Försvarets materielverk förbättrade möjligheter att förse Försvarsmakten med kostnadseffektiva lösningar och att ta ett ansvar utifrån ett livscykelperspektiv.

4.3 Investeringsprocesser för försvarsmateriel inom andra relevanta länder

Utredningsdirektivet pekar på vikten av att jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder. Utredningen uppdrog därför åt en tjänsteman i Försvarets materielverk att göra en studie över dessa processer i Danmark, Norge, Finland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Studien redovisas i sin helhet i bilaga 3.

I de länder som studerats konstateras såväl likheter som skillnader i ledning och styrning av investeringar i försvarsmateriel. I flera av de berörda länderna finns en tydlig interaktion mellan parlamentet och regeringsnivån. I något fall tycks parlamentet ha den yttersta beslutanderätten i samband med investeringsbeslut samt här till, i några fall, tämligen långtgående mandat vad gäller uppföljning och kontroll av regeringens investeringsbeslut.

Det kan också sägas finnas formaliserade planeringsprocesser för investeringar på kortare- respektive längre sikt. I det kortare tidsperspektivet förefaller planeringen i några länder vara nära knuten till den ordinarie budgetprocessen. Det kan också noteras att planeringsprocesserna för investeringar i försvarsmateriel tycks ha en tydlig styrning från den politiska nivån till myndighetsnivån i några av de studerade länderna.

Ansvarig minister har därutöver till synes i flera av de studerade länder ett stort mandat att fatta beslut i enskilda investeringsärenden, vilket är påtagligt i de länder som har en integrerad ministerie- och myndighetsstruktur. För merparten av de studerade länderna förefaller det vara så att den politiska nivån som regel måste få ett godkännande från det nationella parlamentet i samband med komplexa och ekonomiskt krävande investeringsärenden som förväntas pågå under många år.

Utredningen konstaterar att sekretessreglerna skiljer sig åt mellan länderna för investeringar i försvarsmateriel. Såvitt utredningen kan bedöma är formerna för den politiska styrningen av planerings-, besluts- och uppföljningsprocesserna av försvarsinvesteringar i flertalet länder mer utvecklade än i Sverige.

5 Investeringar inom transportinfrastrukturområdet

I utredningsdirektivet framhålls att utredningen ska jämföra planeringen och investeringarna inom andra relevanta utgiftsområden. Detta för att kunna lämna förslag på en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.

Inom staten finns det bara två sektorer som anslagsfinansierar samhällsinvesteringar, nämligen försvars- respektive transportinfrastrukturområdet. Transportinfrastrukturområdet har, i likhet med materielförsörjningen inom försvaret stora budgetåtaganden och långa ledtider.

Den fysiska planeringen av vägar och järnvägar regleras i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (banlagen).

En målsättning med väglagen och banlagen är att ge förfarandet vid väg- och järnvägsplanering samt byggande en god anknytning till övrig samhällsplanering och till miljölagstiftningen. Planeringsprocessen syftar till att samordna planeringen av vägar och järnvägar med den regionala utvecklingsplaneringen, det regionala tillväxtarbetet och kommunernas planering samt till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert plangenomförande.

För att förbättra planeringen på infrastrukturens sida föreslog regeringen i propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257) ett antal förbättringar. Propositionen föregicks av ett omfattande flerårigt utvecklingsarbete mellan Regeringskansliet och myndigheterna samt med ett externt stöd. Bl.a. beslutade regeringen 2008 om en principiell styrning av stora investeringsprojekt inom järnvägsområdet (N2008/5663/IR) respektive vägområdet (N2007/2696/IR). I propositionen föreslogs ändringar i bl. a. väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringens förslag innebär bl. a. att den fysiska planeringen av transportinfrastrukturen skulle ske i en sammanhållen planeringsprocess i stället för i flera steg. Regeringen föreslog även förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet och att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vissa vägar och järnvägar skulle avskaffas.

5.1 Planeringen behövde uppfylla flera olika syften och krav på förbättringar

En av målsättningarna i regeringens proposition (2011/12:118) var att planeringen behövde uppfylla flera syften. En viktig aspekt var att aktuella åtgärders systempåverkan behövde kunna värderas både var för sig och samlat. Möjligheterna till sådan värdering var av stor betydelse för att urvalet av åtgärder skulle kunna bli effektivt samt för att såväl politiker, experter och näringsliv skulle få tillräcklig information och därmed möjligheter till inflytande. En väl fungerande planering behövde också kunna fungera som en plattform för samverkan mellan berörda aktörer och kunna möjliggöra samordning med annan samhällsplanering, regionalt tillväxtarbete, näringslivsutveckling m.m.

För att kunna uppnå dessa mer övergripande syften behövde en väl fungerande planering även kunna hantera det faktum att åtgärder som vanligtvis tar flera år att genomföra har sin formella grund i riksdagens ettåriga budgetbeslut. Planeringen behövde kunna vara flexibel samt fungera som ett instrument för riksdagen och regeringen att fatta beslut som inte bara syftar till att uppnå långsiktiga målsättningar utan även kunde ge resultat på kortare sikt, exempelvis att anpassa sig till förändrade transportbehov hos näringslivet.

Det behövde också vara tydligt vilka befogenheter och vilket ansvar olika beslutsfattare har i planeringssystemet samt när och av vem olika beslut fattas. En sådan tydlighet är t.ex. en viktig förutsättning för att skapa ett effektivt och ändamålsenligt samband mellan ekonomisk och fysisk planering. Genomförda åtgärder måste även kunna utvärderas.

Det finns även en rad regler som antagits på EU-nivå som måste beaktas i planeringsarbetet. Detta är tydligast i fråga om regler som styr hänsynstaganden inom miljöområdet.

Riksrevisionen har med anledning av den kritik som riktats mot planeringsprocessen ifrågasatt om statens instrument för att

utveckla och underhålla transportinfrastrukturen är utformade så att de leder till en effektiv användning av resurserna, Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? (RiR 2012:21).

Regeringens uppfattning i propositionen (2011/12:118) var att det framför allt var i anslutning till de mer konkreta och kortsiktiga behoven som det fanns skäl att åstadkomma förbättringar i det rådande planeringssystemet.

5.2 En utvecklad process inom infrastrukturuområdet

Att planera infrastrukturåtgärder innebär att ett stort antal antaganden behöver göras gällande faktorer som rymmer mer eller mindre stora mått av osäkerhet. Även om planering och kalkylmetoder kontinuerligt utvecklas uppstår ändå situationer där fastlagda åtgärdsplaner inte kan hållas exempelvis avseende tidpunkter för byggstart, tidsåtgång och kostnader. Regeringen ges kontinuerlig information om aktuellt planeringsläge. Det är, om inget annat sägs, Trafikverkets uppgift att anpassa framdriften av projekten till förändrade förutsättningar t.ex. till följd av fördyringar. De största förändringarna handlar i dag om tidsförskjutningar bl. a. till följd av överklagade planer och vald byggmetod. Det kan innebära justeringar i planen då andra åtgärder kan omfördelas i tid. Trafikverket får avgöra vilka objekt som ska senareläggas inom ramen för fastställd plan, men i princip innebär det att prioriteringsordningen i planen ska hållas. Det finns inga entydiga kriterier för hur sådana omprioriteringar ska göras och processen kan vara svår att överblicka. Fördyringar av projekt har i praktiken ofta kommit att hanteras i samband med revideringen av nästkommande plan.

Regeringen ansåg i propositionen (prop. 2011/12:118) att det bör skapas bättre möjligheter till insyn och tydlighet gällande aktuellt planeringsläge. Ett lämpligt sätt att åstadkomma en sådan förändring är att ge Trafikverket i uppdrag att årligen redovisa till regeringen hur arbetet med pågående och planerade projekt fortskrider. En sådan redovisning omfattar information gällande hur den fysiska planeringen utvecklas, beräknade kostnader, ekonomiskt utrymme samt uppdaterade beräkningar av projektens samhällsekonomiska lönsamhet.

Regeringen får årligen uppdaterade förslag om framtida byggstarter

Den grundläggande principen i dagens planeringssystem är att beslut om vilka åtgärder som bör genomföras ska fattas av regeringen. Regeringen ville stärka möjligheterna att fatta beslut om byggstart på ett säkrare beslutsunderlag och att de därigenom får möjlighet att ompröva prioriteringarna. Som en konsekvens av detta ansåg regeringen i propositionen 2011/12:118 att Trafikverket årligen ska redovisa hur arbetet med att genomföra åtgärderna i åtgärdsplanen fortskrider samt förslag på vilka åtgärder som ska starta de närmaste åren. Dessa förslag föreslås för regeringen i samband med att myndighetens budgetunderlag lämnas i mars varje år.

Flera utredningar och remissyttranden, som exempelvis Medfinansieringsutredningen (SOU 2011:49), lämnade förslag i linje med detta och som syftar till att möjliggöra en rullande planering. Trafikverket föreslår en indelning i ett s.k. genomförandeprogram som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och en andra del i form av ett s.k. planeringsprogram som avser åtgärder som bedöms kunna påbörjas de därpå följande tre åren (år 4–6). Trafikverkets förslag innebär därmed att planerade åtgärder delas in i tre kategorier.

- åtgärder som ingår i den långsiktiga åtgärdsplanen (12 årig),
- åtgärder som ska genomföras inom 4 till 6 år, samt
- åtgärder som ska byggstarta de närmast följande tre åren.

Även Medfinansieringsutredningen föreslog en indelning i tre perioder men som omfattade fyra år dvs. perioderna åren 9–12, 5–9 respektive 1–4.

Regeringens bedömde att trafikverkets förslag med en årlig uppdatering uppdelad i två stycken treåriga kategorier är mest ändamålsenligt. Det fanns i huvudsak två skäl till denna bedömning.

För det första är det troligt att en tidshorisont på mer än sex år skulle innebära att åtgärder i den andra kategorin inte har kommit tillräckligt långt vad gäller utredande och förberedande åtgärder för att de ska uppfattas som "tillräckligt skarpa". Mervärdet av att en åtgärd ingår i den andra kategorin skulle kunna ifrågasättas om den ligger åtta år fram i tiden, eftersom den med stor sannolikhet fortfarande kommer att vara förknippad med stora osäkerheter gällande t.ex. kostnadsberäkningar.

För det andra passar en treårig horisont för åtgärderna med högst aktualitet väl med statens allmänna budgeteringsprinciper. I budgetpropositionen lämnar regeringen varje höst förslag till budget för statens inkomster och utgifter för det kommande året. Dessutom lämnar regeringen information om hur stora anslagen beräknas bli de därpå följande tre åren. Förslaget till beslut om anslagstilldelning avser år 1 medan den beräkningsmässiga information som lämnas till riksdagen avser åren 2–4. Om Trafikverkets förslag avser år 1–3, kan regeringen lämna direktiv gällande det ekonomiska utrymmet för år 4, dvs. år 3 i nästa års förslag från Trafikverket, som överensstämmer med den information som regeringen lämnat till riksdagen. Detta bör enligt regeringens bedömning kunna bidra till såväl tydlighet som trovärdighet gällande vilka ekonomiska förutsättningar som gäller för de förslag Trafikverket lämnar.

Trafikverket lämnar förslag till prövning en gång per år

Regeringens ansåg i propositionen 2011/12:118 att det i fortsättningen inte ska vara obligatoriskt att regeringen prövar tillåtligheten av alla större infrastrukturprojekt. Även med ett avskaffat obligatorium finns behov att tillkomsten av större projekt med exempelvis stor påverkan på miljön prövas. Det är viktigt att avvägningen av ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen görs av en instans som kan utkrävas politiskt ansvar. Den fortsatta hanteringen baseras på att den som vill bygga en väg eller järnväg, vanligtvis Trafikverket, under planeringsprocessen och i samråd med andra berörda myndigheter själv tar ansvar för att bedöma om projektet bör prövas av regeringen. Trafikverket bör därför i anslutning till att verket lämnar förslag till vilka åtgärder som bör genomföras de närmaste sex åren också föreslå vilka projekt som verket anser att regeringen bör pröva. Detta gör Trafikverket en gång per år i samband med överlämnandet av budgetunderlaget.

Analysstöd inom infrastrukturuområdet

Det finns en rad myndigheter verksamma inom infrastrukturområdet. Trafikanalys har ett särskilt fokus på analyser samt bistår regeringen med uppföljning och utvärdering inom infrastrukturområdet. Trafikanalys har till huvuduppgift att, med utgångspunkt

i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom området. Vidare ska Trafikanalys ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet. Myndigheten bistår även regeringen med underlag och rekommendationer inom infrastrukturområdet. Trafikanalys utvecklar också trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder inom området.

En process med tre regeringsbeslut för genomförande av nya infrastrukturåtgärder

Regeringen aviserade i propositionen 2011/12:118 en ny beslutsordning för genomförande av infrastrukturåtgärder. Med Trafikverkets årliga underlag och förslag som utgångspunkt kommer regeringen en gång per år fatta två beslut gällande vilka åtgärder som ska påbörjas de kommande åren, ett beslut avseende byggstart år 1–3 och ett avseende förberedelse till byggstart år 4–6.

Häri ligger således en stor förändring i jämförelse med det tidigare planeringssystemet. Till skillnad från tidigare kommer åtgärder i framtiden bli föremål för sammanlagt upp till tre beslut inom ramen för den ekonomiska planeringen innan Trafikverket kan fatta faktiskt beslut om byggstart. Som framgått tidigare kommer det *första beslutet* om åtgärdsplan för åren 1–12 ske enligt samma betingelser som i dag.

Det *andra beslutet*, som avser år 4–6, kommer att avse åtgärder där förberedelser gällande projektering och kostnadsberäkningar är långt gångna och eventuella alternativa finansieringslösningar är helt utredda. Beslutet för år 4–6 ska avse sådana åtgärder som med stor sannolikhet kommer att kunna genomföras till de kostnader och på de sätt som Trafikverket anger i sitt underlag. Dock bör åtgärder tillåtas ingå i denna kategori även om inte alla förutsättningar är helt klarlagda och utredda.

Det *tredje beslutet*, som avser år 1–3, ska omfatta åtgärder där alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter kring att projekten i fråga kan påbörjas samt genomföras på det sätt och till de kostnader som Trafikverket anger i sitt förslag till beslut.

Under våren 2014 avser därför regeringen, utifrån ovanstående, att fatta tre olika planbeslut.

- Nationell åtgärdsplan för transportinfrastruktur för perioden 2014–2025 (år 1–12). Åtgärdsplanen uppdateras ungefär en gång per valperiod.
- Ekonomisk plan för perioden 2014–2016 (år 1–3). Planen uppdateras varje år.
- Ekonomisk plan för perioden 2017–2019 (år 4–6). Planen uppdateras varje år.

För åtgärdsplanen återkommer regeringen till riksdagen i en skrivelse, där regeringen återredovisar hur man följt riksdagens inriktning. På skrivelsen har riksdagsledamöterna sedvanlig motionsrätt. De bägge ekonomiska planerna återredovisas till riksdagen inom ramen för resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Att två ytterligare regeringsbeslut läggs till processen kan ses som att två nya kontrollstationer skapas innan Trafikverket kan byggstarta ett projekt. En sådan ordning förväntas enligt regeringens bedömning ge flera positiva effekter. Ett viktigt mervärde är att regeringen tar ett större formellt ansvar för att hantera de nödvändiga förändringar som behöver göras i förhållande till åtgärdsplanen. Oaktat vilken instans som fattar aktuella beslut har det ett värde i sig att det skapas en mer transparent ordning för hur ändrade förutsättningar för åtgärdsplanens genomförande ska hanteras.

Ett mervärde är att beslutet om åtgärdsplan blir mindre definitivt till följd av att regeringen ska fatta ytterligare två beslut innan Trafikverket får besluta om byggstart. Det finns i många fall ett behov av att någon form av beslut fattas om att en åtgärd ska genomföras långt innan en byggstart kan ske. Särskilt i fråga om stora projekt är det inte rimligt att lägga stora resurser på utredning och projektering eller på fysiska planeringsåtgärder utan att staten officiellt ställt sig bakom åtgärden som sådan. I tidigare planeringssystem fyllde åtgärdsplanen i princip den funktionen. Problemet med att besluta att en åtgärd ska genomföras om tio år eller mer, är att ett stort antal viktiga faktorer inte är kända och därmed behöver klarläggas innan byggstart. Tidigare kunde revideringen av den långsiktiga planen ungefär vart fjärde år hävdas fungera som en kontrollstation för att hantera ett förändrat läge vad gäller faktorer som nytta, kostnader eller genomförbarhet för enskilda objekt. Det har visserligen hänt att projekt som funnits i en tidigare åtgärdsplan inte ingått i en nästkommande plan. Regeringen ansåg dock i propositionen 2011/12:118 att planeringssystemet i praktiken inte fungerat på det sättet.

Det nya systemet innebär därför en principiellt viktig skillnad i det att en åtgärd behöver kunna möta de successivt högre krav som ställs för att bli föremål för de tre olika typerna av beslut. I sitt förslag benämner trafikverkens dessa kontrollstationer ”grindar”. Medan tidigare system innebar att enskilda åtgärder i undantagsfall kunde komma att diskvalificeras i samband med revidering av åtgärdsplanen, innebär systemet i dag att åtgärderna i stället behöver kvalificeras inte bara en gång i beslutet om åtgärdsplan, utan tre gånger. I ett system med flera kontrollstationer blir fastställelsebeslutet om en åtgärdsplan inte längre ett slutgiltigt ställningstagande från regeringens sida att ett aktuellt projekt ska genomföras.

En invändning mot den föreslagna nyordningen skulle kunna vara att planeringssystemet görs ännu mer tungrott och överlastat med ytterligare beslut av regeringen. Två aspekter framfördes i propositionen.

För det första kommer nyordningen att innebära att det blir mindre problematiskt om visst utredningsarbete återstår efter att en åtgärd tagits med i åtgärdsplanen. Det innebär att nödvändigt förberedelsearbete och utredande med fördel även kan ske efter beslut om åtgärdsplan, vilket kan antas ge ett mer rationellt förberedelsearbete.

För det andra är det viktigt att framhålla att Trafikverket får byggstarta en åtgärd när den ingår i regeringens beslut för år 1–3. Det innebär att en åtgärd, även om det ska vara utgångspunkten, inte per definition behöver ha ingått varken i åtgärdsplanen eller regeringsbeslutet avseende år 4–6. Kriteriet för att ingå i den grupp av åtgärder som ska genomföras år 1–3 är att alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några osäkerheter kring att projekten i fråga kan påbörjas samt genomföras på det sätt och till de kostnader som förutsätts inför regeringens beslut. Det innebär att regeringen har ett bättre beslutsunderlag än vad som varit fallet tidigare, vilket också innebär ett säkrare beslut om vad som ska genomföras och kostnaden för detta. Tre regeringsbeslut kan komma att fattas innan byggstart. Detta innebär dock inte att det är ett obligatorium. Systemet rymmer ordnade möjligheter till en snabb hantering om det finns behov av det. Det bör dock understrykas att denna möjlighet till snabb hantering inte innebär att lägre krav kan ställas på planeringsunderlag och samråd i projekten.

Planeringssystemet är utformat så att det kan balansera önskemålet om förutsebarhet och möjligheterna till att bemöta oförutsedda händelser som exempelvis ny transportefterfrågan eller

konjunktursvängningar. Genom ett system med årliga beslut ges regeringen möjlighet att inom budgetlagens ramar genomföra omprioriteringar och särskilda satsningar.

Trafikverkets anslagssparande och anslagskredit

I syfte att behålla tillräckligt stor flexibilitet fattas faktiska beslut om byggstart även fortsättningsvis av Trafikverket. Trafikverket tilldelas i regleringsbrevet medel för genomförande av åtgärder för år 1. Regeringens beslut om år 1–3 innebär att Trafikverket får byggstarta projekt ur den gruppen under år 1.

För att åstadkomma en flexibilitet för investeringsbesluten har Trafikverket en anslagskredit på investeringsanslagsposterna ap.5 *Investeringar i nationell plan* och ap.6 *Investeringar i regional plan* under utgiftsområde 22 Kommunikationer. Anslagsposterna utgör delar av anslaget 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* och anslagsposterna är på 11,6 miljarder kronor respektive 2,8 miljarder kronor för 2014. Hela anslaget 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* är 2014 på 18,3 miljarder kronor. Trafikverkets anslagskredit uppgår till 10 procent per anslagspost och får disponeras enligt 7 och 8 §§ anslagsförordningen (2011:223).

Trafikverket får anslagsspara hela anslagsposten ap.5 *Investeringar i nationell plan* och ap.6 *Investeringar i regional plan* under utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Planeringssystemets krav på förändrade rutiner

Regeringen framhåller att detta ställer krav på utökade administrativa rutiner jämfört med tidigare, såväl hos Trafikverket som hos Regeringskansliet och även i viss mån hos andra aktörer. Näringsdepartementet har fått ett antal nya tjänster bl. a. mot bakgrunden att det nya planeringssystemet anses mer resurskrävande. Regeringens sammantagna bedömning i propositionen 2011/12:118 är dock att de analyser och överväganden som följer av införandet i relativ stor utsträckning redan görs i dag och att en formalisering av dessa processer inte kommer att leda till att resursåtgången, annat än möjligen i ett inledningsskede, tar större resurser i anspråk.

Beslut om genomförande i anslutning till statens budget

Regeringen framhåller i propositionen 2011/12:118 att det är av stort värde om planeringssystemet hänger samman med budgetprocessen i så stor utsträckning som möjligt. Tidigare framgick att ett skäl bakom regeringens bedömning att beslutet om de närmast förestående byggstarterna ska avse tre och inte fyra år, är att en treårig framförhållning stämmer väl överens med statens allmänna budgeteringsprinciper.

Riksdagens överväganden av det föreslagna planeringssystemet

En effektiv planeringsprocess är angelägen för att transportinfrastrukturen snabbt ska kunna utvecklas för att på ett långsiktigt hållbart sätt möta behoven hos näringsliv, medborgare och samhälle i olika delar av landet samt för att främja samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Kritik har dock framförts från många håll om att dagens planeringsprocess för byggande av transportinfrastruktur har blivit komplicerad och att ledtiderna i många fall är alltför långa. Riksdagens trafikutskott bejakade därför i betänkande 2011/12:TU13 att regeringen i propositionen 2011/12:118 presenterade ett förslag till reviderat planeringssystem för transportinfrastrukturen, med förslag till effektivisering och regelförenkling som ger tidsvinster.

Mot bakgrund av planeringsprocessens betydelse och de olika hänsyn som måste säkerställas på denna, inte minst rättssäkerheten för enskilda liksom hänsyn till miljön, var utskottet positivt till att regeringen låtit propositionen föregås av flera utförliga utredningar. Utskottet ville i sammanhanget lovordera regeringens initiativ att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att analysera och föreslå förbättringar i planeringssystemet för transportinfrastrukturen (dir. 2009:16). Härigenom främjades möjligheten att uppnå en blocköverskridande syn på de förenklingar och effektiviseringar som behövs i planeringssystemet. Utskottet konstaterade att en enhällig kommitté sedermera kunde ställa sig bakom förslaget i betänkandet Effektivare planering av järnvägar och vägar (SOU 2010:57).

Regeringen föreslog vidare i propositionen en bättre anknytning av den ekonomiska planeringen till den statliga budgetprocessen, för att på så vis skapa större överenskommelse med de beslut som

riksdagen har fattat om statens budget liksom bättre möjligheter till uppföljning och rapportering till riksdagen. Trafikutskottet välkomnade regeringens ambitioner även i denna del. Utskottet noterade i sammanhanget att regeringen i propositionen inte följer upp några av Medfinansieringsutredningens förslag om olika åtgärder för att stärka riksdagens inflytande. Utskottet förutsätter att regeringen i det fortsatta arbetet med den nationella transportinfrastrukturen säkerställer att riksdagen får ett tillbörligt inflytande.

Med anledning av regeringens proposition väcktes ett antal motioner om vissa specifika aspekter av planeringssystemet. Främst rörde det sig om samordning och samverkan med kommuner, biotopskyddet samt Naturvårdverkets roll. Utskottet behandlade dessa närmare i Trafikutskottets betänkande 2011/12:TU13.

Riksdagen biföll den 13 juni 2012 i riksdagsskrivelse 2011/12:257 utskottets förslag till riksdagsbeslut avseende trafikutskottets betänkande Planeringssystem för transportinfrastruktur (bet. 2011/12:TU13).

6 Investeringsplaneringens nuvarande brister

6.1 Planerings-, besluts- och uppföljningsrelaterade problem

Möjligheterna att fatta investeringsbeslut på en strategisk nivå är begränsade

Försvarmakten har en intern materielplan som sträcker sig 10 år framåt i tiden. I budgetunderlaget redogör Försvarmakten för planerade anskaffningar avseende de två första planeringsåren. Underlaget ligger till grund för regeringens ställningstaganden och vidare styrning i frågan, dels för budgetpropositionen och dels för att i regleringsbrevet peka ut vilka objekt som ska underställas regeringens prövning. Riksdagen beslutar årligen om anslag som avser materielinvesteringar. Vidare bemyndigar riksdagen regeringen att ingå ekonomiska åtaganden som ska infrias åren efter budgetåret genom beställningsbemyndiganden kopplade till materielanslagen. Först när Försvarmakten framställer om regeringens tillstånd att genomföra en viss investering, blir frågan ett formellt ärende för regeringen.

Enligt direktiven till utredningen gör detta att varken riksdagen eller regeringen påverkar den långsiktiga materielförsörjningen, utan ställs inför beslut som sedan länge i praktiken är fattade av Försvarmakten och Försvarets materielverk. Valmöjligheterna för regeringen är därför mycket få, i praktiken endast bifall eller avslag. Det resulterar i sin tur i en detaljerad och omfattande kravställning på det beslutsunderlag som underställs regeringen, vilket i sin tur leder till att den långsiktiga överblicken riskerar att gå förlorad utan att regeringens egentliga krav och önskemål på strategisk styrning av materielförsörjningen blir verklighet. Samtidigt försvårar nuvarande beslutprocess för myndigheterna att göra effektiva upphandlingar,

såväl nationellt som tillsammans med andra nationer, eftersom beredningstiden kan bli lång innan beslut fattas.

Utredningen konstaterar vidare att de långsiktiga inriktningar och målsättningar som anges i de försvarspolitiska besluten inte ger den tydliga vägledning från statsmakterna inom materielområdet som krävs för att den kortsiktiga styrningen ska kunna ske på ett spårbart sätt. I utredningsdirektivet betonas vikten av att riksdagen och regeringen kan ta ställning till en helhet för de kommande planeringsperioderna.

Beslutshorisonten och behoven av planering är olika för riksdagen, regeringen och de olika myndigheterna. För riksdagen och regeringen är mycket av besluten och investeringsplaneringen kopplade till budgetprocessen, medan myndigheterna behöver ha en väsentligt längre planeringsperiod och framförhållning.

Inom ramen för åtgärderna som Försvarsmakten vidtar tillsammans med Försvarets materielverk, som en följd av regeringens beslut om att effektivisera och rationalisera försvarslogistiken (Fö2008/3334/MFU och Fö2011/613/MFU), kommer myndigheterna att successivt införa ett nytt beställningsförfarande som leder till beställningar på högre systemnivåer. Myndigheternas framställningar till regeringen förväntas ändras på motsvarande sätt. Utredningen utgår därför från att regeringen kommer att behöva bereda beslutsunderlag för större system med en högre komplexitet än för närvarande.

För alla försvarsmaterielsystem finns bindningar och beroenden. Bindningarna avser främst tekniska och industriella beroenden under den ekonomiska och tekniska livslängden hos systemen. Det föreligger också internationella beroenden när det handlar om utländsk teknik eller om materielsystem som är helt eller delvis importerade.

Bindningarna i materielplaneringen avser främst de materielbeställningar som gjorts och där det finns åtaganden i form av skriftliga kontrakt eller andra förpliktelser. Det finns också bindningar för verksamhet som följer av tidigare levererade materielsystem, s.k. logiskt bunden anskaffning. Denna innebär att man för att kunna använda ett materielsystem behöver upphandla förbrukningsmateriel, underhåll, uppdateringar av systemet till följd av teknisk utveckling och/eller nya regler, samt kringutrustning. De ekonomiska bindningarna i materielplaneringen har uppmärksammats tidigare, bl.a. av Riksrevisionen i Materiel för miljarder (RiR 2004:6). Riksrevisionen pekade på att en stor del av det framtida anslagsutrymmet har in-tecknats av beställningar, planerade följdbeställ-

ningar och verksamhet som följer av tidigare levererade materiel-system. Riksrevisionen menar att detta medför att handlingsfriheten därmed är starkt begränsad. Utredningen delar uppfattningen att riksdagens och regeringens handlingsfrihet i det korta perspektivet är begränsad.

Ett ytterligare problem, enligt utredningen, är att infrastruktur-investeringar och materielinvesteringar inte är tydligt samplanerade. Behoven av eventuella infrastrukturinvesteringar, som en konsekvens av en materielinvestering, redovisas inte i ett samlat planeringsdokument till regeringen. Överblicken och helhetssynen går därmed förlorad.

I utredningens direktiv (dir. 2013:52) framhålls att riksdagens och regeringens behov av en förbättrad materielredovisning och förbättrade beslutsunderlag inte är tillgodosedda inom nuvarande process. Nuvarande ordning för beslut i materielärenden innebär att regeringen tar ställning till anskaffningen av enskilda objekt och bara i vissa fall på en strategisk nivå.

Det saknas en sammanhållen planerings-, besluts- och uppföljningsprocess

Utredningen konstaterar att det inom försvarsområdet inte finns en fastställd process över hur materieförsörjningen ska planeras, beslutas och följas upp mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen. Detta är en skillnad jämfört med andra områden, exempelvis transportinfrastrukturområdet.

För att åstadkomma en effektiv styrning och kontroll är det viktigt att verksamheten följs upp på ett ändamålsenligt sätt. En utgångspunkt för uppföljningen är att formerna för uppföljningen ska vara anpassade till myndigheternas förutsättningar och de behov riksdagen och regeringen har av styrning och uppföljning.

Av utredningens direktiv (dir. 2013:52) framgår att det saknas en tydlig koppling till de ekonomiska ramarna och den mer övergripande förmågutvecklingen. Vidare försvårar dagens relation mellan materielplaneringsprocessen och budgetprocessen för regeringen att tydligt, och i god tid, styra och påverka materielinvesteringarna. Relationen gör det samtidigt svårt för myndigheterna att på ett rationellt sätt hantera den styrning som kommer från regeringen. Utredningen delar uppfattningen att det är ett problem med att besluta om investeringar som ska genomföras först om tio

år, då det innebär att ett stort antal viktiga faktorer inte är kända före projektstarten. Med nuvarande planeringsprocess är det svårt för regeringen att påverka vilka objekt som Försvarsmakten och Försvarets materielverk börjar förberedas för anskaffning eller omfattningen av dessa. Detta eftersom det inte finns någon tydlig process för hur påbörjade objekt kan avbrytas eller omprioriteras av regeringen. Utredningen konstaterar att den process som hanterar regeringens planering och beslut när det gäller försvarsmaterielinvesteringar behöver ses över. Processen ska stödja det pågående förändringsarbetet och den strategi för materielförsörjning som regeringen har beslutat om i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140). Utredningen noterar att regeringen kontinuerligt, och över en rad år, succesivt har utvecklat materielredovisning i budgetpropositionerna. Genom denna gradvis förbättrade redovisning får riksdagen en allt utförligare information om beslutade investeringar inför sina ställningstaganden om större materielinvesteringar.

Beslutsunderlagen till riksdagen och regeringen är inte fullständiga

Försvarsmaktens budgetunderlag till regeringen belyser i huvudsak vilken anslagsbelastning som bedöms ske på anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Även anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling* inom utgiftsområdet kan innehålla utgifter för investeringar och vidmakthållande. Utredningen har noterat att underlag om kommande behov av följdinvesteringar i exempelvis anläggningar och lokaler (t.ex. hangarer, garage m.m.) som en följd av materielinvesteringen kan vara bristfälliga eller saknas.

Det finns starka kopplingar mellan de olika anslagen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap som Försvarsmakten förfogar över. Ett enskilt materielsystem kan i olika faser belasta flera av Försvarsmaktens anslag från utveckling (1:5 *Forskning och teknikutveckling*), över anskaffning (1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*) och drift och underhåll (1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*) till en internationell insats (1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt*) samt avveckling (1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m.*

av materiel och anläggningar). Utredningen konstaterar att uppdelningen innebär att analyser och åtgärder som kan vara rationella för att minimera totala kostnader i ett livscykelperspektiv försvåras eftersom ändamålen med anslagen innebär att insyn i anslagsbelastningen i viss mån saknas och uppföljningen försvåras. Regeringen och i förlängningen riksdagen får därför svårt att bedöma investeringens samtliga kommande utgiftskonsekvenser samt därmed vilka försvarsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser som följer av anskaffningen. Det blir också svårt att göra avvägningen mellan att nyanskaffa ett materielsystem eller att livstidsförlänga ett befintligt system. Utredningen betonar att det därigenom är svårt för regeringen att få ett fullständigt beslutsunderlag. Med en tydligare styrning genom en renodling av anslagen bedömer utredningen att underlag och redovisningar bättre kommer att svara mot regeringens behov.

Vidare noterar utredningen bristen att den enskilda materielinvesteringen inte alltid redovisas i sitt sammanhang bland övriga befintliga eller planerade objekt. Inom Regeringskansliet och i riksdagen kan det, med flera separata uppdelade framställningarna från Försvarsmakten, vara svårt att få en överblick över hur investeringen ska interagera med andra materielobjekt. Detta kan leda till att såväl beräkningen av livcykelkostnaderna som systemsammanhanget inte tydliggörs i Försvarsmaktens framställningar. I Försvarslogistikplanen, som utarbetas av myndigheterna, kommer denna information dock att ingå och underlagen som ger förutsättningar för ett förbättrat underlag till statsmakterna kommer då att finnas på myndighetsnivå.

Regeringens behov av kompetens- och analysstöd

Utredningens direktiv (dir. 2013:52) framhåller vikten av att se över behovet av ett analysstöd till regeringen och vid behov föreslå hur ett sådant stöd kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredningen noterar att tidigare studier och granskningar har pekat på att Försvarsdepartementet har begränsad kapacitet för att hantera de komplexa, och ekonomiskt mycket omfattande, materieförsörjningsfrågorna. Utredningen betonar även att kompetensen vid myndigheterna kommer att behöva utvecklas och förändras när investeringsplaneringsprocessen ändras.

Riksdagens försvarsutskott framhöll (bet. 2002/03:FöU11), att den analytiska kompetensen i försvarsindustriärenden inom Regeringskansliet behöver förstärkas. Även Riksrevisionen (RiR 2004:6) pekade på att Försvarsdepartementets kapacitet i förhållande till Försvarsmakten och Försvarets materielverk är mycket liten och att det behövs bättre kompetens både vad gäller materiel- och industrifrågor inom Försvarsdepartementet.

I Stödutredningens rapport (Fö 2009:A) behandlades frågan om behovet av ett förstärkt externt stöd till regeringen när det gäller uppföljning av försvarets verksamhet och resursanvändning. Bl.a. föreslog Stödutredningen att Statskontoret, som en redan befintlig utrednings- och utvärderingsmyndighet under regeringen, borde ges särskilda uppgifter och resurser för detta ändamål. Även Försvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92) och senare Förvaltningsutredningen (SOU 2008:18) förde resonemang om behovet av externa resurser och kompetens för uppföljning och utvärdering och pekar bl.a. på försvaret som ytterligare ett politikområde där sådana lösningar kan övervägas. Regeringen valde bl.a. mot bakgrund av detta att förstärka Försvarsdepartementet med ett antal tjänster.

Även Försvarsstrukturutredningen (SOU2011:36) analyserade behovet av en särskild utvärderingsmyndighet. Försvarsstrukturutredningen föreslog att finansieringen skulle ske genom att frigjorda medel från kommande rationaliseringar användes till utvärderingsverksamheten. Regeringen valde däremot att inte gå vidare och genomföra Försvarsstrukturstrukturutredningens förslag i denna del.

6.2 Budgettekniska frågor

Ändamålen med anslagen är otydliga

Enligt regeringsformen får statens anslag och inkomster inte användas på annat sätt eller annat ändamål än vad riksdagen har bestämt. Statsbudgetens anslag utgör således riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. Anslagssystemets närmare utformning påverkar därmed befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda verksamheterna mot önskade mål. Riksdagen anvisar inte bara ett belopp för ett visst ändamål utan anger också mer eller

mindre utförligt de sakliga villkor eller syften som ska gälla för verksamheten. Anslagsvillkoren anges normalt i budgetpropositionerna men kan även kompletteras av riksdagen, medan de i andra fall framgår av en lag.

Ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna kommer till uttryck genom budgetlagen, anslagsförordningen (2011:223) och de ytterligare föreskrifter och allmänna råd som Ekonomistyrningsverket ger ut. Anslagen ska bestämmas så precist som möjligt och de belopp som tas upp bör i princip varken överskridas eller sparas till kommande år. För att kunna hantera oförutsedda utgifter kopplat till myndigheternas utgifter finns möjligheten att utnyttja en anslagskredit, i normalfallet på upp till 3 procent av tilldelade medel. Myndigheterna har också möjlighet till ett anslagssparande, dvs föra över ännu inte utnyttjade medel vid budgetårets slut. Regeringen kan dela upp anslagen i mindre poster och bestämma särskilda villkor för dessa. Denna specificering av anslagsposter utgör ett viktigt redskap för regeringens styrning.

Ekonomistyrningsverkets studie, Resultat och styrning i statsförvaltningen (ESV 2007:23), av de beskrivningar regeringen lämnar beträffande anslagens ändamål i samband med budgetförslagen i budgetpropositionen, visar på stora skillnader i detaljeringsgrad och hur informationen presenteras. Förslagen till ändamålen med anslaget är många gånger mycket kortfattade och texterna har många gånger en historisk och tillbakablickande ton samt ger närmast intryck av att presentera utfallet från tidigare år snarare än att tala om vilka intentioner regeringen har med anslaget för kommande år, dvs. i ett styrande perspektiv.

Ekonomistyrningsverket betonar vidare i rapporten (ESV 2007:23) vikten av anslagens indelning och storlek. Syftet med anslagsindelningen är att det ska bli tydligt vilken verksamhet som anslaget är tänkt att finansiera samt att underlätta uppföljning av verksamheten i relation till resursförbrukningen. Utredningen stödjer den analysen.

Utredningen konstaterar att begreppet investeringar inte är entydigt samt att ett väl preciserat och avgränsat ändamål är viktigt för att uppnå en effektiv styrning och uppföljning. Utredningen anser att ändamålen med anslagen inom materielområdet är otydliga. Att exempelvis vidmakthålla en operativ förmåga kan enligt Försvarsmakten innefatta såväl utveckling, anskaffning eller avveckling av ett materielsystem. Uppdelningen av materielens ut-

gifter mellan de olika anslagen i kombination med hur myndigheterna redovisar verksamheten i underlagen till regeringen innebär att analyser och åtgärder försvåras. Detta påverkar regeringens möjligheter att styra myndigheternas materiellinvesteringar men även handlingsfriheten för riksdagen, regeringen och myndigheterna.

Beställningsbemyndiganden omfattar även myndighetsutgifter

För att regeringen och dess myndigheter ska kunna ingå ekonomiska åtaganden, som kräver att riksdagen i framtiden anvisar anslag, fattar riksdagen årliga beslut om beställningsbemyndiganden. Systemet med beställningsbemyndiganden regleras i 6 kap. 1 och 2 § budgetlagen.

Beställningsbemyndiganden används för att göra det möjligt för staten att inom ramen för en ettårig budget genom beställningar och andra avtal genomföra åtgärder som kommer att leda till utgifter under senare budgetår. Bemyndigandet anger det högsta belopp som myndighetens samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret.

Försvarmakten har tilldelats ett beställningsbemyndigande och ska enligt anslagsförordningen (2011:223) redovisa samtliga åtaganden vid budgetårets slut som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndigandet. Ekonomistyrningsverket pekar i rapporten Finansiell styrning av försvaret (ESV 2013:57) på att Försvarmaktens åtaganden gentemot Försvarets materielverk även innefattar Försvarets materielverks myndighetsutgifter, vilken uppgår till totalt 1,5 miljarder kronor per år. I dessa 1,5 miljarder kronor ingår även andra myndigheters, exempelvis Försvarmaktens och Totalförsvarets forskningsinstitut, myndighetsutgifter när de medverkar i projekteten. De utestående åtaganden som redovisas i Försvarmaktens bemyndiganderedovisning, och som regeringen redovisar till riksdagen, är således betydligt högre än det faktiska åtagandet för staten. Utredningen konstaterar således att de beställningsbemyndiganden som regeringen begär, och riksdagen beviljar, omfattar vissa myndighetsutgifter för materielobjektet, dvs. rent inomstatliga åtaganden mellan myndigheter. Det kan därför finnas anledning att särredovisa dessa myndighetsutgifter då de dels kräver framtida anslag, dels utgör en förhållandevis stor del av bemyndigandet jämfört med andra utgiftsområden inom statsbudgeten.

Ekonomistyrningsverket belyser i rapporten (ESV 2013:59) att det för Försvarsmakten finns en tydlig koppling mellan investeringsplanerna och beställningsbemyndigandena. Det gäller huvudsakligen anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Försvarsmaktens investeringsplan överensstämmer i dagsläget med beräknat anslag, vilket får till följd att samtliga åtaganden under anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* även ingår i investeringsplanen. Ekonomistyrningsverket anser att det kan vara lämpligt att ställa krav på att utestående åtaganden som är hänförliga till anskaffning och utveckling av nya investeringar i investeringsplanen, särredovisas i bemyndiganderedovisningen. Det skulle exempelvis gälla Försvarsmaktens anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. När det gäller övriga anslag för vidmakthållande av befintliga investeringar anser Ekonomistyrningsverket att det sannolikt skulle innebära ett omfattande arbete att göra en sådan uppdelning jämfört med nyttan det skulle ge.

Materielen inom försvarsområdet finansieras inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap i statens budget främst genom anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Anslagen är på sammanlagt cirka 15,5 miljarder kronor per år. Även anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling* inom utgiftsområdet kan innehålla investeringar eller vidmakthållande. I budgetpropositionen för 2014 godkänner riksdagen samtidigt en investeringsplan på cirka 8,6 miljarder kronor. Av materielanslagen på cirka 15,5 miljarder kronor, innehållande en investeringsplan på cirka 8,6 miljarder kronor, fakturerar således Försvarets materielverk bara cirka hälften utanför staten. Utredningen noterar även att andra anslag inom Försvarsmakten, som exempelvis anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, innehåller utgifter för den del av materielens vidmakthållande som sker inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Utredningen konstaterar att när regeringen begär ett nytt bemyndigande av riksdagen att få anskaffa ett materielsystem, framgår inte vilket beställningsbemyndigande som behövs kopplat till den enskilda anskaffningen och att vissa myndighetsutgifter ingår i det samlade beställningsbemyndigandet. Det framgår inte heller vilket ekonomiskt utrymme som kommer att intecknas och hur länge. Det är därför svårt för riksdagen och regeringen att bedöma om det finns framtida ekonomiskt utrymme att fullfölja anskaff-

ningen eller om den bör begränsas eller senareläggas. Utredningen är således tveksam till att redovisningen av de beställningsbemyndiganden som regeringen begär av riksdagen innehåller den information som behövs för att kunna ta ställning till behovet av framtida anslagsnivåer. Utredningen anser således att det finns behov av förbättringar.

7 Ny process för investeringsplanering för försvarsmateriel

Utredningen föreslår en samlad process för regeringens styrning för investeringsplaneringen för försvarsmateriel som omfattar hela kedjan; styrning, planering, beslutsfattande och uppföljning mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna. Den föreslagna processen skapar samlade beslutstillfällen för materielinvesteringarna där de ekonomiska ramarna är styrande. Förslagen underlättar även riksdagens och regeringens möjligheter att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå och ger en tydligare spårbarhet till insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Riksdagen och regeringen får en större öppenhet i redovisningen avseende objektens innehåll och ekonomi samt ges möjlighet till fler beslutstillfällen före det att en investering påbörjas.

Underlagen till riksdagen och regeringen kommer att utvecklas. De kommer att beskriva de tekniska systemens sammanhang, kraven på operativ förmåga, infrastrukturkostnader, möjliga internationella samarbeten samt de bedömda livscykelkostnaderna. Regeringen kommer därför att behöva bereda färre beslutsunderlag för större system, men med en högre komplexitet än vad som nu är fallet. Sammantaget möjliggör utredningens förslag att riksdagens och regeringens investeringsbeslut i ökad grad kan ske på en strategisk nivå.

Förslagen ger en modell för hur de olika delarna av investeringsplaneringssystemet kan vara uppbyggda samt utredningens bedömningar av hur systemet bör tydligare knytas till den statliga budgetprocessen. Utredningen föreslår att en rullande planering införs och att de långsiktiga planerna följs upp genom årliga rullande

beslut om vilka objekt som kan anskaffas med hänsyn till anslagna budgetramar och aktuellt planeringsläge.

Utredningens förslag innebär också att investeringsplaneringen sker i en sammanhållen planeringsprocess i stället för dagens process i flera steg. Utredningen föreslår förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet, bl.a. genom att Försvarsmakten föreslås ges i uppdrag att lämna årliga förslag till regeringen om vilka materielanskaffningar som bör genomföras eller börja förberedas för anskaffning de följande sex åren, vid ett och samma beslutstillfälle, i samband med budgetunderlaget. Utredningen har jämfört och analyserat processen för investeringar i försvarsmateriel med processen inom andra utgiftsområden i Sverige och i andra länder (se avsnitt 4.3 och bilaga 3).

7.1 Förslagets utgångspunkter

Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet utgör grunden

I de försvarspolitiska inriktningsbesluten utgör materielen en viktig del för att Försvarsmakten ska kunna uppnå kraven på operativ förmåga.

Utredningens förslag är inte beroende av att statsmakterna fattar nya försvarspolitiska inriktningsbeslut, oavsett om de är tidsbestämda till sin omfattning eller inte. Förslagen utgår vidare från att investeringsplaneringen för försvarsmateriel är en del av den totala försvarsmaktsplaneringen och stödjer Försvarsmaktens förbands- och förmågeutveckling. Investeringsplaneringen, av både materiel och anläggningar, tar sin utgångspunkt i den beslutade insatsorganisationens behov samt kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga.

Utredningen utgår från att myndigheternas beslutsunderlag kommer att omfatta flera materielsystem i ett och samma objekt än vad som är fallet i dag. Investeringarna ska framgent beskrivas som helhetslösningar på en strategisk, och för statsmakterna relevant, nivå för att uppnå en efterfrågad operativ förmåga.

Budgetlagen och den statliga budgetprocessen är styrande för processen

Utredningens förslag utgår från gällande budgetlag och budgetprocessen mellan statsmakterna och myndigheterna. Den föreslagna ordningen för materielinvesteringar resulterar i en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen och inga särlösningar föreslås inom utgiftsområdet.

Vilka investeringar som riksdagen och regeringen ska besluta om ändras inte

Utredningen understryker att den nya processen med årliga regeringsbeslut om genomförande av investeringar inte innebär någon förändring av den grundläggande ansvarsfördelningen mellan planeringssystemets aktörer.

Regeringens förslag till riksdagen avseende vilka investeringar som bedöms vara av särskild betydelse på grund av storleken på de ekonomiska åtagandena för staten, komplexiteten eller betydelsen för Försvarsmaktens utveckling och operativa effekt, påverkas inte av utredningens förslag. Utredningens förslag ger ett bättre beslutsunderlag, men påverkar således inte vilka kriterier som ligger till grund för när Försvarsmakten ska redovisa en investering till regeringen. Utredningen föreslår att dessa kriterier utarbetas och fastställs i det föreslagna genomförandearbetet.

Offentlighets- och sekretesslagen påverkas inte

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) begränsar bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar utifrån exempelvis rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation men även utifrån behov av kommersiell sekretess. Offentlighets- och sekretesslagen berör bl.a. verksamhet för att försvara landet eller dess planläggning, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Utredningens förslag påverkar inte sekretesslagstiftningen och utredningen berör enbart mycket kort tillämpningen av sekretesslagen, framförallt vid regeringens materielredovisning till riksdagen.

7.2 Förslagen i korthet

Nytt planerings-, besluts- och uppföljningssystem:

- Ett riktlinjebeslut varje valperiod. Riksdagen bör fatta ett riktlinjebeslut om en 12-årig plan för Försvarsmaktens investeringar en gång per valperiod. Regeringen bör fastställa planen,
- Den 12-åriga planen bör delas in i tre delar med olika innehåll och detaljeringsgrader,
- Regeringen bör lämna en resultatredogörelse till riksdagen i samband med förslag till riktlinjebeslut för den 12-åriga planen. Förslaget och resultatredovisningen bör vara en del av budgetpropositionen,
- Ett årligt samlat underlag bör lämnas av Försvarsmakten i budgetunderlaget,
- Varje år bör riksdagen godkänna regeringens förslag till vilka investeringar som får anskaffas de närmast följande tre åren. Regeringens förslag bör ingå i budgetpropositionen,
- Varje år bör regeringen fatta beslut, dels om vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren, dels ett beslut om vilka investeringar som får *börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren,
- En strukturerad och systematisk uppföljningsprocess bör införas mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter,
- Utredningen ser ett behov av att Regeringskansliet kan behöva se över kompetensbehoven i regeringskansliet och på myndigheterna.

Budgettekniska förslag:

- Det bör ske en renodling av anslagen inom materielområdet,
- Investeringsplanen och beställningsbemyndigandena bör delas in i objekt eller objektgrupper,
- En *anslagskredit* bör beviljas om 10 procent på den del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som avser utgifter utanför staten och bör ske efter den föreslagna renodlingen av anslaget,

Förslagets genomförande:

- Det bör utarbetas en planerings-, besluts- och uppföljningsprocess som beskriver ansvarsfördelningen och styrningen mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna.

7.3 Nytt planerings-, besluts- och uppföljningssystem

7.3.1 Ett riktlinjebeslut varje valperiod

Utredningens förslag: Riksdagen fattar ett riktlinjebeslut om en 12-årig plan för Försvarsmaktens investeringar en gång per valperiod. Regeringens förslag till 12-årig plan ska vara en del av budgetpropositionen. Regeringen fastställer sedan planen en gång per valperiod. Underlaget för riktlinjebeslutet bör innehålla en tydlig redovisning av hur de föreslagna investeringarna kan kopplas till insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Underlaget bör även beskriva de tekniska systemens sammanhang, möjliga internationella samarbeten, infrastruktur-kostnader samt de bedömda livscykelkostnaderna.

Ett samlat beslutstillfälle för planeringsperioden

Utredningen bedömer att den långsiktiga investeringsplaneringen i framtiden bör ha ett perspektiv på 12 år och att riksdagen och regeringen bör ta ställning till vilka investeringar som ska genomföras, förberedas eller utredas vidare i det tidsperspektivet. Regeringens förslag till 12-årig plan ska vara en del av budgetpropositionen. Det är samtidigt viktigt att det finns förutsättningar för en regering som är nytillträdd, eller har fått förnyat förtroende, att kunna ompröva den gällande inriktningen av försvarets investeringar för försvarsmateriel. Enligt utredningens mening bör denna inriktning därför prövas en gång per valperiod och inkludera storleken på de ekonomiska ramarna för perioden.

Beslutet bör vara i form av ett riktlinjebeslut (RF 9 kap. 6 §). Riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för

tiden efter den följande budgetperioden. Beslutet har däremot ingen rättsligt bindande verkan bortom budgetperioden.

Ett riktlinjebeslut av riksdagen och ett fastställande av regeringen ger en ökad fasthet för myndigheternas fortsatta planering.

Med utredningens förslag blir det regeringens plan för investeringar i försvarsmateriel, till skillnad från den nuvarande ordningen där det enbart finns planer på myndighetsnivå.

Statsmakternas beslut bör dock utformas så att de inte binder statsmakternas kommande ställningstaganden. Möjligheterna till en omprövning måste finnas. De formella anskaffningsbesluten fattas därefter i regleringsbrevet inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Det bedömda behovet av ny eller uppgraderad materiel måste avvägas i ett samlat försvarsekonomiskt sammanhang. Det ger riksdagen och regeringen möjlighet att bedöma om investeringsplaneringen är realistisk ur ett finanspolitiskt och försvarsekonomiskt perspektiv.

Utredningen menar att förslaget skapar ett samlat beslutstillfälle för planeringsperioden, inom en ekonomisk ram, och som tar sin utgångspunkt i insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Ett samlat beslutstillfälle för planeringsperioden bidrar också till att kortare ledtider kan uppnås.

En långsiktig planering stödjer en god framförhållning

Behoven av att utveckla och förändra investeringsplaneringen är enligt utredningens mening direkt sammankopplade med hur Försvarsmakten förändras och utvecklas. Försvarsmakten bör ha en investeringsplanering i det längre perspektivet (år 1–12) där planen har olika detaljeringsgrader. Försvarsmaktens behov av materiel bestäms utifrån insatsorganisationens behov och krav på operativa förmåga. Utredningen anser därför att riksdagen och regeringen varje valperiod bör initiera en översyn av hur väl försvarsmaterielen motsvarar de krav och förväntningar som ställs och kan komma att ställas under en överblickbar framtid samt ge anvisningar till myndigheterna för en ny 12-årig plan.

I och med att riksdagen godkänner inriktningen och regeringen fastställer planen, anser utredningen att möjligheterna till internationella samarbeten underlättas, speciellt för de objekt som ligger 4–6 år framåt i tiden. Detta eftersom planen redovisar vad som

avses att anskaffas och vad som ska börja förberedas för framtida anskaffning. Detta bidrar till en ökad transparens, stabilare grund i kontakten med andra länder samt en god framförhållning för myndigheterna och marknaden inom materielplaneringen.

Utgångspunkten för den 12-åriga planen bör vara den insatsorganisation som statsmakterna har beslutat

Utredningen anser att Försvarsmakten, som grund för sin planering, fortlöpande behöver ha en total inventering av vilka operativa behov som kan förutses. Inventeringen bör ligga till grund för myndigheternas förslag till den 12-åriga planen och baseras på regeringens planeringsanvisningar. Utgångspunkten för den 12-åriga planen bör vara den insatsorganisationen som statsmakterna har beslutat om, kraven på operativ förmåga eller den organisation som regeringen kan föreskriva om i exempelvis planeringsanvisningarna, dvs. inte en av Försvarsmakten framtagna egen målbild.

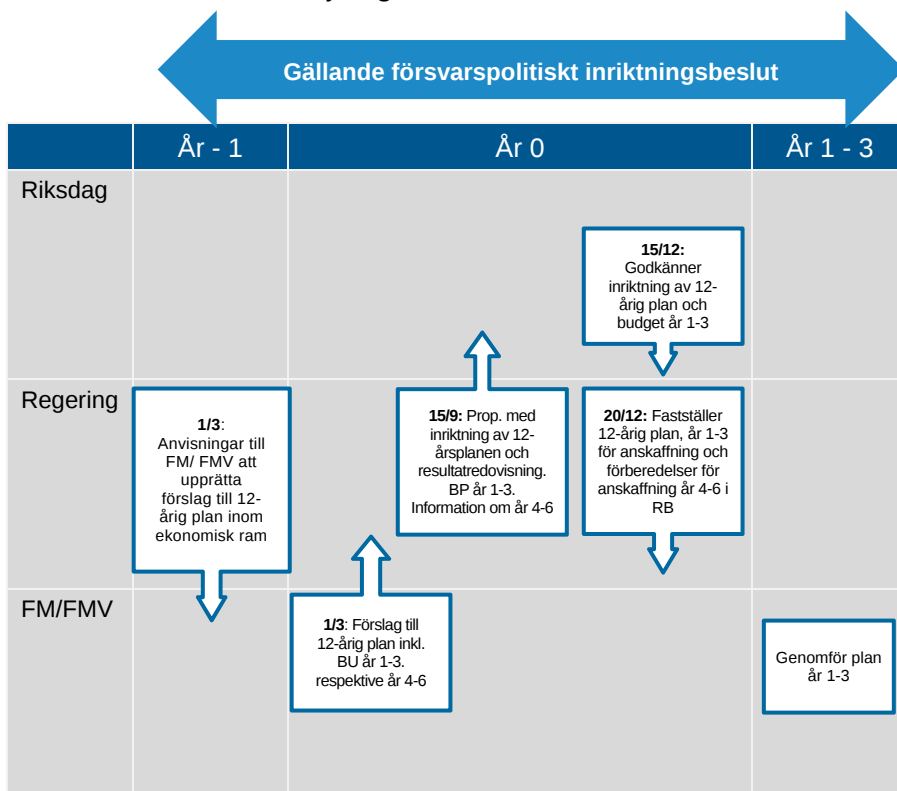
Anvisningarnas utformning

I anvisningarna inför den 12-åriga planen bör regeringen slå fast vilka förutsättningar och prioriteringar som ska gälla för periodens investeringar i försvarsmateriel, bl. a. vad avser vilken förmågeutveckling som ska prioriteras. Utgångspunkten bör vara vilken operativ förmåga som Försvarsmakten har när anvisningarna utarbetas. Underlaget för riktlinjebeslutet bör innehålla en tydlig koppling till hur de föreslagna investeringarna kan härledas till insatsorganisationen behov och krav på operativ förmåga, beskriva de tekniska systemens sammanhang, möjliga internationella samarbeten, infrastrukturkostnader samt de bedömda livscykelkostnaderna.

Regeringen bör i anvisningarna till Försvarsmakten och Försvarets materielverk ange en ekonomisk planeringsram för de tre planeringsperioderna. Planeringsramen för den första perioden (år 1–3) bör följa budgetpropositionen. De ekonomiska planeringsramarna för de andra två perioderna (år 4–6) och (år 7–12) bör inte uppfattas som ett åtagande från regeringens sida men utgöra en styrande ram för Försvarsmaktens planering.

Nedan visas den övergripande processen för den 12-åriga planen från regeringens planeringsanvisningar, via Försvarsmaktens budgetunderlag och regeringens budgetproposition till regeringens styrning i Försvarsmaktens regleringsbrev samt myndigheternas genomförande.

Överblick över beslut/styrning under år -1 till 3



Tydlig rollfördelning utan att i detalj styra hur underlagen tas fram

En väl fungerande planeringsprocess bör innehålla en uppsättning av fastställda återkommande och lätt igenkända moment. Skälet till detta är att berörda parter och intressenter ska kunna uppleva processen som skäligt förutsägbar och relevant för att därmed på eget initiativ kunna förbereda sig och delta effektivt i planeringsprocessen. Av det följer att det är väsentligt att systemet tillämpas på ett sätt som är beslutat och känt i förväg.

Utredningens bedömning är att förslagen ska kunna tillämpas under en överblickbar framtid. Mot bakgrund av vad som anförts ovan om vikten av att en nyvald eller omvald regering ges möjlighet att välja en inriktning, är det viktigt att processen och dess former inte blir ett hinder för detta. Systemet ska i sin helhet inte uppfattas som stelt. En regering ska alltid ha möjlighet att ändra förutsättningarna. Upprepade förändringar av planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen medför dock att risken är betydande för att systemets trovärdighet urholkas.

7.3.2 Den 12-åriga planen bör delas in i tre delar

Utredningens förslag: Den 12-åriga planen bör delas in i tre delar med olika innehåll och detaljeringsgrader. Perioden 1–3 år omfattar investeringar som är *färdiga att anskaffas*. Perioden 4–6 år omfattar de investeringar som *föreslås börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren och perioden 7–12 år bör omfatta de operativa förmågebehov som *bör utredas vidare*.

Tre delar med olika innehåll och detaljeringsgrader

För att få en ökad tydlighet och struktur i planeringen för försvarsmateriel föreslår utredningen att riksdagen fattar ett riktlinjebeslut för 12-årsperioden. Riktlinjebeslutet bör grundas på en plan som ska vara styrande för Försvarsmakten och delas in i tre delar med olika innehåll och detaljeringsgrader. Planen fastställs av regeringen.

För perioderna 1–3 år respektive 4–6 år bör Försvarsmakten redovisa vilka identifierade investeringar som är färdiga att anskaffas respektive föreslås börja förberedas för anskaffning med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren. Utredningen anser att dessa investeringar bör redovisas på objektsnivå inom de båda tidsperioderna.

Inom perioden 7–12 år menar utredningen att Försvarsmakten bör redovisa vilka prioriterade identifierade förmågebehov som kräver fortsatt utredning, t.ex. förbättrad förmåga till sjömålsbekämpning eller ny förmåga till indirekt eld till markstridsbataljon. För varje förmågebehov som föreslås i det 7–12 åriga

perspektivet, anser utredningen att Försvarsmakten ska utgå från de operativa behoven samt ange beräknade utgifter inom ekonomisk ram. En bedömning bör också göras om hur lång investerings genomförandetid är.

Tre regeringsbeslut kan komma att fattas innan anskaffning. Detta innebär dock inte att det är ett obligatorium. Utredningen vill betona att de föreslagna investeringarna för de två perioderna (år 4–6) och (år 7–12) inte bör uppfattas som ett åtagande från regeringens sida, men vara styrande för Försvarsmaktens investeringsplanering. De investeringar som enligt regeringen i dag är färdiga att anskaffas behöver således inte ha funnits med i 7–12 årsperioden. I förslagen anser utredningen att Försvarsmakten ska redogöra för vilka bedömningar och avvägningar den har gjort inom den av regeringen angivna inriktningen samt inom gällande ekonomiska ramar.

Systemet rymmer ordnade möjligheter till en snabb hantering om det finns behov av det. Det bör dock understrykas att denna möjlighet till snabb hantering inte innebär att lägre krav kan ställas på planeringsunderlaget.

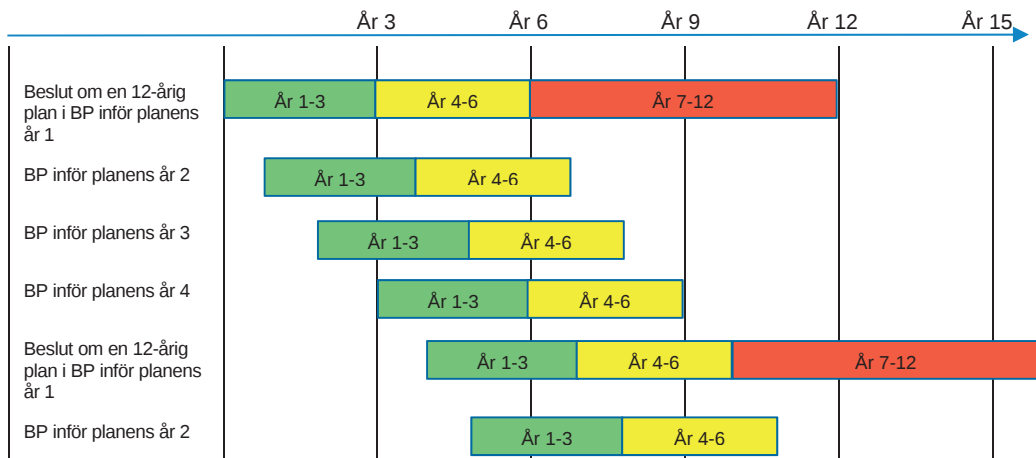
Planeringssystemet är utformat så att det kan balansera önskemålet om förutsägbarhet och möjligheterna till att bemöta oförutsedda händelser. Genom ett system med årliga beslut ges regeringen även möjlighet att inom budgetlagens ramar genomföra omprioriteringar.

Utredningen anser att dessa redovisningar bör vara en del av Försvarsmaktens budgetunderlag och att redovisningarna så långt som möjligt bör vara öppna.

Ett liknande planeringssystem som utredningen föreslår med tre delar och med olika innehåll och detaljeringsgrader, håller på att genomföras inom infrastrukturområdet. Det första beslutet enligt det nya planeringssystemet om åtgärder som ska förberedas för byggstart mellan åren 4–6 avses inom transportinfrastrukturområdet att fattas vid samma tillfälle som beslutet om fastställelse av den nationella planen för 2014–2025.

Nedan visas hur utredningen föreslår att planeringssystemet genomförs och rullas över åren.

Nytt planeringssystem – schematisk beskrivning



7.3.3 En resultatredogörelse bör lämnas till riksdagen en gång per valperiod

Utredningens förslag: Regeringen bör lämna en resultatredogörelse till riksdagen i samband med förslaget till den 12-åriga planen. Resultatredogörelsen bör redovisa hur de tidigare investeringsbesluten har genomförts och vara ett underlag för den föreslagna 12-årsplanen. Resultatredogörelsen bör vara en del av budgetpropositionen.

Riksdagens uppföljning på strategisk nivå förbättras

Riksdagens möjligheter att följa upp beslutade investeringar bör förbättras jämfört med idag. En systematisk uppföljning skapar goda förutsättningar för riksdagen att utöva sin finansmakt. Det bör ske på två sätt; dels genom en återrapportering i budgetpropositionen på det sätt som nu sker, dels genom en mer omfattande resultatredogörelse som bör ske vart fjärde år. Den senare och mer omfattande resultatredovisningen ska lämnas samtidigt som regeringen lämnar förslag till den 12-åriga planen.

Inom olika utgiftsområden lämnar regeringen resultatskrivelser för att hålla riksdagen informerad. Utredningen har övervägt om

resultatredogörelsen bör lämnas som en särskild skrivelse till riksdagen, men funnit att detta inte är lämpligt. Resultatredogörelsen bör enligt utredningens mening vara grund för den långsiktiga planeringsinriktningen och bör därför lämnas samtidigt som den föreslagna 12-årsplanen. En särskild skrivelse ger rätt att väcka motioner i ärendet. Därmed skulle det bli en riksdagsbehandling av skrivelsen, skild från den planeringsinriktning som resultatredogörelsen bildar grund för. Utredningen anser inte att detta är en lämplig ordning utan föreslår att resultatredogörelsen bör vara en del av budgetpropositionen.

Resultatredogörelsen bör omfatta samtliga de investeringar som riksdagen har fattat beslut om och där materielen ännu inte tillförts insatsorganisationen, således inte bara de investeringar som riksdagen fattat under den föregående fyraårsperioden. Utöver de investeringar som riksdagen bemyndigat bör de viktigaste objekt som regeringen beslutat utan att behövt inhämta riksdagens godkännande redovisas.

Redogörelsen bör redovisa investeringarnas hittillsvarande ekonomiska omfattning, utfall, prognos och tekniska prestanda i förhållande till målsättningen. Eventuella avvikelser från tidigare planeringsantaganden bör kommenteras.

7.3.4 Ett årligt samlat underlag från Försvarsmakten

Utredningens förslag: Försvarsmakten bör ges i uppdrag att lämna årliga investeringsförslag till regeringen för de kommande sex åren. Förslagen bör vara indelade i en del som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och bestå av investeringar som är *färdiga att anskaffa* och en del som avser investeringar som *föreslås börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren (år 4–6). Försvarsmaktens framställan till regeringen bör redovisa de tekniska systemens sammanhang, möjliga internationella samarbeten, bedömda livscykelkostnader, infrastrukturkostnader samt hur de föreslagna investeringarna kan kopplas till insatsorganisationens behov och operativa förmåga. Framställan ska rymmas inom gällande ekonomisk ram. Underlaget bör vara en del av Försvarsmaktens budgetunderlag.

Regeringen bör ges kontinuerlig information om aktuell planeringsläge

Genom ett system med årliga beslut om vilka investeringar som ska genomföras, respektive börja förberedas, ges en kontinuerlig uppdatering av projektläget. Ett viktigt mervärde av ett årligt samlat underlag kommer enligt utredningens bedömning bli att det skapas en tydligare koppling mellan den långsiktiga planeringen och den statliga budgetprocessen.

Utredningen anser att regeringens möjligheter att påverka vilka objekt som ska genomföras, och när, behöver stärkas. För att skapa bättre möjligheter till insyn i det aktuella planeringsläget än vad som är fallet i dag anser utredningen att Försvarsmakten bör ges i uppdrag att årligen redovisa till regeringen hur arbetet med pågående och planerade objekt fortskrider. Försvarsmakten bör därför lämna förslag på investeringar som bör genomföras under de närmaste åren. Enligt utredningens bedömning bör Försvarsmaktens förslag i budgetunderlaget vara indelade i en del som avser de närmast följande tre åren (år 1–3) och bestå av investeringar som är *färdiga att anskaffa* och en del som avser investeringar som *föreslås börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren (år 4–6).

Utredningen anser att dessa investeringar bör redovisas på objektsnivå för de båda tidsperioderna. Samtliga redovisningar ska rymmas inom gällande ekonomisk ram.

En ökad flexibilitet för Försvarsmakten

Det är viktigt att framhålla att Försvarsmakten får anskaffa ett materielobjekt när det ingår i regeringens beslut för år 1–3, givet att det ryms inom de tilldelade ekonomiska ramarna. Försvarsmakten bör i normalfallet själv besluta om mellan åren vilka objekt ur gruppen i regeringens beslut om år 1–3 som ska anskaffas under år 1, inom ramen för beviljade de årliga anslagsmedlen och bemyndiganden såsom i dag.

Flexibiliteten ökar således då det blir möjligt att välja tidpunkt för när Försvarsmakten vill beställa materielen inom de närmaste åren (åren 1–3) och få tidiga beslut av regeringen om vilka investeringar som får förberedas med syfte att kunna anskaffas under åren 4–6. Processen förbättrar därigenom möjligheterna för Försvarsmakten att få tidiga ställningstaganden från regeringen.

Den föreslagna planeringen ger ökad tydlighet och struktur

Kriteriet för att ingå i den grupp av investeringar som ska genomföras år 1–3 är att alla nödvändiga förberedelser är genomförda och där det i princip inte råder några större osäkerheter kring om investeringen kan genomföras givet det ekonomiska utrymmet. Det innebär att regeringen har ett bättre beslutsunderlag än vad som varit fallet tidigare. Tre regeringsbeslut kan sålunda komma att fattas innan materielen anskaffas. Detta innebär dock inte att det är ett obligatorium. Systemet rymmer även ordnade möjligheter till en snabbare beslutsprocess om det finns behov av det. Det bör dock understrykas att denna möjlighet till snabb hantering inte innebär att lägre krav ska ställas på beslutsunderlagen.

Materielen inom försvarsområdet finansieras inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap i statens budget främst genom anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Försvarsmakten bör årligen i budgetunderlaget redovisa hur stor del av anslagen som är in-tecknade av logiskt bundna beställningar, samt redan lagda investeringsbeställningar. Därmed tydliggör Försvarsmakten vilket ännu ej in-tecknat ekonomiskt utrymme som finns för nya framtida beställningar. Redovisningen behövs för att klarlägga vilka finanspolitiska och försvarsekonomiska förutsättningar som föreligger för riksdagens och regeringens överväganden. Därutöver kommer Försvarsmakten även fortsättningsvis behöva redovisa och följa upp beslutade investeringarna i årsredovisningen tillsammans med den föreslagna uppföljningen under pågående budgetår.

Eftersom Försvarsmaktens framställan till regeringen bör inkludera de bedömda livscykelkostnaderna, är det viktigt att alla utgifter redovisas och utgör grunden för investeringsbeslutet, dvs. inte bara sådana som kommer att belasta anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Behovet av den långsiktiga behovsöversikten försvinner

Bortom den nuvarande materielplanens tioåriga perspektiv finns inom Försvarsmakten den s.k. långsiktiga behovsöversikten. Dokumentet är en analys av Försvarsmaktens materielbehov bortom tioårsperspektivet. Den långsiktiga behovsöversikten är enligt utred-

ningens mening ett internt Försvarsmaktsdokument, vilket inte styrs av en ekonomisk ram, utan redovisar Försvarsmaktens bedömning av det totala framtida investeringsbehovet. Utredningen menar att Försvarsmaktens behov av att ta fram dagens långsiktiga behovsöversikt i nuvarande form upphör i och med utredningens förslag. Däremot anser utredningen att Försvarsmakten, som grund för sin planering och för sin bedömning av framtida operativa förmågebehov, behöver ha en total inventering av vilka operativa behov som kan förutses vid planeringstillfället. Inventeringen bör sedan ligga till grund för förslag till den 12-åriga planeringen, som utgår från regeringens prioriteringar inför varje nytt riktlinjebeslut. Utredningen ser däremot inget behov av att Försvarsmakten överlämnar hela sin interna långsiktiga behovsöversikt till regeringen.

7.3.5 Ett årligt samlat beslutstillfälle för riksdagen

Utredningens förslag: Varje år bör riksdagen godkänna regeringens förslag till vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren (år 1–3). Regeringens förslag bör ingå i budgetpropositionen. Riksdagen bör även årligen informeras om vilka investeringar som *får börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren.

Riksdagen bör ges ett tydligare inflytande över investeringsbesluten

Utredningen föreslår att Försvarsmakten lämnar sina framställningar om investeringar samlat vid ett tillfälle under året, i budgetunderlaget. Investeringsframställningarna kan därmed beredas av regeringen i sitt försvarsekonomiska och finanspolitiska sammanhang. I budgetpropositionen föreslår regeringen, således en gång per år, riksdagen vilka investeringar som regeringen bör bemyndigas att anskaffa under åren 1–3 dvs. under budgetåret och de två följande åren. Riksdagens bemyndigande bör utformas så att regeringen, eller Försvarsmakten efter regeringens godkännande, själva får avgöra när under treårsperioden som anskaffningen ska genomföras.

I anvisningarna inför den 12-åriga planen bör regeringen slå fast vilka förutsättningar och prioriteringar som ska gälla för periodens investeringar i försvarsmateriel, bl. a. vad avser vilken förmåge-

utveckling som ska prioriteras. Utgångspunkten bör vara vilken operativ förmåga som Försvarsmakten har när anvisningarna utarbetas.

Utgångspunkten är att prioriteringsordningen i planen ska följas, men att Försvarsmakten vid förändrade förutsättningar får avgöra vilka objekt som behöver tidigare- eller senareläggas inom ramen för fastställd plan.

I budgetpropositionen bör regeringen vidare informera riksdagen om vilka investeringar som enligt regeringens bedömning får börja förberedas för anskaffning, med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren 4–6. Något formellt ställningstagande till dessa objekt från riksdagens sida anser utredningen inte är nödvändigt, eller ens lämpligt.

Genom att riksdagen ges möjlighet vart fjärde år att ta ställning till den långsiktiga planeringen och årligen bli informerad om vilka objekt som får börja förberedas för anskaffning under åren 4–6 samt beslutar om vilka som får anskaffas under åren 1–3, får riksdagen goda möjligheter att följa investeringsplaneringen. Utredningen bedömer att detta medför en bättre stabilitet, transparens och fasthet i materielförsörjningen.

7.3.6 Ett årligt samlat beslutstillfälle för regeringen

Utredningens förslag: Varje år bör regeringen fatta beslut, dels om vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren (år 1–3), dels ett beslut om vilka investeringar som *får börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren (år 4–6). Besluten bör fattas i samband med fastställandet av Försvarsmaktens regleringsbrev.

Regeringen bör ges ett tydligare inflytande över investeringsbesluten

Utredningen noterar att det bör skapas bättre möjligheter för en successiv prövning av enskilda materielobjekts prioritet i takt med att kunskaper om behovet av investeringens förutsättningar och konsekvenser utvecklas. Bättre möjligheter för successiv prövning av enskilda materielobjekts prioritet baserad på ändamål och kvalitet, bör därigenom skapas. Utredningen bedömer att det är angeläget att det föreslagna beslutet om en 12-årig plan kompletteras med årliga

beslut om investeringarnas genomförande, inom angivna budgetramar.

Den ekonomiska planeringen vid investeringar i försvarsmateriel föreslås förändras i väsentliga avseenden. Med Försvarsmaktens årliga underlag och förslag som utgångspunkt föreslås att regeringen årligen bör fatta ett beslut om vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren (år 1–3) och ett beslut om vilka investeringar som *får börja förberedas för anskaffning* med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren (år 4–6). Utredningen betonar att en treårig framförhållning stämmer väl överens med statens allmänna budgeteringsprinciper och att det därigenom kan skapas en tydligare koppling mellan investeringsplaneringen och den statliga budgetprocessen. Detta eftersom att beslutet som avser år 1–3 stämmer överens med de beslut riksdagen fattat om statens budget samt med den information om utgiftsramar och beräknade anslagsnivåer som regeringen har givit riksdagen i den senast lämnade budgetpropositionen.

Utredningen framhåller att införandet av ett system med årliga beslut ger regeringen möjlighet att inom budgetprocessens ramar genomföra omprioriteringar och särskilda satsningar. Regeringen kan på så vis bättre kunna bemöta oförutsedda behov. Detta ger regeringen möjlighet att på ett strukturerat sätt ta ställning till helheten, t.ex. avbryta och omprioritera bland investeringarna.

Kopplingen till den statliga budgetprocessen stärks

I nuvarande planeringssystem finns det ingen uttalad ordning för hur förändrade förutsättningar inom materielplaneringen i form av justeringar och fördyringar ska hanteras. Om regeringen en gång per år fattar beslut om vilka investeringar som ska genomföras ges en mer strukturerad uppdatering av investeringsplaneringen. Ett viktigt mervärde av sådana beslut kommer enligt utredningens bedömning bli att det skapas en tydligare koppling mellan investeringsplaneringen och den statliga budgetprocessen. Den aviserade beslutsordningen innebär att materielobjekt kommer att kunna bli föremål för upp till tre beslut innan Försvarsmakten kan fatta ett investeringsbeslut. Utredningen framhåller att de två ytterligare regeringsbeslut som läggs till processen kan ses som att två nya kontrollstationer skapas. De planerade investeringarna måste därigenom möta successivt höjda kvalitetskrav för att kvalificeras för anskaffning.

Av regeringens årliga beslut om vilka investeringar som ska genomföras eller börja förberedas under de kommande sex åren, bör det dock framgå vilken ekonomisk ram som gäller.

Som framgått tidigare i avsnittet, är det utredningens uppfattning att det är av stort värde om planeringssystemet följer den statliga budgetprocessen. En viktig bakgrund till det är riksdagens årliga beslut om utgiftstak. Utgiftstaket sätter en övre gräns för hur höga utgifterna får bli för varje enskilt år, tre år framåt i tiden. Ett skäl bakom utredningens bedömning att beslutet om de närmast förestående investeringarna ska avse tre och inte fyra år, är att en treårig framförhållning stämmer väl överens med statens allmänna budgeteringsprinciper.

I budgetpropositionen för år 1 föreslås riksdagen fastställa utgiftstaket för år 2–3 samt godkänna en preliminär fördelning av utgifter på statsbudgetens utgiftsområden för år 2–4. Regeringen redovisar även en bedömning av utgiftstaket för år 4, som dock inte underställs riksdagen. Därutöver lämnar regeringen s.k. beräkningsmässig information om samtliga anslag som summerar till den angivna fördelningen på utgiftsområden, vilken i sin tur summerar till det angivna förslaget till utgiftstak. Det innebär att riksdagen i behandlingen av statens budget för år 1 preliminärt godkänner omfattningen av utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap för år 2–4 och dessutom ges information om hur stora anslagen beräknas bli under samma period samt beslutar om anslagsnivåer för år 1.

Riksdagen och regeringen anger således förutsättningarna för anslagsfinansieringen av försvarsmaterielen för tre–fyra år framåt i tiden. Utredningen anser att en planeringsmodell som tar utgångspunkt i detta skulle ha ett stort värde eftersom det blir tydligt vilka ekonomiska förutsättningar som kan förväntas gälla. Om regeringen fattar beslut om år 1–3 kan Försvarsmakten ges planeringsförutsättningar för år 4 som är i överensstämmelse med riksdagens beslut om beräkningen av ramen för utgiftsområdet samt för anslagen. Detta bör enligt utredningens bedömning bidra med såväl tydlighet som trovärdighet gällande vilka ekonomiska förutsättningar som gäller för de förslag som Försvarsmakten lämnar.

Upplägget överensstämmer med den i mars 2012 beslutade propositionen gällande förändrade planeringsprocesser, bl.a. för den ekonomiska planeringen, för transportinfrastrukturen. Riksdagen godkände planeringsprocessen i juni 2012 (prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257).

7.3.7 Uppföljning av pågående investeringar

Utredningens förslag: En strukturerad och systematisk uppföljningsprocess, liknande den inom infrastrukturuområdet med regelbundna möten, bör införas mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Uppföljningen bör omfatta samtliga pågående investeringar med tillhörande leveransstatus, viktigare beslutstidpunkter, ekonomiska utfall samt ännu icke in-tecknat ekonomiskt utrymme.

En förbättrad uppföljning

I utskottens beredning av ärendena ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som tillhör utskottets beredningsområde (RO 4 kap. 18§).

I enlighet med vad riksdagen uppdragit, utvecklade regeringen resultatredovisningen av beslutade och beställda anskaffningsobjekt ytterligare i budgetpropositionen för 2014. Regeringen redovisade även avsikten att, givet riksdagens bedömning, återkomma till riksdagen i kommande budgetproposition med en redovisning av ett utökat antal anskaffningsobjekt.

Försvarsutskottet konstaterade i behandlingen av budgetpropositionen för 2014 (bet. 2013/14:FöU1) att regeringen kontinuerligt och över en rad år utvecklat materielredovisning i budgetpropositionerna. Genom denna gradvis förbättrade redovisning får riksdagen en allt utförligare information inför sina ställningstaganden om större materielinvesteringar. Utredningen delar den bedömningen och anser att redovisningen ligger i linje med utredningens förslag.

Utredningen har i uppgift att föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen, av beslutade objekts ekonomi och innehåll, kan åstadkommas. Utredningen föreslår att regeringen bör uppdra åt Försvarsmakten och Försvarets materielverk att redovisa statusen i de materielanskaffningsobjekt som beslutats. Vissa objekt kan pågå under 5 till 15 år, från beställning till leverans. Det måste skapas ett system för att riksdagen och regeringen kontinuerligt ska kunna följa investeringarna. Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör i redovisningen omfatta samtliga av regeringen beslutade investeringar och beskriva materielens leveransstatus, och viktiga beslutstidpunkter. En regel-

bunden redovisning gör det möjligt för regeringen att tidigt påverka objekten samt ge riksdagen och regeringen fler beslutstillfällen under pågående planering. Regeringen får möjlighet att följa upp objekten ur såväl ekonomiska som förmågemässiga perspektiv.

Utredningen noterar att Ekonomistyrningsverket (ESV 2013:59) tar upp uppföljningen inom infrastrukturuområdet som exempel på hur uppföljningen kan se ut. Där följer Regeringskansliet framför allt upp genom tertialuppföljning, myndighetsdialog och årsredovisning. Informationen uppfyller enligt Ekonomistyrningsverket Regeringskansliets behov, men kan eventuellt utvecklas något. Utredningen föreslår ett liknande system som inom transportinfrastrukturuområdet med kvartals- eller tertialuppföljningar. Uppföljningen bör omfatta samtliga pågående investeringar med tillhörande leveransstatus, viktigare beslutstidpunkter, ekonomiska utfall samt ännu icke in-tecknat ekonomiskt utrymme.

7.3.8 Behov av kompetens- och analysstöd

Utredningens förslag: Utredningen ser ett behov av att Regeringskansliet, i samband med beredningen av den 12-åriga planen, kan behöva förstärka analysförmågan av bl.a. de ekonomiska underlagen för de föreslagna investeringarna. Även vid beredningen av de årliga förslagen om *nya* materielinvesteringar i tidsperioderna 1–3 år och 4–6 år, kan ett analysstöd behövas. Stödet kan tillhandahållas av Totalförsvarets forskningsinstitut samt genom att externt stöd anskaffas. Verksamheten föreslås finansieras inom ramen för anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut*, anslagspost 1 *Forskning/Analysstöd för regeringens behov*.

Regeringen kan behöva förstärka analysförmågan

Utredningen ska se över behovet av analysstöd till regeringen och vid behov föreslå hur ett sådant stöd kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredningens bedömning är att Regeringskansliet i dag har tillräckliga möjligheter att ta ställning till Försvarsmaktens årliga underlag. Den föreslagna processen för styrning, beslut och uppfölj-

ning inom materieförsörjningens område, för med sig ett behov av att vid några tillfällen få oberoende analyser av såväl helheten som specifika delar av investeringarna. Utredningen har därför övervägt om Regeringskansliet, i samband med riktlinjebeslutet och fastställandet av de investeringar som bör ingå i det längre perspektivet (1–12 år), kan behöva förstärka analysförmågan av företrädesvis de ekonomiska underlagen för de föreslagna investeringsobjekten. Även vid beredningen av de årliga förslagen om nya materielinvesteringar i tidsperioderna 1–3 år och 4–6 år, kan ett analysstöd behövas. Utredningen ser att de investeringar som förbereds i perioden 4–6 år är särskilt viktiga. Där är behoven av analyser kanske som störst.

Formen för ett eventuellt analysstöd

För att regeringen ska ges bättre möjligheter att ta ställning till Försvarsmaktens förslag föreslår utredningen att dessa analyseras av Totalförsvarets forskningsinstitut samt genom att externt stöd anskaffas. Ett externt stöd kan behövas eftersom det sannolikt inte är möjligt för Totalförsvarets forskningsinstitut att över tiden upprätthålla mycket specifika kompetenser utanför myndighetens uppdrag, exempelvis kunskaper kring investeringar i fastigheter och infrastruktur samt kalkylmetoder. Stödet från Totalförsvarets forskningsinstitut kan avse säkerhetspolitiska delar samt operativa förmågor, men även för att granska de kostnadsberäkningar och planeringsunderlag som ligger till grund för Försvarsmaktens förslag. Utredningen ser inget behov av någon ny myndighet.

Utredningen har övervägt en finansieringslösning där analysstödet finansieras av Försvarsmaktens anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* alternativt Försvarets materielveks anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.*, men konstaterar att dessa anslag är mindre lämpade. Detta eftersom utredningen anser att stödet kan tillhandahållas av Totalförsvarets forskningsinstitut samt genom att externt stöd anskaffas och att verksamheten redan nu kan inrymmas i ändamålet med anslagsposten *Forskning/Analysstöd för regeringens behov*. Verksamheten bör därför finansieras genom Totalförsvarets forskningsinstituts anslag.

7.4 Budgettekniska förslag

7.4.1 Renodling av anslagen

Utredningens förslag: Det bör ske en renodling av anslagen inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap inom materielområdet. Inriktningen bör vara att anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* rensas från vidmakthållandekostnader av materiel och anläggningar och 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* rensas från investerings- och vidmakthållandekostnader av materiel och anläggningar, 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* blir ett renodlat investeringsanslag samt att 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* blir ett renodlat anslag för vidmakthållande av materiel och anläggningar.

Anslagen behöver renodlas

Huvudprincipen för finansiering i staten är finansiering med anslag som anvisas av riksdagen. Beloppet anger ambitionsnivå eller omfattningen av det statliga åtagandet som preciseras genom ändamålet med anslaget. Resurserna i form av anslag är medel för att uppnå de resultat som statsmakterna har beslutat inom ramen för det statliga åtagandet. Statsbudgetens anslag är det viktigaste instrumentet för att fördela medel till olika ändamål.

Utredningen konstaterar att investeringar inom försvarsområdet finansieras inom flera anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* används för att finansiera anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* används för att finansiera vidmakthållande och avveckling av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Även anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* innehåller utgifter för den del av materielens vidmakthållande som sker inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Utredningen bedömer att det omfattar miljardbelopp. Anslaget 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* innehåller även till del utgifter för investeringar och vidmakthållande.

Inom området investeringar för försvarsmateriel blandas i dag både investerings- och vidmakthållandeutgifter. Det kan ifråga-

sättas ur ett finansierings- och styrningsperspektiv, eftersom det försvårar transparensen.

Utredningen förordar en tydlig uppdelning i *ett* investeringsanslag och i *ett* anslag för vidmakthållande av befintlig materiel. I det kommande genomförandearbetet bör den närmare ändamålsbestämningen med anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* tydliggöras bättre än vad som nu är fallet. Utredningen anser inte att begreppet vidmakthållande i dag är entydigt, utan kan ges ett betydande tolkningsutrymme.

Ändamålsbeskrivningarna i budgetpropositionerna är allmänt hållna. Det bör tydliggöras vad som är drift av materiel respektive underhåll av materiel samt vilket underhåll som syftar till att vidmakthålla materielen under dess livslängd och vilket underhåll som är att betrakta som en investering t.ex. en halvtidsmodifiering av ett fartyg. Utredningen förordar således att frågan om vad som är att betrakta som drift, underhåll, vidmakthållande av materiel samt investeringar i ny materiel ses i ett sammanhang.

Investeringar i ny materiel ger på sikt ett behov av åtgärder och därmed kommande utgifter för att vidmakthålla materielen under dess livslängd. I anslutning till överväganden och beslut om nyinvesteringar, bör framtida utgifter för dess vidmakthållande vägas in i planeringen och ingå i beslutsunderlaget.

En av de grundläggande tankarna bakom utredningens förslag att det bör ske en renodling av anslagen inom utgiftsområdet inom materielområdet, är att anslag ska vara förutsägbara och tydliga i hela styrkedjan. Det kommer även att förbättra förutsättningarna för den ekonomiska styrningen. Utredningen anser att en renodling av anslagen skapar mer stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar, inte endast för myndigheterna, utan även för riksdagen och regeringen.

7.4.2 Regeringens förslag till investeringsplan i budgetpropositionen

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att samtliga investeringsutgifter bör tas med i investeringsplanen men att investeringsutgifter hänförliga till myndigheternas utgifter särredovisas. Investeringsplanen bör delas in i objekt eller objektgrupper.

Investeringsplanen inom försvarsområdet behöver utvecklas

Regeringen bör föreslå riksdagen investeringsplaner, dvs. planer över vilka investeringar som avses göras under följande år. Investeringsplanerna inom försvarsområdet är en sammanställning av de kommande årens beräknade utgifter. Detta görs i budgetpropositionen. De saknas information i dessa investeringsplaner om vilka ändamål utgifterna avser. Utredningen menar att de, i sin nuvarande utformning, har ett föga informationsvärde för riksdagen. Utredningen konstaterar utifrån Ekonomistyrningsverkets genomgång att det inte finns några regler som anger när regeringen ska lämna investeringsplaner, hur dessa ska se ut eller vad de ska innehålla. Utredningen anser att det, mot bakgrund av kopplingen till den framtida investeringen, är rimligt att dessa planer utvecklas och att samtliga investeringsutgifter tas med i investeringsplanen.

Utredningen föreslår, i likhet med Ekonomistyrningsverket, att samtliga investeringsutgifter bör tas med i investeringsplanen, men att investeringsutgifter hänförliga till myndigheternas utgifter särredovisas.

Investeringsplanerna bör delas in i objekt eller objektgrupper

Ekonomistyrningsverket föreslår (ESV 2013:59) även att alla investeringsplaner bör delas upp i objekt eller objektgrupper. Det görs redan i dag inom de flesta områden. Ett område där investeringsplanen inte delas upp är investeringar i försvarsmateriel. Ekonomistyrningsverket anser att informationsvärdet skulle öka om en uppdelning på objekt eller objektgrupper gjordes även inom detta område. Ekonomistyrningsverket bedömer därför att regeringen behöver göra en översyn av hur investeringsplanerna delas upp på objekt. Utredningen delar Ekonomistyrningsverkets slutsatser och bedömning.

7.4.3 Regeringens förslag till bemyndiganden om ekonomiska åtaganden i budgetpropositionen

Utredningens förslag: Beställningsbemyndigandena bör utvecklas så att det tydligt framgår vilka objekt eller objektsgupper som avses, vilken ekonomisk omfattning de har och under vilka år som betalningarna bedöms falla ut för dessa. Beställningsbemyndigandena bör inte omfatta inomstatliga åtaganden mellan myndigheter. Inomstatliga åtaganden som föranleder behov av framtida anslagsmedel bör i stället särredovisas.

Tillämpningen av beställningsbemyndigandena

Riksdagen anvisar anslag för ett år i taget och regeringen tilldelar myndigheterna anslag för ett år i taget. Försvarsmakten har tilldelats ett beställningsbemyndigande och ska enligt anslagsförordningen (2011:223) redovisa samtliga åtaganden vid budgetårets slut som medför utgifter under följande budgetår mot bemyndiganderamen. Bemyndigandena för anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* hänför sig till anskaffningar samt vidmakthållande och avveckling av såväl tidigare gjorda som kommande investeringar i materiel. Beställningsbemyndiganden innebär således ekonomiska åtaganden som medför behov av framtida anslag under en lång period. Beställningsbemyndigandet är ettårigt. För att regeringen och i förlängningen myndigheterna ska kunna bedriva verksamhet med längre perspektiv än det pågående året, finns därför regler om bemyndiganden som reglerar regeringens respektive myndigheternas befogenheter att göra åtaganden som medför behov av anslag under kommande år. Bemyndigandet anger det högsta belopp som samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret.

Ekonomistyrningsverket betonar (ESV 2013:52) att om det finns ett beställningsbemyndigande bör eventuella åtaganden som är hänförliga till myndighetsutgifter inte inkluderas i beräkningen och i redovisningen av bemyndigandet. Utredningen anser att beställningsbemyndigandena bör utvecklas så att det tydligt framgår vilka objekt eller objektsgupper som avses, vilken ekonomisk omfattning de har och under vilka år som betalningarna utanför staten bedöms falla ut för dessa.

Ekonomistyrningsverket pekar på (ESV 2013:57) att Försvarsmaktens åtaganden gentemot Försvarets materielverk även innefattar Försvarets materielverks myndighetsutgifter, vilket uppgår till cirka 1,5 miljarder kronor per år. I dessa 1,5 miljarder kronor ingår även andra myndigheters, exempelvis Försvarsmaktens och Totalförsvarets forskningsinstituts myndighetsutgifter när de deltar i investeringsprojekten. Utredningen konstaterar således att de beställningsbemyndiganden som regeringen begär, och riksdagen beviljar, även omfattar myndighetsutgifter för materielobjekteten, dvs. rent inomstatliga åtaganden mellan myndigheter. Inom transportinfrastrukturuområdet ingår också myndighetsutgifter i anslag avsedda för investeringar. Däremot rensas dessa anslagsposter från myndighetsutgifterna i samband med att regeringen begär ett bemyndigande av riksdagen. De utestående åtaganden som redovisas i Försvarsmaktens bemyndiganderedovisning, och som regeringen redovisar till riksdagen, är således betydligt högre än de åtaganden som avser utomstatliga parter.

7.4.4 Utökad anslagskredit

Utredningens förslag: En anslagskredit bör beviljas om 10 procent på den del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som avser utgifter utanför staten och bör ske efter den föreslagna renodlingen av anslaget.

Anslagskredit och anslagssparande skapar flexibilitet

Enligt 3 kap. 8 § budgetlagen får regeringen tillfälligt överskrida ett anslag genom att en kredit om högst 10 procent tas i anspråk. I 8 § andra stycket anslagsförordningen (2011:223) finns bestämmelser i anslutning till budgetlagen.

Ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit av det anvisade anslaget tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktagna krediten. I dag är anslagskrediten inom anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* 3 procent.

Inom transportinfrastrukturuområdet finns en liknande situation med stora investeringar över långa tidsperioder. För att bl.a. öka flexibiliteten för Trafikverket, som har en liknande situation, har

därför myndighetens investeringsanslag en anslagskredit på 10 procent.

Utredningen anser, mot bakgrund av bl.a. investeringarnas storlek över långa tidsperioder och att Trafikverket har en 10 procentig anslagskredit, att en anslagskredit även bör beviljas om 10 procent på den del av Försvarsmaktens anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som avser utgifter utanför staten. Detta för att öka flexibiliteten för de investeringar som avser betalningar utanför staten. Den föreslagna höjningen av anslagskrediten bör ske efter att den föreslagna renodlingen av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* är genomförd. Höjningen av anslagskrediten kan komma att påverka statens utgiftstak och lånebehov. Utredningen anser däremot att en förändring inte kan genomföras innan dess att de budgetära konsekvenserna av förslaget utretts.

Utredningen vill i sammanhanget även aktualisera frågan om möjligheter till anslagssparande för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Regeringen har betydligt större frihet att besluta om anslagssparande, än för anslagskrediter. Enligt 3.kap 10 § budgetlagen får outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) användas följande år. Outnyttjade medel får dock användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten. Enligt 7 § andra stycket anslagsförordningen får ett anslagssparande på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter disponeras med tre procent av det tilldelade beloppet. Sparande på övriga anslag får endast disponeras efter särskilt beslut av regeringen. Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till nämnda bestämmelse får en myndighet för andra anslag än anslag för förvaltningsutgifter disponera ett anslagssparande endast om regeringen särskilt angivit det i regleringsbrevet för det aktuella året.

Utredningen konstaterar att när anslaget har renodlats till ett tydligt investeringsanslag kan behov av ett utökat anslagssparande uppstå, till exempel om det under slutet av ett budgetår uppstår ett tillfälligt underutnyttjande på anslaget på grund av att en investering försenas och i stället behöver skjutas till andra sidan årsskiftet. Är det fråga om ett mycket omfattande system kan det vara svårt att omdisponera underutnyttjandet för något annat ändamål och det är inte säkert att en anslagskredit alltid räcker till för att kunna omhänderta den investeringsutgift som hamnat på andra sidan årsskiftet.

Utredningen anser att frågan om anslagssparande bör prövas i det fortsatta genomförandearbetet. Genom den förstärkta uppföljningsprocess som utredningen föreslår kommer regeringen och Regeringskansliet att få en god insyn i hur leveranserna sker i förhållande till planeringen och därmed hur stort anslagssparande som kan vara motiverat.

7.5 Förslagets genomförande

Utredningens förslag: Det bör utarbetas en planerings-, besluts- och uppföljningsprocess som fastställs av regeringen eller Regeringskansliet och som beskriver ansvarsfördelningen och styrningen mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna. Arbetet bör bedrivas i projektform av Regeringskansliet i nära samarbete med Försvarsmakten, Försvarets materielverk samt med externt stöd.

Utredningen ska enligt direktiven jämföra hur planering och investeringar inom andra relevanta utgiftsområden går till. Utredningen har valt att närmare studera och jämföra förhållandet inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, särskilt inom transportinfrastrukturuområdet.

Ett betydande reformarbete har genomförts, och pågår fortfarande, avseende ett nytt system för planering-, besluts- och uppföljning inom transportinfrastrukturuområdet. Utredningen har noterat att införandet har pågått under flera år och bedrivits i nära samarbete mellan Regeringskansliet, berörda myndigheter samt med ett externt stöd. Utredningen har erfarit att dessa arbetsformer har varit en betydande framgångsfaktor inom området. Kunskapen och acceptansen för spelreglerna har därmed befasts inom de olika instanserna. Därutöver har detta inneburit att förtroendet mellan de olika aktörerna vuxit fram och underlättat införandet av det nya systemet.

Utredningen föreslår att ett motsvarande arbetssätt tillämpas inom försvarsområdet. Det saknas i dag en samlad beskrivning över planerings-, besluts- och uppföljningsprocesserna. En sådan bör utarbetas utgående från utredningens förslag. Arbetet bör ledas som ett projekt av Försvarsdepartementet där företrädare för För-

svarsmakten, Försvarets materielverk och externt stöd. Riksdagens försvarsutskott bör hållas informerad om arbetet.

Det bör utarbetas en planerings-, besluts- och uppföljningsprocess som fastställs av regeringen eller Regeringskansliet och som beskriver ansvarsfördelningen och styrningen mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna.

Arbetet bör även beskriva:

- hur myndigheterna ska styras och följas upp,
- hur investeringsobjekt ska styras och följas upp, samt
- hur vidmakthållandet av materiel och anläggningar ska styras och följas upp.

Utredningens bedömning är att Regeringskansliet i dag har tillräckliga möjligheter att ta ställning till Försvarsmaktens årliga underlag. Regeringskansliet bör däremot se över kompetensbehoven och myndigheterna samt hur de interna processerna bör utvecklas när investeringsplaneringen förändras. Utredningen förordar därför att översynen av kompetensbehoven, både i Regeringskansliet och på myndigheterna, bör vara ett delprojekt inom genomförandearbetet.



8 Hur påverkas riksdagen, regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna av utredningens förslag?

I kapitel 7 Ny process för investeringsplanering för försvarsmateriel lämnar utredningen ett antal förslag för att åstadkomma de förbättringar som regeringen efterfrågar i direktiven till utredningen. Förslagen syftar till att åtgärda de brister i materielplaneringen som regeringen pekar på, men även de brister i olika avseenden som utredningen har identifierat under arbetets gång.

I detta kapitlet redovisas konsekvenserna av vad utredningens förslag innebär för de olika instanserna, vilka åtgärder som bör vidtas och hur planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen förbättras. Enligt utredningens mening ger förslagen sammantaget sett instanserna en ökad insyn, tydlighet, struktur, transparens och struktur i materielförsörjningen.

8.1 Hur påverkas riksdagen?

För att öka möjligheten att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå föreslår utredningen att regeringen, en gång *varje valperiod*, lämnar förslag till en 12-årig plan för Försvarsmakten till riksdagen, i form av ett *riktlinjebeslut* (RF 9 kap. 6 §). Riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tiden efter den följande budgetperioden. Beslutet har däremot ingen rättsligt bindande verkan bortom budgetperioden.

Planen föreslås vara indelad i tre olika tidsperspektiv (år 1–3, år 4–6 och år 7–12), där investeringarna beskrivs med olika omfattning och detaljeringsgrad. Därmed ges varje parlamentarisk samman-

sättning i riksdagen möjlighet att påverka inriktningen på Försvarsmaktens materielförsörjning i ett mer långsiktigt perspektiv.

Den föreslagna ordningen förbättrar även möjligheterna till långsiktiga beslut med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Försvarsmaktens materielförsörjning sätts därmed in i sitt försvarspolitiska sammanhang. Utredningen anser att så inte är fallet i dag.

Som ett underlag för riksdagens ställningstagande till det föreslagna 12-åriga riktlinjebeslutet lämnar regeringen en *resultatredogörelse* till riksdagen. Detta görs samtidigt som förslaget till riktlinjebeslut. I resultatredogörelsen ska regeringen redogöra för statusen för alla pågående investeringsbeslut, dvs. följa upp de materielobjekt som pågår. Resultatredogörelsen bör således omfatta inte bara de investeringsbeslut som fattats under den föregående fyraårsperioden. Resultatredogörelsen och förslaget till riktlinjebeslut föreslås utgöra en del av budgetpropositionen.

I *budgetpropositionen* lämnar regeringen årligen förslag till att godkänna investeringar som är färdiga att anskaffas under det aktuella budgetåret och för de två följande åren. I budgetpropositionen informerar regeringen även om de investeringar som enligt regeringens mening bör börja förberedas för att kunna anskaffas under åren 4–6. Till dessa investeringar tar dock inte riksdagen ställning.

Förslagen skapar en större öppenhet i redovisningen, vilket riksdagen har begärt, av de beslutade investeringarnas ekonomi till riksdagen samt resulterar i en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen.

Riksdagens insyn i och möjlighet till mer långsiktig och strategisk påverkan samt uppföljning av tidigare fattade beslut förbättras. Utredningen menar att det blir en fast struktur för riksdagens medverkan i Försvarsmaktens materielförsörjning.

8.2 Hur påverkas regeringen och Regeringskansliet?

Försvarsmaktens budgetunderlag kommer att innehålla ett samlat förslag för alla de investeringar som myndigheten vill *genomföra* under budgetåret och under de följande åren (år 1–3). Även de investeringar som Försvarsmakten vill *börja förbereda* för anskaffning under åren 4–6 kommer att föreslås regeringen. Försvarsmaktens framställningar om investeringar lämnas sålunda endast en

gång per år i budgetunderlaget. Detta möjliggör *ett* årligt samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat värde för den kommande planeringsperioden, där de ekonomiska ramarna är gränssättande.

Den föreslagna planeringsprocessen, bl.a. med den 12-åriga planen, möjliggör därigenom en mer långsiktig och strategisk styrning av materielinvesteringarna, samtidigt som regeringen får förbättrade möjligheter att fatta beslut om större helheter och i ett längre tidsperspektiv, utan att det kortsiktiga beslutmandatet begränsas.

Regeringen meddelar Försvarmaken sina ställningstaganden *en gång* per år. Detta sker i Försvarmaktens regleringsbrev. Den nya ordningen förbättrar regeringens förmåga att styra investeringsplaneringen för försvarsmateriel. Både de långsiktiga och årliga investeringsbesluten får en tydlig koppling till Försvarmaktens förbandsutveckling och insatsorganisationen behov samt krav på operativ förmåga.

I och med att riksdagen och regeringen tar ställning till den 12-åriga planen så anser utredningen att möjligheterna till internationella samarbeten underlättas, speciellt för de objekt som ligger i perioden 4–6 år. Detta eftersom statsmakterna tar ställning till vad som får anskaffas respektive får börja förberedas för framtida anskaffning. Det bidrar till en ökad transparens, stabilare grund i kontakten med andra länder samt en god framförhållning för myndigheter och försvarsindustrin inom materielplaneringen.

Regeringen kommer även fortsättningsvis lämna förslag till investeringsplaner som ska godkännas av riksdagen. Investeringsplanen bör delas upp i objekt eller objektgrupper för att öka informationsvärdet.

Utgångspunkten för den 12-åriga planen bör vara vilken operativ förmåga som Försvarmakten har här och nu, d.v.s. inte en av Försvarmakten framtagna målbild.

Regeringskansliet kommer att behöva förstärka uppföljningen av beslutade investeringar. Regeringskansliet bör följa upp statusen i olika avseenden för alla de investeringsbeslut som fattats och där materielen ännu inte har färdiglevererats till insatsorganisationen. Varje pågående investering bör följas upp minst en gång per år. Företrädare för Regeringskansliet, Försvarmakten och Försvarets materielverk bör mötas regelbundet för att förbättra möjligheterna för regeringen att följa upp projekten ur såväl ekonomiska som förmågemässiga perspektiv. Det utvecklade uppföljningssystemet

underlättar även en tydlig uppföljning av investeringarna i budgetpropositionen, vilket är i linje med vad riksdagen begärt.

Ett kompetens- och analysstöd bör finnas som stöd för Regeringskansliets beredning. Stödet kan tillhandahållas av Totalförsvarets forskningsinstitut samt genom att externt stöd anskaffas.

Utredningens förslag ger regeringen förutsättningar att skapa en större öppenhet gentemot riksdagen, ger samlade beslutstillfällen samt förbättrade uppföljningar av beslutade investeringar. Regeringen får samtidigt möjlighet att tidigt påverka Försvarsmaktens och Försvarets materielverks planering, och därmed inte längre ställas inför beslut som sedan länge är fattade av myndigheterna. Sammantaget sett ger förslagen möjlighet för regeringen att styra och fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

8.3 Hur påverkas myndigheterna?

Försvarmakten föreslås en gång per valperiod lämna förslag till en 12-årig plan. Planen ska utgå från de planeringsanvisningar och ekonomiska ramar som regeringen har beslutat. Regeringens anvisningar och planen tar sin utgångspunkt i den gällande försvarspolitiska inriktningen, Försvarsmaktens utvecklingsplan samt till den beslutade insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Den 12-åriga planen utgör således en del av den totala försvarsplaneringen.

Försvarsmaktens samlade förslag till investeringar i försvarsmateriel lämnas *en gång* per år till regeringen. Detta för att skapa en tydlig och strukturerad investeringsplanering samt för att åstadkomma ett samlat beslutstillfälle av riksdagen och regeringen avseende myndighetens materielinvesteringar. Underlaget överlämnas till regeringen som en del av budgetunderlaget. Regeringens beslut kommer att meddelas *en gång* per år, i regleringsbrevet. Därmed skapas en tydligare och mer förutsägbar återkoppling på Försvarsmaktens förslag. Ledtiderna i materieförsörjningen bör kunna bli kortare genom den föreslagna processen.

Flexibiliteten ökar för myndigheterna då det blir möjligt att välja tidpunkt för när den vill beställa materielen inom de närmaste åren (åren 1–3) och att få tidiga beslut av regeringen om vilka investeringar som får börja förberedas med syfte att kunna anskaffas under åren 4–6. Processen förbättrar således möjligheterna för Försvarmakten att få tidiga ställningstaganden från

regeringen till föreslagna investeringar och till vilka som får börja förberedas för framtida anskaffning.

Utgångspunkten är att prioriteringsordningen i planen ska följas, men att Försvarsmakten vid förändrade förutsättningar får avgöra vilka objekt som behöver tidigare- eller senareläggas inom ramen för fastställd plan.

För att öka flexibiliteten föreslås en höjd anslagskredit till 10 procent på den del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som följer efter den föreslagna renodlingen av anslaget och som avser utgifter utanför staten. Sammantaget skapas mer stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar för statsmakterna och myndigheterna.

Utredningens förslag harmoniserar med den av regeringen beslutade reformeringen av försvarslogistiken (prop, 2011/2012:86 samt bl.a. regeringsbeslut Fö2011/613/MFU).

Utredningen bedömer att underlaget för den 12-åriga planen och de årliga rullande planerna i allt väsentligt kommer att kunna hämtas från den myndighetsinterna Försvarslogistikplan som Försvarsmakten tillsammans med Försvarets materielverk utarbetar. Därmed leder inte utredningens förslag i sig till något påtagligt merarbete för myndigheterna. Tvärtom anser utredningen att utredningens förslag knyter väl an till hur myndigheternas interna planeringsarbete är utformat.

Försvarsmakten bör årligen i budgetunderlaget redovisa hur stor del av anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* som är in-tecknade av logiskt bundna beställningar samt redan lagda investeringsbeställningar. Därmed tydliggör Försvarsmakten vilket ännu ej in-tecknat ekonomiskt utrymme som finns för nya framtida beställningar. Redovisningen behövs för att klarlägga vilka finans-politiska och försvarsekonomiska förutsättningar som föreligger för riksdagens och regeringens överväganden. Därutöver kommer Försvarsmakten även fortsättningsvis behöva redovisa och följa upp beslutade investeringarna i årsredovisningen, tillsammans med den föreslagna uppföljningen under pågående budgetår.

Sammantaget ger detta för alla instanser en ökad insyn, tydlighet, struktur, fasthet, transparens och struktur i Försvarsmaktens materielförsörjning.



9 Kostnads- och konsekvensanalys

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner och landsting, ska kommittén förslå en finansiering. I följande avsnitt redovisas konsekvenserna av utredningens förslag.

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Höjningen av anslagskrediten kan komma att påverka statens utgiftstak och lånebehov. Detta bör klargöras före en förändring genomförs. Förslagen bedöms i övrigt inte ge upphov till några ekonomiska konsekvenser för staten.

Förslaget om ett samlat beslutstillfälle i samband med budgetpropositionen, samt förslaget om en tydlig och strukturerad uppföljning bedöms inte leda till några tillkommande ekonomiska konsekvenser för staten. Inte heller den föreslagna processen för hur de årliga besluten av vad som får anskaffas och vad som kan börja förberedas att anskaffas, förväntas ha några ekonomiska konsekvenser.

Utredningen föreslår att en anslagskredit beviljas om 10 procent på den del av anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som avser utgifter utanför staten, efter den renodling av anslaget som föreslås. I dag ingår myndighetsutgifterna i anslaget. Høj-

ningen av anslagskrediten kan komma att påverka statens utgiftstak och lånebehov. Detta bör klargöras före en förändring genomförs.

Flera av utredningens förslag syftar till att öka informationsvärdet och tydligheten för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel inom utgiftsområdet. Den ökade tydligheten skapas bl.a. genom utredningens förslag om en tydlig koppling till budgetprocessen. Att investeringsplaneringen för försvarsmateriel är tydlig och ger en rättvisande bild inom budgetprocessen är önskvärd. Den ökade tydligheten kan också bidra till att materielprocessens aktörer lättare kan förstå och förutse på vilket sätt och i vilken ordning riksdagen kommer att besluta de förslag som regeringen väcker.

Sammantaget bedöms investeringsbesluten på strategisk nivå bli effektivare genom utredningens förslag.

9.2 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen medför inte några andra väsentliga konsekvenser i de avseenden som anges i 14–15 §§ i kommittéförordningen.

Genom förslagen kommer processen att i högre grad ge en rättvisande bild av de investeringar som är av särskild vikt. Förslagen åstadkommer en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av de beslutade materielprojektens ekonomi.

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget får till följd att investeringsprocessen stramas upp och att möjligheterna till uppföljning ökar. Utredningen anser också att processen blir mer kontinuerlig och förutsebar för samtliga aktörer.

Den föreslagna ordningen med årliga rullande planer kommer att ställa krav på utökat arbete jämfört med i dag, främst hos Försvarsmakten och Regeringskansliet. Sammantaget bedöms dock att de analyser och överväganden som följer av den nya ordningen i stor utsträckning redan görs i dag och att det underlag som behövs finns hos myndigheterna.

Det finns inte någon anledning att anta att utredningens förslag i någon nämnvärd utsträckning kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen kan inte heller förväntas få direkt betydelse för

den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.



Kommittédirektiv 2013:52

Investeringsplanering för försvarsmateriel

Beslut vid regeringssammanträde den 16 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. Syftet med utredningen är att utforma en ändamålsenlig ordning för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel,
- föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens krav på operativ förmåga,
- föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar för kommande planeringsperiod kan utformas där de ekonomiska ramarna är gränssättande,
- föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade projekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas, och
- jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

Bakgrund

I propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) anförde regeringen att Försvarsmaktens behov av materiel ytterst bestäms av krav på operativ förmåga i olika avseenden. Materielförsörjningen är därmed att betrakta som ett medel för att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden. Vidare anförde regeringen att processen för materielförsörjningen bör utformas så att insatsorganisationens behov och utformning kan tillgodoses över tiden med en förmåga att hantera förändrade behov och prioriteringar. Materielförsörjningen ska fokusera på åtgärder som krävs för att förbanden ska vara kompletta och användbara. Ledtider och ekonomiska bindningar i materielförsörjningsprocessen bör reduceras.

För att omhänderta inriktningspropositionens slutsatser tillsatte regeringen 2009 Försvarsstrukturutredningen (dir. 2010:45). Utredaren lämnade flera förslag om hur materielförsörjningen till Försvarsmakten borde förändras för att kunna effektiviseras och hantera insatsorganisationens krav (SOU 2011:36). Med utredarens förslag som grund fattade regeringen den 28 juni 2012 beslut om ändrad ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk när det gäller inköpsverksamhet, ledningsverksamhet och beställningsverksamhet. I beslutet gavs uppdrag till myndigheterna att föra över viss verksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk för att därigenom effektivisera försvarets stödverksamhet. Beslutet innebar även att beställningar från Försvarsmakten till Försvarets materielverk ska göras på högre systemnivåer, vilket medför beställningar som större helheter eller samlingsbeställningar.

Riksdagen har i olika sammanhang efterfrågat en utvecklad materielredovisning, senast i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2013. Regeringen har i Försvarsmaktens och Försvarets materielverks regleringsbrev för budgetåret 2013 utökat kraven på återredovisning av beslutade materielprojekt i syfte att stärka statsmakternas kontroll över redan fattade investeringsbeslut. En investering kan omfatta alla skeden under ett materielsystems livslängd, från forskning och utveckling till avveckling.

Materielplaneringens brister

Nuvarande ordning för materielplanering medför en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå. Riksdagen beslutar om en ekonomisk ram för de anslag som avser materielinvesteringar, men varken riksdagen eller regeringen tar ställning till Försvarsmaktens långsiktiga investeringsplanering. Först när Försvarsmakten ber om regeringens tillstånd att genomföra en investering blir frågan ett ärende för regeringen. Det gör att regeringen inte påverkar den långsiktiga materielförsörjningen utan ställs inför beslut som sedan länge i praktiken är fattade av Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Valmöjligheterna för regeringen är därför mycket få. Det resulterar i sin tur i en detaljerad och omfattande kravställning från regeringen på beslutsunderlag vilket i sin tur leder till att den strategiska överblicken riskerar att gå förlorad utan att regeringens egentliga krav på strategisk inriktning av materielförsörjningen blir verklighet. Samtidigt försvårar nuvarande beslutprocess för myndigheterna att göra effektiva upphandlingar, såväl nationellt som tillsammans med andra nationer, eftersom beredningstiden kan bli lång innan beslut fattas och utfallet av beslutet är osäkert.

Riksdagens och regeringens behov av förbättrad materielredovisning och förbättrade beslutsunderlag ska tillgodoses inom ordinarie budgetprocess. Nuvarande ordning för beslut i materielärenden innebär att regeringen tar ställning till anskaffningen av enskilda objekt eller i vissa fall på systemnivå. Det saknas dock möjlighet att på en strategisk nivå ta ställning till en helhet för den kommande planeringsperioden. Det saknas även en tydlig koppling till de ekonomiska ramarna och den mer övergripande förmågeutvecklingen. Vidare försvårar dagens relation mellan materielplaneringsprocessen och budgetprocessen för regeringen att tydligt påverka materielinvesteringarna. Den gör det samtidigt svårt för myndigheterna att hantera den styrning som kommer från regeringen. Ett problem med att besluta om en investering som ska genomföras om tio år är att det per definition innebär att ett stort antal viktiga faktorer inte är kända och därför behöver klarläggas före projektstart. Med nuvarande planeringsprocess är det svårt för regeringen att påverka vilka projekt som Försvarsmakten och Försvarets materielverk får börja projektera eller omfattningen av de projekt som påbörjas, eftersom det inte finns någon naturlig besluts-

process för detta. Det finns heller ingen tydlig process för hur påbörjade projekt kan avbrytas eller omprioriteras.

Det nya beställningsförfarandet där Försvarmaktens beställningar till Försvarets materielverk sker på högre systemnivå kommer att leda till att myndigheternas framställningar till regeringen om materielinvesteringar ändras. Regeringen kommer att behöva hantera större system med hög komplexitet som påverkar en stor mängd angränsande system.

Den process som hanterar regeringens planering och beslut när det gäller försvarsmaterielinvesteringar behöver ses över för att det pågående förändringsarbetet ska förstärkas och bättre kunna stödja den strategi för materielförsörjning som riksdagen och regeringen har beslutat om (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) och regeringens beslut den 15 september 2011 (Fö2011/1381/MFI) om internationellt samarbete.

Uppdraget om en ny planeringsprocess för materielinvesteringar

Den planering som avser Försvarmaktens materiel och anläggningar syftar ytterst till att uppfylla insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga och ska ha en utformning som gör det möjligt att omhänderta den av riksdagen och regeringen beslutade insatsorganisationens behov och prioriteringar över tid.

Utredningens övergripande uppdrag är att lämna förslag på en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.

Den nya ordningen bör utformas så att den bidrar till en bättre samordning mellan regeringens och försvarsmyndigheternas arbete inför investeringar i försvarsmateriel.

Avsikten är att ge regeringen en ändamålsenlig process för styrningen av Försvarmaktens materielinvesteringar samt möjliggöra för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå.

Den nya planeringsprocessen ska vidare möjliggöra en mer långsiktig styrning av materielinvesteringar med möjlighet för riksdagen och regeringen att fatta beslut om större helheter utan att statsmakternas kortsiktiga beslutsmandat begränsas.

Den nya ordningen för materielinvesteringar ska resultera i en tydligare koppling till den statliga budgetprocessen och vara i

överrensstämmelse med budgetlagen. Därför behöver man se över möjligheterna att tillmötesgå behovet av ett samlat återkommande beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod. De ekonomiska ramar som riksdagen och regeringen beslutat ska vara styrande i processen.

En ny process ska stödja långsiktiga beslut av statsmakterna med en tydlig spårbarhet till den beslutade insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga. Processen ska göra det möjligt för regeringen att tidigt påverka projekten samt ge riksdagen och regeringen fler beslutstillfällen under pågående projektarbete.

En utvecklad process ska förbättra möjligheten för regeringen att följa upp projekten ur såväl ekonomiska som förmågemässiga perspektiv. Den ska bidra till att minska de ekonomiska bindningarna kopplade till materielförsörjningen och förkorta ledtiderna från det att behov identifierats till dess materielen kan användas av förbanden. Vidare ska processen stödja de principer för materielförsörjning som regeringen redovisade propositionen (prop. 2008/09:140, s. 86) och regeringens beslut den 15 september 2011 (Fö2011/1381/MFI) om internationellt samarbete.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- föreslå en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel,
- föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga,
- föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod kan utformas där de ekonomiska ramarna är gränssättande,
- föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade projekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas,
- jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder,
- föreslå en förbättrad ordning för regeringens uppföljning av beslutade projekt,

- föreslå vilka fall som ska omfattas av krav på framställning till regeringen om bemyndigande för investering,
- se över behovet av analysstöd till regeringen och vid behov föreslå hur ett sådant stöd kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt, och
- jämföra med planering och investeringar inom andra relevanta utgiftsområden.

Utredaren ska beskriva förslagets eventuella budgetära och ekonomiska konsekvenser och förslagets konsekvenser för riksdagens och regeringens finansiella styrning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom ramen för EU samt internationella samarbeten.

Utredaren ska även hålla sig informerad om pågående organisationsförändringar med anledning av regeringens beslut den 28 juni 2012 om effektivisering av försvarets stödverksamhet.

Utredaren ska följa införandet av ett nytt planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118).

Utredaren ska informera Försvarsberedningen om sitt arbete. Utredaren ska samverka med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant. Vidare ska utredaren samverka med Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2014.

(Försvarsdepartementet)

Utredningens uppdrag och var i betänkandet uppdraget behandlas

Utredningen ska:

Uppdrag	Behandlas i avsnitt
föreslå en ändrad ordning för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel,	Kap. 7
föreslå en utformning av långsiktiga beslut av riksdagen och regeringen med en tydlig spårbarhet till den militära insatsorganisationens behov och krav på operativ förmåga,	7.3.1-7.3.3
föreslå hur ett samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar av stort ekonomiskt eller annat väsentligt värde för kommande planeringsperiod kan utformas där de ekonomiska ramarna är gränssättande,	7.3.4-7.3.6
föreslå hur en större öppenhet i redovisningen till riksdagen och regeringen av beslutade projekts ekonomi och innehåll kan åstadkommas,	7.3.1, 7.3.7, 7.4.1-7.4.3
jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med processen i andra relevanta länder,	Bilaga 3 och 4.3
föreslå en förbättrad ordning för regeringens uppföljning av beslutade projekt,	7.3.7

Uppdrag	Behandlas i avsnitt
föreslå vilka fall som ska omfattas av krav på framställning till regeringen om bemyndigande för investering,	7.3.1, 7.3.4 och 7.4.3
se över behovet av analysstöd till regeringen och vid behov föreslå hur ett sådant stöd kan utformas på ett kostnadseffektivt sätt, och	7.3.8
jämföra med planering och investeringar inom andra relevanta utgiftsområden.	Kap. 5

Investeringsprocessen för försvarsmateriel i andra länder

Av: Johan Frank, rådgivare vid Försvarets materielverk

Inledning

Utredningen om investeringsplanering för försvarsmateriel ska enligt direktivet bl.a. jämföra processen för investeringar i försvarsmateriel med andra relevanta länder. I kommittédirektivet anges inte att utredningen ska genomföra någon analys av investeringsplanering för försvarsmateriel i andra länder. Utredningen har emellertid vid närmare anblick konstaterat att process, ansvarsfördelning och relationer mellan parlament, regering och myndigheter är utformad på ett annat sätt än vad motsvarande processer och ansvarsfördelning är i Sverige. Mot bakgrund därav har utredningen funnit det relevant att med rimlig ambitionsnivå lämna en kort och övergripande beskrivning kring de politiska processerna och samspelet mellan parlament, regering samt dessas relation till relevanta myndigheter i ett urval länder.

Redovisningen i denna bilaga är inte fullständig, utan ska ses som en översiktlig beskrivning. Redogörelserna i bilagan bygger på underlag som erhållits genom Försvarets materielverks organisation. Informationen har dels genererats genom skriftliga och muntliga svar på konkreta frågor som har ställts till personal vid de svenska ambassaderna i några av de utvalda länderna. Dels har underlaget erhållits genom muntlig och skriftlig korrespondens med vissa länders försvarsministerium och Försvarsmakt. De svar som har lämnats representerar således inte någon formell ståndpunkt från de aktuella ländernas sida. Härutöver består underlaget av information från försvarsministerierna och relevanta myndigheters

officiella hemsidor på internet, samt härtill från något enstaka forskningsinstitut.

Underlagen som författaren har arbetat utifrån har sammantaget varit av varierande karaktär. Materialet har funnits tillgängligt på originalspråk och på engelska. Det kan därför inte uteslutas att det kan ha uppstått missförstånd om vissa detaljer och innehåll. För vissa avsnitt har personal vid de svenska ambassaderna bistått i granskningen av innehållet i bilagan.

I föreliggande bilaga redogörs för hur processen för investeringar för försvarsmateriel är utformad i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland. I sammanhanget bedömdes att en jämförelse med de nordiska länderna var av intresse bl.a. mot bakgrund av det nordiska försvarssamarbetet samt att deras dimensionering är jämförbar med Sverige i flera avseenden. Island har härvidlag valts bort då landet saknar ett militärt försvar. Bland övriga europeiska länder nämns ofta bl.a. Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland som intressanta för olika jämförelser. Dessa länder är också, tillsammans med bl.a. de nordiska och baltiska länderna, viktiga för bi- och multilateralt samarbete på försvarsområdet med Sverige.

Nederländerna har tidigare använts av såväl Försvarsberedningen som andra utredningar för olika jämförelser.¹ Storbritannien har bl.a. valts mot bakgrund av landets tradition av offentliga parlamentariska tillkännagivanden och utskottsutfrågningar. Tyskland har delvis valts för att belysa parlamentets roll inom aktuellt område. Utredningen har härutöver beaktat att det liksom i Sverige under senare år pågått eller alltjämt pågår reformarbeten inom det försvarspolitiska området i flera av de aktuella länderna, vilket också har haft viss inverkan vid val av länder.

Det är härvidlag också värt att notera att det föreligger skillnader i förvaltningsstrukturen i flera av de berörda länderna jämfört med Sverige. I flera fall är försvarsdepartement vanligtvis organiserat enligt en ministeriemodell. Denna förvaltningsmodell innebär att delar av de uppgifter som i Sverige återfinns vid en statlig myndighet, underställd regeringen, i flera av de jämförda länderna hanteras på politisk nivå i försvarsdepartementet. Med en ministeriemodell följer ofta det som många gånger beskrivs som "ministerstyre" där den enskilde ministern har eget ansvar för sina frågor

¹ Jfr t.ex. Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret (SOU 2011:36), s 270 ff.

och fattar självständiga beslut inom det egna politikområdet, utifrån fastslagna och övergripande politiska riktlinjer.

I Sverige fattar regeringen beslut kollektivt vilket innebär att i princip alla regeringsärenden ska uttrycka de värderingar som omfattas av regeringen i dess helhet. Ansvar för att verkställa och omsätta regeringens politik är i Sverige delegerat till de underliggande förvaltningsmyndigheterna. Det är således Försvarets materielverk som ansvarar för att upphandla försvarsmateriel utifrån de principer som regeringen har beslutat ska gälla. Investeringsprocessen i Sverige startar först efter att Försvarmakten och Försvarets materielverk har framställt till och fått regeringens bemyndigande att påbörja en anskaffning och upphandling av försvarsmateriel. Dessa processer hanteras i vissa av de berörda länderna på politisk nivå inom ett integrerat försvarsministerium. Då den politiska nivån avses används genomgående termen ”försvarsministerium” i texten nedan vilken i Sverige motsvaras av regeringen och dess kollektiva beslutsfattande.

Danmark

För närvarande pågår en översyn av myndighetsstrukturen inom försvarsområdet.² I syfte att bl.a. skapa ökade synergier mellan nuvarande myndigheter samt främja ökad transparens i strukturerna analyseras eventuella organisatoriska förändringar. Ett förslag utgörs av ett eventuellt samgående mellan det danska försvarets upphandlings- och logistikorganisation och den danska försvarskoncernens gemensamma informationstekniktjänst.³

Planering av och beslut om investeringar i försvarsmateriel hanteras strategiskt på den politiska nivån i försvarsministeriet. Vart fjärde år fattar de politiska partierna i folketinget beslut om en bred och övergripande så kallad försvarsöverenskommelse vilken närmast torde kunna beskrivas som en kombination av en försvarspolitik inriktningsproposition och en budgetproposition där bl.a. det prognostiserade materielanslaget för den kommande fyraårs-

² Avsnittet bygger till största delen på *Danish Defence Agreement 2013 – 2017* och information från Forsvarsministeriet hemsida på internet

<www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/Materielministerietsrolle.aspx> och Forsvarets Materieltjenestes hemsida på internet

<<http://forsvaret.dk/FMT/Materiel/Pages/default.aspx>> (2013-11-22), samt från FMV:s organisation.

³ Denna organisation benämns *Danish Defence Group Joint Informatics Service*.

perioden redovisas. I försvarsöverenskommelsen redovisas också de viktigaste anskaffningsobjekten. Överenskommelsen sluts mellan regeringspartierna och vissa oppositionspartier.

Senast i oktober varje år presenteras planeringen för det kommande årets materielanskaffningar för de politiska partierna som står bakom försvarsöverenskommelsen. Försvarsministeriet följer kontinuerligt upp investeringar genom att Försvarsmakten kvartalsvis rapporterar initierade investeringar samt pågående materielanskaffningar till regeringen. Den kvartalsvisa rapporteringen utgör bl.a. grund för försvarsministeriets rapportering till dels de politiska partierna i folketinget som står bakom försvarsöverenskommelsen och dels till folketingets försvars- och finansutskott. Härutöver utgör statusrapporteringen underlag för kvartalsvisa överläggningar mellan försvarsministeriet, försvarsmakten och Danmarks motsvarighet till Försvarets materielverk.⁴ I syfte att stärka investeringar av större och komplexa materielsystem anlitas även extern kvalitetsgranskning under försvarsministeriets tillsyn.

Det danska materielverket har ansvar för att upphandla planlagda materielsystem samt för att säkerställa att upphandlingen sker inom angiven budgetram. Innan upphandling kan påbörjas fordras att ett investeringsärende godkänns av försvarsministeriet, de operativa kommandona och försvarskommandot, samt vid vissa tillfällen av folketingets finansutskott. Upphandlingar och kostnadskrävande initiativ kan endast initieras då försäkras om finansiering på kort och lång sikt är för handen. Materielen finansieras normalt genom flera anslag och ett bemyndigande ges oftast per materielprojekt.

Beslut om investeringar i försvarsmateriel som uppgår till fem miljoner danska kronor kan ensamt fattas av försvarsministern. I de fall investeringar uppgår till 60 miljoner danska kronor krävs ett regeringsbeslut och i de fall då investeringar överskrider 60 miljoner danska kronor måste en investering underställas ett godkännande av folketingets finansutskott genom en lag som godkänner användningen av anslagsmedel för ett visst ändamål⁵, dvs. beslut om finansiering av de enskilda materielobjekten. Försvarsministeriet ansvarar för att lagen om de godkända anslagsmedlen regleras mot och sätts i relation till den övergripande politiska inriktningen inom försvarsmaterielområdet. Även investeringar på mindre summor kan emellertid bli föremål för ett parlamentsbeslut för det fall ärendet bedöms vara av särskild politisk betydelse.

⁴ Benämns *Försvarets Materieltjeneste* (FMT).

⁵ Den danska benämningen för detta är *Aktstykke*.

Lagen om godkända anslagsmedel bereds med de politiska partierna som står bakom försvarsöverenskommelsen. Härtill orienteras försvarets så kallade materielnämnd⁶. Försvarets materielnämnd sätts bl.a. samman av representanter från försvarsministeriet, närings- och tillväxtministeriet, den danska Försvarsmakten, exportrådet, försvars- och säkerhetsföretagens branschorganisation, det danska industriförbundet samt arbetsmarknadens parter.

Finland

Bland de jämförda länderna kan Finlands förvaltningsstruktur sägas vara den som mest liknar Sverige med en klar uppdelning mellan den politiska nivån och myndighetsnivån.⁷ Försvarsmakten ansvarar för att på en övergripande nivå planera för investeringar på lång- (tolv år), medellång (fyra år) och kort sikt (årligen). Långtidsplanen revideras vart fjärde år och godkänns av överbefälhavaren. På grundval av allokerade medel förbereder den finska Försvarsmakten en investeringsplanering på medellång sikt som godkänns av försvarsministern.

I försvarsministeriet finns en kommersiell styrelse som till del utgörs av representanter från försvarsmaktsledningen. Inför investeringar i försvarsmateriel granskar den kommersiella styrelsen den aktuella investeringen och analyserar här till hur regeringens riktlinjer har tillämpats. För det fall som den kommersiella styrelsen godkänner förslaget till investering går ärendet vidare till beslut.⁸

Investeringar som uppgår till maximalt fyra miljoner euro beslutas på myndighetsnivå av Försvarsmakten, medan investeringar som överskrider fyra miljoner euro beslutas på politisk nivå i försvarsministeriet. Vid investeringar som beräknas uppgå till 40 miljoner euro eller mer måste regeringen även bereda investeringsärendet tillsammans med, och få ett yttrande från, den så kallade statliga finansiella styrelsen. I somliga fall fordras dessutom ett yttrande från den statliga ekonomisk-politiska styrelsen innan ett investeringsärende kan bli aktuellt för beslut.

Försvarsministeriet är härutöver skyldigt att orientera den finska riksdagens försvarsutskott vid särskilt stora investeringar

⁶ Denna benämns *Försvarets Materielnævn*.

⁷ Avsnittet bygger till största delen på korrespondens med det finska försvarsministeriet och finska Försvarsmakten.

⁸ Information om de nämnda styrelsernas sammansättning har ej kunnat erhållas.

samt beskriva eventuella samhällsekonomiska följdverkningar och eventuell påverkan på Försvarsmaktens budget. Det är dock försvarsministern personligen som fattar det slutgiltiga beslutet rörande större och medelstora investeringar.

Planeringen på kort sikt är nära knuten till den årliga budgetprocessen och i likhet med Sverige tar den finska riksdagen ställning till regeringens budgetförslag och beslutar om anslag och beställningsbemyndiganden samt försvarspolitisk inriktning. Materielen finansieras med ett tvåårigt reservationsanslag. För de olika beställningsbemyndigandena godkänns belopp och ändamål. Den finska riksdagen är således inte primärt involverad i enskilda investeringsbeslut och processer.

Emellertid har den finska riksdagen i vissa fall ett inflytande över finansieringen av enskilda materielprojekt. I samband med större och omfattande upphandlingar som spänner över flera år behöver regeringen framställa till riksdagen och få dess godkännande om finansiering. Genom att dessa fleråriga investeringar utvärderas på årlig basis i samband med budgetprocessen så har riksdagen alltså möjlighet att justera avsatta medel i händelse av att ett investeringsprojekt exempelvis utvecklas på ett sätt som genererar alltför höga kostnader. Redovisningen anges inte i öppna dokument och sker i samband med anbudsfasen. Härtill sker muntlig information i samband med exempelvis budgetprocessen.

Försvarsministeriet redovisar härutöver varje år en bokslutsberättelse till riksdagen som i generella termer beskriver Försvarsmaktens utveckling under aktuellt år. Skrivelsen redogör därtill för de fleråriga investeringsprojekt samt andelen tillgängliga och förbrukade medel för investeringar i försvarsmateriel under innevarande budgetår. Härutöver har bl.a. den finska riksdagens försvarsutskott möjlighet att begära in särskilda underlag rörande specifika upphandlingar samt att tillkalla tjänstemän från ministerier, Försvarsmakt och representanter från försvarsindustrin m.fl. till så kallade utskottsförhör för att orientera sig i ett specifikt investeringsärende. Dessutom kan Finlands motsvarighet till rikskrevisionen följa upp regeringens hantering av enskilda investeringar i försvarsmateriel.

Nederländerna

Med en förenklad beskrivning styr regeringen i Nederländerna den övergripande försvarsplaneringen och försvarsorganisationen genom den så kallade policy-, planerings och budgetprocessen.⁹ Det är regeringens försvarspolitiska mål för de kommande åren som styr investeringar i försvarsmateriel. I Nederländerna är försvarsministeriet och myndighetsnivån mer integrerad än i Sverige; den försvarsmaktsgemensamma materielorganisationen¹⁰ utgör sålunda del av försvarsministeriet. Det policyutförande, strategiska arbetet hanteras av de enheter inom försvarsministeriet som motsvarar departementet.¹¹ Dessa enheter har till uppgift att fungera som beslutstöd till försvarsministern, samt styra och inrikta de fyra försvarsgrenarna¹² samt den försvarsmaktsgemensamma materielorganisationen.

Policy-, planerings- och budgetprocessen löper i två tidsperspektiv, dels i en längre fyraårig- och dels i en ettårig planeringscykel. Den fyraåriga planeringscykeln inleds i samband med regeringens tillträde och tar avstamp i ett strategiskt inriktningsdokument¹³. I detta strategiska dokument beskriver regeringen de försvarspolitiska målsättningarna för den kommande mandatperioden samt redogör för hur dessa ska uppnås och inom vilka budgetramar. Efter antagande presenteras och debatteras dokumentet i parlamentets andra kammare. Det strategiska inriktningsdokumentet kompletteras med en så kallad försvarsplan. Planen anger vilka regler och föreskrifter som krävs samt hur försvaret kommer att organiseras – omfång, kvalitet, nödvändig utrustning – för att genomföra den strategiska visionen. Tidsmässigt sträcker sig försvarsplanen bortom mandatperioden och återger försvarsmaktens förväntade utveckling i ett tioårsperspektiv. Visionen och målsättningarna i försvarsplaneringen sammanställs i mål som försvarsorganisationerna ska uppnå inom ett budgetår.

⁹ Avsnittet bygger på information från *Overview of the Defence Materiel Process*, Netherlands Ministry of Defence (2007). *Introducing the Central Staff of the Netherlands Ministry of Defence*, Netherlands Ministry of Defence (2006) samt från The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF (2005) *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement, Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*.

¹⁰ Benämns *Defensie Materieel Organisatie* (DMO).

¹¹ Den holländska benämningen är *de Bestuurstaf*.

¹² Armén, marinen, flygvapnet och den kungliga holländska polisorganisationen *Marechaussee*.

¹³ Den holländska benämningen är *de Beleidsvisie* (ungefär "policyvision").

Den ettåriga planeringscykeln utgör del av den nationella budgetprocessen som baseras på budgetunderlag och årsredovisning. Det strategiska inriktningsdokumentet, försvarsplanen och den finansiella situationen utgör ramverket för försvarsbudgetplaneringen. I den så kallade policy-, planerings och budgetprocesskrivelsen i februari anger försvarsministeriet tilltänkt fördelning av medel i förhållande till behov och målsättningar för de olika försvarsgrenarna. I årsredovisningen framlägger försvarsministern utfallet i förhållande till det strategiska inriktningsdokumentet för parlamentets andra kammare. I samband med att försvarsministeriet varje år i maj månad rapporterar om föregående års verksamhet så redovisas också användarutvärderingar samt icke-strategiska genomförda materielanskaffningar.

Materielanskaffningsprocessen utgör en del av policy-, planerings- och budgetprocessen. För investeringar som beräknas överstiga fem miljoner euro gäller en särskild berednings- och beslutsprocess, den så kallade försvarsmaterialprocessen¹⁴. Syftet är dels att ge ansvarig minister och, eller statssekreterare insyn och information vid rätt tidpunkt i ofta komplicerade och svåröverskådliga anskaffningsprojekt, dels att säkerställa att parlamentet informeras och där så krävs, konsulteras. De viktigaste elementen i försvarsmaterielprocessen är stegvis beslutsfattande på central nivå, central styrning av projekten samt decentraliserat utförande.

Processen består normalt av fyra faser¹⁵ där varje fas inbegriper ett beslut och dokumentation om projektets fortsatta inriktning. Varje månad följer de centrala enheterna i försvarsministeriet upp huruvida försvarsmaterielinvesteringarnas budgetmål efterföljs. Härtill utvärderar försvarsministeriets så kallade styrelse för granskning av försvaret den dokumentation som rör faserna i materielanskaffningsprocessen.

Behörigheten att fatta beslut inom försvarsmaterielprocessen är delegerad eller icke-delegerad beroende på investeringens omfattning, dess strategiska vikt, graden av politisk känslighet, internationella beröringspunkter m.m. För investeringsprojekt som beräknas uppgå till mellan fem och 25 miljoner euro är beslutsrätten delegerad till tjänstemannanivån i försvarsministeriet. Detta gäller normalt även projekt med en investeringskalkyl på 25 upp till 100 miljoner euro, om inte särskilda omständigheter råder. Beslut beträffande investeringsprojekt som överstiger 100 miljoner euro

¹⁴ Benämns *Defensie materieelproces* (DMP).

¹⁵ Behovsanalys, förstudie, studie och anskaffningsförberedning.

fattas i regel på politisk nivå. Ett beslut om delegering kan alltid återtas av försvarsministern när så bedöms lämpligt.

Även graden av parlamentarisk involvering styrs av den specifika anskaffningens omfattning och strategiska/politiska vikt. Investeringar mellan 25 till 100 miljoner euro ska alltid underställas ett godkännande av parlamentets försvarsutskott efter att den första fasen (fastställande av behov och krav) i försvarsmaterielprocessen är avslutad. I övriga faser har parlamentet normalt inte någon beslutanderätt. Om projektet däremot är av särskild politiskt känslig karaktär informeras parlamentets underhus efter varje avslutat steg. Vid dessa informationstillfällen består underlagen av konsekvensanalyser, anskaffningsstrategier samt kostnader sett ur materielsystemets hela livscykelperspektiv. Härutöver utvärderar försvarsministeriets så kallade försvarsrevisionstjänst¹⁶ de dokument som rör respektive fas i försvarsmaterielprocessen.

I det fall ett investeringsprojekt överstiger 100 miljoner euro är statssekreteraren i försvarsministeriet beslutsfattare och regeringen måste härvidlag alltid föredra ärendet för parlamentets försvarsutskott och få dess godkännande innan ett investeringskontrakt kan undertecknas. I de fall som försvarsutskottet inte godkänner investeringsbeslutet kan frågan tas upp till debatt och omröstning i parlamentets andra kammare.

I samband med att regeringen överlämnar budgetpropositionen till parlamentet inkommer försvarsministeriet med en detaljerad rapport rörande strategiska materielprojekt som överstiger 25 miljoner euro samt de materielprojekt som är av särskild politisk betydelse och som finns inplanerade den kommande femårsperioden. Rapporten innehåller en statusuppdatering som beskriver de olika materielprojekten. I rapporten beskrivs även hur de olika materielprojekten relaterar till de försvarspolitiska målen. Det sistnämnda är ett komplement som tillkom år 2007 då parlamentet begärde denna information.

I de fall ett investeringsprojekt överstiger 250 miljoner euro tillkommer en fas i försvarsmaterielprocessen; utvärderings- och projektgenomförande utifrån ett användarperspektiv. Även projekt som understiger 250 miljoner euro, men som till sin karaktär är av särskild politisk vikt, kan bli föremål för utvärdering. Användarutvärderingen genomförs vanligtvis av berörd försvarsgren och

¹⁶ Omnämns som *Audit Dienst Defense* (ADD).

utgör del av regeringens rapportering om det gångna årets verksamhet till parlamentet varje år i maj månad (se ovan).

För särskilt betydande försvarsmaterielprojekt finns särskilda bestämmelser, den så kallade regleringen om omfattande projekt¹⁷, i syfte att underlätta den parlamentariska kontrollen. Regleringen innebär att parlamentet regelbundet och på ett mer skraddarsytt sätt hålls informerat om anskaffningsprocessen. I Nederländerna är det parlamentet som beslutar huruvida ett visst materielprojekt bör ges denna status. Viktiga faktorer för bedömningen av om ett projekt är av särskilt betydande är projektets omfattning, kostnader, statens ansvar, samhällsekonomiska konsekvenser, risker m.m. Ett exempel på ett sådant projekt är ersättningen av jaktflygplanet F-16. I syfte att ge parlamentet ytterligare information rörande komplexa och omfattande projekt kan försvarsrevisionstjänsten initiera en revision som omfattar ett flertal faktorer såsom riskanalys, genomförbarhet, finansiering samt huruvida projektet ryms inom gällande budgetramar. Återrapporteringen till parlamentet sker i dessa sammanhang enligt en särskild framtagna plan.

Norge

Inledningsvis kan det noteras att Norge är ett av de länderna som principiellt skiljer sig från Sverige förvaltningsmässigt.¹⁸ I Norge tillämpas så kallat "ministerstyre" där försvarsministeriet har ansvar för och leder arbetet med den försvarspolitiska inriktningen och den långsiktiga försvarsplaneringen. År 2004 genomförde Norge en omorganisation av den strategiska ledningen i Försvarsmakten. Syftet med omorganisationen var att utveckla system och principer för strategisk styrning och uppföljning av försvarsmakten både vad gällde kort- och långsiktig planering samt uppnå en mer kostadseffektiv materielförsörjning. Speciell vikt har lagts vid att inordna investeringsverksamheten i försvarsmateriel i den ordinarie planerings- och styrmodellen.

Den långsiktiga investeringsplaneringen för försvarsmateriel är centraliserad och styrs uppifrån och ned genom att försvarsministeriet beslutar om och anger ramförutsättningar inom aktuellt område. Arbetsprocessen är av integrerande karaktär och känne-

¹⁷ Den holländska benämningen är *Regeling Grote Projecten*.

¹⁸ Avsnittet bygger till största delen på korrespondens med norska försvarsministeriet och norska Försvarsmakten.

tecknas av ett samspel mellan den strategiska- och den operativa nivån. De strategiska funktionerna återfinns i försvarsministeriet, medan den norska Försvarsmakten har en verkställande funktion och ska säkerställa att regeringens uppdrag utförs inom fastställda mål och ramar.

Regeringen lämnar vart fjärde år en proposition till stortinget där den långsiktiga inriktningen av försvaret presenteras. Investeringsplaner för försvarsmateriel konkretiseras därefter med hjälp av perspektivplaner i en strukturutvecklingsplan som granskas varje år. Perspektivplanen omfattar möjliga investeringar på kort- (fyra år), medellång- (åtta år) och lång (tjugo år) sikt. Perspektivplanen är inte bindande, utan kan förändras vartefter de olika materielprojektens kostnads- och betalningsplaner successivt utvärderas. Detta gäller särskilt i det korta tidsperspektivet. Vid eventuella förändringar och ominriktningar omarbetas planen med utgångspunkt i pågående anskaffningsprojekt.

I det korta tidsperspektivet utarbetar försvarsministeriet, på grundval av perspektivplanen, en tvåårig plan för enklare investeringsprojekt. Planeringen i det korta perspektivet syftar också till att fastslå en tidpunkt när en investering kan bli aktuell. Tidpunkten är avhängig när i tiden medel finns tillgängliga för ett specifikt investeringsprojekt. De ekonomiska ramarna beslutas av försvarsministeriet varvid Försvarsmakten ges i uppdrag att bereda ett beslutsunderlag utifrån de givna ramförutsättningarna som sedan godkänns av regeringen samt i förekommande fall av stortinget vilket är beroende av investeringsnivån. Stortinget fattar beslut om enskilda materielobjekts anskaffning samt materielobjektens utgiftsramar. Stortinget får också fatta beslut om ändringar av utgiftsramarna om dessa inte är en följd av pris- och valuta-förändringar.

Försvarsministeriet är följaktligen projektägare i planeringsfasen och har ett överordnande samordningsansvar då ett investeringsprojekt ska genomföras. Det sistnämnda är kopplat till försvarsministeriets styrnings- och budgetansvar samt för att säkerställa att arbetet är i linje med regeringens övergripande inriktning. Härigenom ges förutsättningar att hantera budgetförändringar. Försvarsministeriet tycks sammantaget ansvara för de slutliga ekonomiska- och tidsmässiga ramarna samt för att fastställa en slutgiltig investerings- och anskaffningsstrategi.

Mandat att fatta ett investeringsbeslut är avhängigt objektets storlek. Investeringar i försvarsmateriel som normalt överstiger

500 miljoner norska kronor beslutas av stortinget genom att regeringen framlägger propositioner två gånger om året, dels i samband med budgetpropositionen och dels i samband med den så kallade investeringspropositionen. Propositionstexten varierar från gång till annan. Vanligtvis innehåller propositionen information om det specifika projektets syfte, omfattning, risker och kostnader. Ofta redogör regeringen i propositionerna också för status och utveckling av särskilt utvalda materielprojekt. Speciellt omfattande projekt, t.ex. anskaffning av stridsflygplan, framläggs oftast för stortinget i en särskild proposition. Regeringen har också möjlighet att presentera nya investeringsprojekt, som kräver stortingets godkännande, i samband med att budgetpropositionen överlämnas till stortinget. Ett beställningsbemyndigande omfattar alla materielanskaffningar. Det mesta av informationen till stortinget redovisas innan en förhandling påbörjas. Projekten läggs fram när det finns en tillräcklig dokumentation. Redovisningen av viktigare projekt görs på detaljerad nivå, dock ingår en osäkerhetsmarginal i dessa utgiftsbelopp i budgeten. Härigenom kan inte det exakt avsatta investeringsbeloppet för ett särskilt objekt utläsas.

Investeringar som uppgår till minst 75- och maximalt 500 miljoner norska kronor beslutas av försvarsministern. Investeringar upp till 75 miljoner norska kronor beslutas på tjänstemannanivå i försvarsministeriet.

Försvarsmakten ansvarar för att investeringsprojektet fortlöper enligt plan. Vid eventuella avvikelser sker en tidig återrapportering till regeringen som bedömer den uppkomna situationen och vidtar eventuella åtgärder. Härutöver genomför försvarsministeriet kvartalsvisa investeringsmöten med genomgång och statusrapportering av pågående försvarsmaterielprojekt. Särskilt fokus sätts på hur väl projektet håller sig inom tidsplanen samt projektets kostnadsutveckling. Dessa möten följs även upp internt i försvarsministeriet som kan återkomma med begäran till den norska Försvarsmakten om omprioritering, ändringar eller tillägg. Investeringsmötena kompletteras med att Försvarets materielverks motsvarighet¹⁹ skriftligen inkommer till regeringen varje månad med rapport hur de godkända anskaffningsprojekten fortskrider.

¹⁹ *Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).*

Storbritannien

Försvarsministern är ansvarig inför parlamentet och premiärministern inom sitt ansvarsområde och stöds i sitt arbete av ett antal underordnade så kallade juniorministrar, bl.a. en juniorminister för försvarsmateriel.²⁰ Det nationella säkerhetsrådet, som leds av premiärministern, utgör regeringens högsta och gemensamma forum rörande säkerhetsfrågor. Det nationella säkerhetsrådet har som ansvarar för att utarbeta de strategiska och politiska prioriteringarna inom det säkerhets- och försvarspolitiska området, t.ex. att utveckla och implementera den nationella säkerhetsstrategin.²¹

Försvarsministeriet ansvarar vidare för arbetet med att ta fram en försvarsmaterielplan som har ett tioårigt perspektiv. Den tioåriga försvarsmaterielplanen ger uttryck åt ett prognostiserat finansiellt behov i syfte att utveckla en försvarsmaterielplan som avspeglar regeringens politiska inriktning och som kommer till uttryck i den nationella säkerhetsstrategin.

Den tioåriga försvarsmaterielplanen uppdateras varje år och baseras på underlag från Försvarsministeriets upphandlingsmyndighet²² och den brittiska Försvarsmakten. Försvarsbudgeten upprättas för fyra år framåt genom regeringens budgetöversyn,²³ vars arbete leds av finansministeriet, och slutligen godkänns och beviljas av parlamentet. Utfallet av budgetöversynen resulterar i ett utgiftstak²⁴ för respektive ministerium de kommande tre åren och utgör en kontrollmekanism för att säkerställa att regeringen håller sig inom gällande planering.

Vidare framställer regeringen varje år anslagsberäkningar²⁵ som parlamentet godkänner genom den så kallade "sammanfattande lagen om beviljande av medel".²⁶ Då flertalet investeringsprojekt sträcker sig längre än den fyraåriga budgetöversynen tycks det för närvarande finnas en överenskommelse mellan finans- och försvarsministeriet att planera utifrån en inflationstakt på 2,7 procent och härtill en procents årlig höjning av budgeten som är avsedd för för-

²⁰ Den engelska benämningen är *Parliamentary Under Secretary of State and Minister for Defence Equipment, Support and Technology*.

²¹ Avsnittet bygger på korrespondens med Försvarsmaktens attachéorganisation vid svenska ambassaden i London och information från FMV:s organisation, samt information från *The New Operating Model – How defence Works version 3.0 December 2012*. Ministry of Defence.

²² Omnämns *Defence Equipment and Support (DE&S)*.

²³ Denna process benämns *Spending Review*.

²⁴ Benämns *Departmental Expenditure Limits*.

²⁵ Dessa benämns *Supply Estimates*.

²⁶ Den engelska termen är *Consolidation Fund Appropriation Act*.

svarsmaterielplanen (materielanslaget) fram till år 2020–2021.²⁷ Dessa medel kan dock omföras vid plötsliga händelser som kräver omfördelningar i statsbudgeten.

Eventuella förändringar inom fastslagen budget förefaller kräva ett godkännande av parlamentet genom en tilläggsbudget²⁸ som vanligtvis framställs i februari. Det ligger dock inom försvarsministeriets ansvar att inom den totala försvarsbudgeten göra prioriteringar och allokera medel för t.ex. investeringar i försvarsmateriel. Detta arbete sker genom den årliga budgetprocessen²⁹ som är en intern process i försvarsministeriet.

I försvarsministeriet finns en ledningsgrupp³⁰ som har en kollektiv rådgivande funktion inom försvarsområdet och vars uppgift är att stödja försvarsministern i sitt beslutsfattande. Ledningsgruppen leds av försvarsministern och inkluderar även några av juniorministrarna och ett antal tjänstemän samt överbefälhavaren och den vice överbefälhavaren. Uppgifterna omfattar bl.a. framtida planering av militära förmågor samt att övervaka att dessa planer uppfylls. Ledningsgruppen stöds i sitt arbete genom olika så kallade underkommittéer, bl.a. av kommittén för investeringsgodkännanden.³¹ Kommittén för investeringsgodkännanden leds av försvarsministeriets högsta ekonomichef i syfte att få en stark finansiell styrning. Härutöver ingår bl.a. högre tjänstemän såsom den nationella försvarsmaterieldirektören, samt kommersiella och juridiska chefer. Kommittén för investeringsgodkännanden sammanträder varje månad.

På uppdrag av ledningsgruppen har kommittén för investeringsgodkännanden i uppgift att överväga, bedöma och lämna rekommendationer kring större investeringsprojekt. Investeringsprojekt där kostnader, komplexitet och risker m.m. är betydande måste en sådan investering alltid godkännas av den samlade regeringen, dvs. av kabinettet. I övriga fall kan kommittén för investeringsgodkännanden fatta dessa beslut eller, beroende på investeringsförslagets omfattning, delegera beslutet till en nivå som är förenlig med investeringsobjektets värde eller beskaffenhet. Försvarsministeriets upphandlingsmyndighet har ansvar för att upphandla försvarsmateriel utifrån de krav och allokerade medel som har fattats av försvarsministeriet.

²⁷ National Audit Office (NAO) *Report by the Comptroller and Auditor General HC 886 Ministry of Defence Equipment Plan 2012 – 2022*, s 20.

²⁸ Processen benämns *Supplementary Estimates*.

²⁹ Omnämns som *Annual Budget Cycle*.

³⁰ Benämns *Defence Board*.

³¹ *The Investment Approvals Committee (IAC)*.

Investeringsplaneringen för försvarsmateriel styrs således och följs upp centralt.

Försvarsministeriet tycks kunna fatta beslut om investeringar som understiger 100 miljoner pund på delegat från finansministeriet. Investeringar som överstiger 100 miljoner pund fattar finans- och försvarsministeriet beslut om från fall till fall.

Parlamentet kan fortlöpande också via försvarsutskottet granska försvarsministeriets och Försvarsmaktens verksamhet. Ledamöterna i utskottet är parlamentsledamöter och utses av underhuset. Utskottet kan fritt välja vilka ämnen/ärenden som det vill granska. De ärenden som kan bli aktuella för granskning publiceras offentligt och vem som helst har möjlighet att skicka in skriftliga kommentarer. Ofta kallar utskottet till sig berörda personer från t.ex. försvarsministeriet, såväl politiker som tjänstemän, för utfrågningar och kan också begära in skriftliga svar. Utskottens rapporter används bl.a. av parlamentet som vägledning i lagstiftningsarbetet.

Härutöver granskar parlamentets utskott för offentlig redovisning³² kontinuerligt försvarsministeriets verksamhet. Utskottet stöds av Storbritanniens motsvarighet till riksrevisionen som genomför oberoende granskning av bl.a. försvarsministeriets användning av de statliga medlen. Beslut om eventuella åtgärder fattas av parlamentet på basis av riksrevisionens rekommendationer. Varje år återrappporterar också försvarsministeriet det finansiella utfallet av tilldelade medel till parlamentet som granskar redovisningen och som också utgör underlag för eventuella förändringar i kommande försvarsbudget.

Tyskland

Likt t.ex. Norge skiljer sig också Tyskland principiellt från Sverige genom bland annat "ministerstyre" och att försvarsministeriet till del sätts samman av funktioner som i Sverige finns vid underliggande myndigheter.³³ Delar av centrala lednings- och planerings-

³² Benämns *Public Account Committee*.

³³ Avsnittet bygger på Bundesministerium der Verteidigung (2012) *Customer Product Management – Produces for Requirement Identification, Procurement and In-service Support in the Bundeswehr*; Planungsamt der Bundeswehr *Integrierter Planungsprozess*; Information från FMV:s organisation: Deutscher Bundestag (2013) *Der Verteidigungsausschuss*; Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (2013) *Aktueller Begriff Der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss nach Art. 45a GG*; Deutscher Bundestag Drucksache 17/14650 (2013) *Beschlussempfehlung und Bericht des Verteidigungsausschusses als 2. Untersuchungsausschuss gemäss Artikel 45a Absatz 2 des Grundgesetzes* (2013-10-24).

funktioner samt system- och produktionsplanering, som i Sverige återfinns vid myndigheterna Försvarmakten och Försvarets materielverk, är i Tyskland placerat i försvarsministeriet. Sedan några år tillbaka genomförs en genomgripande reformering av den tyska försvarssektorn i syfte att anpassa, modernisera och utveckla den tyska försvarmakten³⁴. Omstruktureringen inbegriper bl.a. processen för planering av investeringar i och upphandling av försvarsmateriel.

I Tyskland finns två processer för försvarsmaterielinvesteringar. Den ordinarie processen har ett tioårigt perspektiv. Den andra processen är en förkortad variant av den ordinarie processen och syftar till att snabbt åtgärda ett förmågebehov som kan uppstå i samband med internationella insatser.

Vid investeringar i försvarsmateriel är, förutom förbundsdagen, tre aktörer involverade. (i) Försvarsministeriet som planerar, beslutar och styr investeringar och anskaffning av försvarsmateriel och (ii) Försvarets materielverks tyska motsvarighet, den federala myndigheten för den tyska försvarmaktens utrustning, informationsteknik och nyttjande³⁵ som har ansvaret för att fullfölja upphandling av försvarsmateriel. Den federala myndigheten för den tyska försvarmaktens utrustning, informationsteknik och nyttjande är i likhet med Försvarets materielverk underställd försvarsministeriet. Härutöver deltar (iii) försvarmaktens planeringsmyndighet³⁶ som samordnar samtliga involverade militära och civila organisationsenheter i en integrerad planeringsprocess.

I syfte att säkerställa enhetlig styrning och kontroll arbetar försvarsministeriets olika avdelningar i integrerade projektteam i samband med underlagsframtagning till nya militära förmågor. Arbetet är initialt fokuserat på att göra en helhetsanalys med avseende på organisation, personal, infrastruktur, m.m. Därutöver analyseras tänkbara alternativ utifrån bl.a. livscykelkostnader, risker samt olika affärsmodeller. I detta skede innehåller underlaget även ekonomiska ställningstaganden. Ett investeringsprojekt klassificeras utifrån fyra kategorier (A, B, C och D). Försvarsministeriet föredrar alltid investeringsobjekt i kategori A och B, vilka är av särskild politisk och ekonomisk betydelse, för förbundsdagens försvars- och finansutskott. Investeringsobjekt i kategori C och D är av mindre betydelse och har ringa ekonomisk påverkan på den

³⁴ Den tyska försvarmakten benämns *Bundeswehr*.

³⁵ Myndigheten benämns *Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr* (BAAINBw).

³⁶ Myndigheten benämns *Planungsamt der Bundeswehr* (PlgABw).

federala statsbudgeten. Dessa investeringsprojekt hanteras som regel enbart av försvarsministeriet. Nämnda utskott kan emellertid begära att regeringen gör en särskild redovisning.

Den tyska försvarsmaktens planeringsmyndighet deltar regelmässigt i beredningen. Myndigheten samordnar och ansvarar för att säkerställa en sammanhållen planering genom att bl.a. binda samman strategisk målsättning och militär förmågeutveckling med budgetarbetet i syfte att säkerställa en finansiellt realiserbar investeringslösning. I samband med investeringsärenden ansvarar myndighetens planerare, budgetansvariga samt controllers för att ta fram ett särskilt beslutsunderlag (urvalsbeslut). Urvalsbeslutet redovisas därefter på tjänstemannanivå i försvarsministeriet.

Förbundsdagen intar en framträdande roll i lagstiftningsarbetet samt i de centrala förvaltningsprocesserna. Förbundsdagen har i allmänhet ett tämligen långtgående mandat vad gäller kontroll och uppföljning av regeringens arbete. Detta gäller i synnerhet inom det försvarspolitiska området. Försvarsutskottet är, olikt flertalet andra utskott, inskrivet i den tyska författningen och regleras i en särskild artikel.³⁷ Utskottet utövar den övergripande demokratiska kontrollen av försvarsmakten och de väpnade styrkorna. En viktig del i detta arbete är bl.a. att dels, tillsammans med finansutskottet, slutbehandla och godkänna försvarsbudgeten och dels godkänna investeringar i försvarsmateriel.

Finansutskottet har det överordnade ansvaret för den statliga budgetprocessen. Försvarsutskottet har emellertid ett betydande inflytande i relation till finansutskottet i samband budgetöverläggningarna. Vid investeringar i försvarsmateriel som är av särskild säkerhets- och försvarspolitisk betydelse och som uppgår till minst 25 miljoner euro måste regeringen (försvarsministeriet) alltid överlägga med försvars- och finansutskotten. Finansutskottet beaktar som regel försvarsutskottets rekommendationer. Även om ett investeringsprojekt är godkänt i budgeten så tycks inget investeringsprojekt hittills ha påbörjats utan medgivande från försvarsutskottet. Utskotten har möjlighet att begära in ytterligare underlag samt anordna utfrågningar tills dess de anser att de har tillräcklig information i ärendet. För de fall då utskotten inte godkänner investeringsprojektet så går ärendet tillbaka till försvarsministeriet för vidare beredning. Regeringen behöver således alltid söka stöd i förbundsdagen vid större försvarsmaterielinvesteringar.

³⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stand: November 2012. Artikel 45a, Abs. 1., s 41.

När ett investeringsprojekt är godkänt övergår ansvaret för ärendet till den federala myndigheten för den tyska försvarsmaktens utrustning, informationsteknik och nyttjande för att genomföra upphandlingen. För ärenden i kategori A och B sluts ett projektavtal mellan försvarsministeriet och den federala myndigheten för den tyska försvarsmaktens utrustning, informationsteknik och nyttjande som bl.a. innehåller uppgifter om ekonomi-, tidförhållanden och när återrapportering etc. ska ske till försvarsministeriet. Det förefaller möjligt att även förbundsdagen kan begära att försvarsministeriet regelbundet återrapporterar till försvarsutskottet vid större investeringar. Detta regleras i avtalet mellan försvarsministeriet och den federala myndigheten för den tyska försvarsmaktens utrustning, informationsteknik och nyttjande.

En stor del av försvarsutskottets arbete upptas av den parlamentariska kontrollen gentemot regeringen. Detta mandat används intensivt av försvarsutskottet. Försvarsutskottet har vidare, som enda utskott, ett unikt mandat att på egen hand konstitueras sig till ett granskande utskott³⁸ vilket i Sverige i det närmaste torde kunna liknas vid riksdagens konstitutionsutskott eller en granskningskommission. Ett granskande utskott är det mest kraftfulla verktyget som förbundsdagen förfogar över för att på detaljnivå kontrollera och granska regeringens arbete. Granskningsutskottet sätts samman av de ordinarie utskottsledamöterna samt från de politiska partiernas parlamentsgrupper. Härtill kommer högre tjänstemän från bl.a. förbundskanslerämbetet³⁹, försvars- och finansministeriet.

Under den senaste mandatperioden (2009–2013) konstituerade försvarsutskottet sig till ett granskningsutskott vid två tillfällen. Vid det andra tillfället rörande utskottsgranskningen regeringens (försvarsministeriets) hantering kring utvecklingen av ett obemannat flygsystem (s.k. fjärrstyrda flygvapensystem) samt därvidlag regeringens praxis beträffande informationshantering och upplysning till förbundsdagen. I samband med en sådan granskningskommission begär försvarsutskottet svar på en mängd detaljfrågor utifrån avtals-, juridiska-, budgetära-, militära-, teknologiska och politiska perspektiv. Sammantaget kan det konstateras att förbundsdagen och försvarsutskottet tycks ha ett väsentligt inflytande på regering, försvarsmakt och underliggande myndigheter i samband med större investeringsplanering för försvarsmateriel.

³⁸ På tyska benämns detta *Untersuchungsausschuss* och regleras i den tyska författningen (Artikel. 45a. Abs. 2).

³⁹ Benämns *das Bundeskanzleramt*.

Sammanfattning

I de länder som studerats kan det konstateras såväl likheter som skillnader i ledning och styrning av investeringar i försvarsmateriel. I flera av de berörda länderna finns en tydlig interaktion mellan parlamentet och regeringsnivån. I något fall tycks parlamentet ha den yttersta beslutanderätten i samband med investeringsbeslut samt här till, i några fall, tämligen långtgående mandat vad gäller uppföljning och kontroll av regeringens investeringsbeslut.

Det kan också sägas finnas formaliserade planeringsprocesser för investeringar på kortare- respektive längre sikt. I det kortare tidsperspektivet förefaller planeringen i några länder vara nära knuten till den ordinarie budgetprocessen. Det kan också noteras att planeringsprocesserna för investeringar i försvarsmateriel tycks ha en tydlig styrning från den politiska nivån till myndighetsnivån i några av de studerade länderna.

Ansvarig minister har därutöver till synes i flera av de studerade länder ett stort mandat att fatta beslut i enskilda investeringsärenden, vilket är påtagligt i de länder som har en integrerad ministerie- och myndighetsstruktur. För merparten av de studerade länderna förefaller det att den politiska nivån som regel måste få ett godkännande från det nationella parlamentet i samband med komplexa och ekonomiskt krävande investeringsärenden som förväntas pågå under många år.



Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande
av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker
PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Försvarsdepartementet

Investeringsplanering för försvarsmateriel

En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. [15]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet

– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning

– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av handlingar.
[10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av
skolpolitiska reformer. [12]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet

2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. [11].

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst

– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]