

# Sammanfattning

Sveriges militära materielförsörjning står inför ett stort antal strukturella utmaningar och strategiska vägval under, såväl som bortom, den kommande inriktningsperioden 2021–2025. Denna studie beskriver, problematiserar och analyserar den svenska militära materielförsörjningens förutsättningar och utmaningar samt föreslår möjliga handlingsalternativ inför framtiden. En rad tidigare studier och inte mindre än fyra statliga utredningar har behandlat Försvarmaktens materielförsörjning under de senaste åren. Syftet med denna rapport är att bygga vidare på resultaten från tidigare arbete genom att bidra med ytterligare ingångsvärden till nästa års försvarspolitiska inriktningsbeslut samt kommande materielförsörjningsstrategi.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i vårt närområde har Sverige under det senaste årtiondet ökat sina försvarsutgifter. Denna trend kommer av allt att döma fortsätta och förstärkas ytterligare under den kommande inriktningsperioden. Ökningarna kommer dock efter årtionden av minskade eller stagnerande försvarssatsningar, vilket har lett till omfattande uppdämda behov av att vidmakthålla, omsätta<sup>1</sup> och nyanskaffa militär materiel. Dessa behov måste nu hanteras samtidigt som Försvarmakten ska växa för att kunna möta det försämrade säkerhetsläget.

Trots senaste tidens ökning är Sveriges försvarsutgifter som andel av BNP fortfarande lägst bland länderna runt Östersjön. Denna andel ger dock endast en indikation på hur högt försvaret prioriteras i förhållande till den övriga samhällsekonomin och säger inte nödvändigtvis något om ett lands militära förmåga. Även den absoluta nivån av militära utgifter är ett mått på tillförda resurser snarare än militär förmåga. Dessa perspektiv missas ofta i den

---

<sup>1</sup> Omsättning innebär i detta sammanhang att äldre materielsystem avvecklas och ersätts av nya systemgenerationer.

offentliga debatten. Att komplettera utgifter med materielmängder ger ytterligare perspektiv på olika länders kapacitet och maktbalansen runt Östersjön. Ryssland står för 44 procent av regionens sammanlagda militära utgifter. Landets dominerande ställning blir dock ännu tydligare vid en jämförelse av materielmängder bland Östersjöländerna där Ryssland står för mellan 62 och 81 procent, beroende på vapensystem. Inom den militära materielförsörjningen har det länge funnits en tydlig internationell trend mot minskade materielvolymmer där färre nya och dyrare system ersätter större mängder äldre och billigare. I Sverige har denna trend förstärkts genom strävan efter hög kvalitet på materielsystem samt en bibehållen militär förmågebredd.

Svensk försvarsindustri har blivit alltmer konsoliderad och internationaliserad i takt med att den inhemska efterfrågan minskade. Under 1990- och 00-talen ökade utländskt ägande inom svensk försvarsindustri. Samtidigt ökade exportens andel av företagets omsättning stadigt och år 2016 stod exportmarknaden för två tredjedelar av försvars- och säkerhetsföretagets totala omsättning. Sveriges materielmarknad fortsatte dock att domineras av inhemska företag, i synnerhet Saab vars marknadsandel ökade genom industrins konsolidering. Sverige har idag en relativt stor försvarsindustri i förhållande till landets försvarssatsningar. Detta medför ett antal specifika möjligheter, men ställer också landet inför ett antal specifika utmaningar. Den främsta utmaningen består i hur industriell kapacitet ska kunna bibehållas på ett kostnadseffektivt sätt.

Sveriges nära försvarsindustriella relation till Storbritannien och USA kompliceras av den Europeiska kommissionens och flera större medlemsländers strävan efter en ökad försvarsindustriell integration på EU-nivå, senast genom etableringen av den Europeiska försvarsfonden. Sveriges nyligen undertecknade samarbetsavtal kring utveckling av nytt stridsflygplan tillsammans med Storbritannien sker i ljuset av ett stundande Brexit. Samtidigt har Frankrike och Tyskland tagit initiativ till ett konkurrerande stridsflygsprojekt vars utveckling med största sannolikhet åtminstone delvis kommer finansieras genom försvarsfonden. Därmed finns en överhängande risk att Sverige kommer behöva bidra finansiellt till teknologikutveckling av två stridsflygplan.

Organisatoriskt genomgår Sveriges militära materielförsörjning ett antal reformer utifrån förslag från tidigare rapporter och utredningar. Det är viktigt att dessa nu tillåts etableras och stabiliseras. Vidare måste försvarsmyndigheterna ta hänsyn till Försvarsdepartementets begränsade resurser att genomföra fördjupade analyser av deras underlag. Dessa underlag måste därför vara så begripliga och transparenta som möjligt. Samtidigt måste regeringen vara tydlig med förväntningarna på myndigheternas underlag och fokusera på övergripande målstyrning snarare än styrning på detaljnivå.

Idag, såväl som under kommande årtionden, står Försvarsmakten inför avsevärda materielbehov. Denna rapport återger och diskuterar de materielbehov som identifierades av Materielbehovsutredningen (SOU 2018:7) och Försvarsmaktens perspektivstudie från 2018 samt Försvarsberedningens rapport från 2019. Denna studie delar Försvarsberedningens bedömning att större delen av beredningens förslag kommer att kunna genomföras först under inriktningsperioden 2026–2030. Orsaken är att merparten av reformutrymmet under kommande inriktningsperiod, 2021–2025, redan är inplanerad med tidigare beslutat vidmakthållande och anskaffning av materiel. På kort sikt prioriterar Materielbehovsutredningen, Perspektivstudien och Försvarsberedningen behov som åtgärdar befintliga brister, främst genom att stärka den så kallade ”basplattan<sup>2</sup>” och tillföra resurser för att vidmakthålla nuvarande organisation.

På längre sikt skiljer sig dock de tre rapporterna åt. Framförallt ser Perspektivstudien en kraftigt utökad organisation framför sig. Dessa ambitioner präglas dock av ekonomisk överoptimism och är dessutom inte praktiskt genomförbara. Perspektivstudien syftar främst till att beskriva ett önskat läge snarare än ett ekonomiskt avvägt och realiserbart förslag. Problemet är dock att studien inte tydliggör vilka behov som ska prioriteras bort ifall den optimistiska ekonomin inte infinner sig. Försvarsberedningens och Materielbehovsutredningens prioritering av vidmakthållande i närtid är välavvägd, men gör också att flera större materielsystem kommer behöva omsättas under 2030-talet, samtidigt som Perspektivstudien föreställer sig ett betydligt utökat militärt försvar. Den sammantagna bedömningen är därför att Perspektivstudiens ambitioner kommer bli ytterst svåra att genomföra.

---

<sup>2</sup> Basplattan syftar på Försvarsmaktens förmågor och förutsättningar för att klara sin dagliga verksamhet, exempelvis tillgång på mängdmateriel som uniformer, kängor och eldhandvapen.

Denna rapport gör inga anspråk på att ge en heltäckande bild av materieförsörjningens samtliga utmaningar, men har som syfte att beskriva några av de mest centrala. Detta innefattar materieförsörjningens styrning, kostnadsökning och omsättningstakt av materiel samt brister med nuvarande materieförsörjningsstrategi och bristande långsiktighet. Statskontoret lämnade i sin rapport från 2018 ett stort antal förslag för att åtgärda brister inom Försvarsmaktens styrning. Bland annat har planeringen ofta präglats av kortsiktighet och överoptimism, vilket har lett till överplanering och ryckighet. Statskontorets förslag håller på att genomföras, vilket är ett steg i rätt riktning.

Kostnadsökningar av militär materiel utgör i sig en betydande utmaning, där styckkostnaden för vissa materielsystem historiskt har fördubblats vart tionde år. Denna problematik är inte lättlost, men ett första steg för att bättre kunna hantera kostnadsökningar är att förstå vad de innefattar och hur de kan delas upp. Denna rapport föreslår ett ramverk för hur kostnadsökningar bör förstås och hanteras. Kunddrivna kostnadsökningar beror på ökade krav på materielens prestanda och förmågebidrag. Detta utgör ambitionsökningar och bör hanteras genom ökade anslag. Försvarsspecifik inflation, eller ren prisökning, beror på försvarssektorns marknadsförhållanden såsom begränsade möjligheter till outsourcing och minskade skalfördelar till följd av krympande förbandsvolym. Detta kan leda till en högre inflation än övriga samhällets och bör i sådana fall kompenseras genom Försvarsprisindex (FPI). Vidare finns kostnadsökningar som beror på en oförmåga att förutse eller hantera uppkomna finansiella risker, i denna studie benämns dessa fördyringar. Detta kan handla om oförutsedda pris- och valutafluktuationer som bör hanteras genom förbättrad riskidentifikation och riskhantering. Rent praktiskt är det svårt att skilja kunddriven kostnadsökning från försvarsspecifik inflation, vilket gör det näst intill omöjligt att tala om hur stor andel av kostnadsökningen som FPI ska kompensera för. Denna studies slutsats är att beslutsfattare inte bör förlita sig på, ens ett nytt, FPI för att lösa problemet med kostnadsökningar. I debatten föreslås ibland återinförandet av en teknikfaktor som "kompenserar" för teknologi- och prestanda-förbättringar som ett alternativ till anslagsökningar. Denna studie avråder starkt ifrån införandet av en teknikfaktor. Förutom att det är smått absurt att kompensera för en förbättrad förmåga skulle det

frånta politiska beslutsfattare ekonomiskt ansvar för det försvar de har beställt. Det skulle dessutom skapa incitament för att driva upp kostnader och skapa försvarsspecifik inflation snarare än hantera den. Sammantaget är dock det viktigaste budskapet att försvarsanslagen måste möta de försvarspolitiska ambitionerna och om så inte är fallet måste ambitionerna anpassas.

Omsättning av militär materiel är nödvändig allteftersom system når slutet på sin tekniska eller operativa livslängd. En alltför hög omsättningstakt, där system avvecklas och ersätts innan slutet av sin livslängd, riskerar dock att medföra obefogade kostnader för Försvarsmakten och staten. Sveriges stridsflyg har länge uppvisat en relativt hög omsättningstakt och flera system har avvecklats innan slutet på sin operativa livslängd. Ubåtar har inte omsatts snabbare i Sverige än hos jämförbara länder. Däremot kännetecknas Sverige av fler ubåtsklasser med färre antal ubåtar i varje klass som används parallellt. Detta minskar möjligheten till skalfördelar. I och med vidmakthållandet av JAS 39 Gripen C/D samtidigt som version Gripen E införs verkar även stridsflyget övergå till att ha parallella versioner i tjänst, i likhet med ubåtarna. Därmed minskar risken för att stridsflygplan avvecklas i förtid, samtidigt som parallella versioner innebär minskade produktionsserier och därmed minskade skalfördelarna. Såväl den höga omsättningstakten av stridsflyg som de parallella klasserna av ubåtar bör förstås mot bakgrund av försvarsindustrins behov av en jämn beställningstakt.

Försvarsberedningen har föreslagit att regeringen leder arbetet med framtagningen av en ny materielförsörjningsstrategi. För att öka förståelsen för vilka utmaningar den kommande strategin behöver åtgärda beskriver denna rapport problemen med Försvarsmaktens nuvarande strategi från 2007. Först och främst är strategin en produkt av sin tid med fokus på internationella insatser. Begreppet försörjningstrygghet nämns inte ens, vilket behöver åtgärdas. Denna studie ifrågasätter dessutom ändamålsenligheten av den prioriteringsordning som föreskrivs i strategin och i regeringens principer för materielförsörjning, där vidmakthållande ska väljas före anskaffning och anskaffning av befintlig materiel före nyutveckling. Denna prioriteringsordning av upphandlingsformer har inte efterlevts och dessutom finns inget självändamål i att materiel vidmakthålls eller anskaffas från hyllan. Prioriteringsordningen bör omformuleras eller åtminstone omtolkas så att vidmakthållande alltid

*bör övervägas* före anskaffning och anskaffning av befintlig materiel *alltid bör övervägas* före nyutveckling. Däremot bör myndigheter inte styras eller utvärderas efter andelen vidmakthållande eller befintlig materiel de anskaffar, prioriteringsordningen är en metod inte ett mål. En tids- och kostnadseffektiv materielförsörjning av Försvarsmaktens operativa förmågebehov är och bör alltjämt vara den övergripande målsättningen. Dessutom behöver kommande materielförsörjningsstrategi beakta val av olika upphandlingsformer även på komponentnivå. Anskaffning av befintliga delsystem och komponenter kan bidra till kostnadseffektivitet även hos nyutvecklade materiel. Därför bör vidmakthållande och anskaffning av befintliga komponenter alltid övervägas innan nyutveckling också på delsystemnivå.

Den nuvarande materielförsörjningsstrategin förordar internationella samarbeten. Dock har detta visat sig kunna leda till såväl förseningar som fördyringar, men det behöver inte nödvändigtvis bli så. En tydlig kund och en tydlig huvudleverantör med ett uttalat mandat som utvecklar en grundversion tycks utgöra framgångsfaktorer för internationella samarbeten. Otydligt ledarskap bland deltagande industri och spretig kravställning från kunder tycks däremot leda till fördyringar och förseningar. Därför bör kommande materielförsörjningsstrategi inte förbehållslöst förorda internationella materielsamarbeten, men den bör inte heller bortse från internationella samarbeten som en möjlig metod för att uppnå kostnadseffektivitet genom skalfördelar eller för att få tillgång till teknologi. Istället bör kommande materielförsörjningsstrategi ta tillvara på tidigare erfarenheter av internationella samarbeten och identifiera faktorer för framgång såväl som motgång.

Den kommande materielförsörjningsstrategin behöver vidare kompletteras med en försvarsindustriell strategi som definierar förhållandet mellan stat och industri, vilket även innefattar en definition av begreppet väsentliga säkerhetsintressen. Denna rapport menar att begreppet väsentliga säkerhetsintressen bör definieras som förmågeområden och därmed skiljas från de integritetskritiska materielsystem som dessa områden innefattar. Denna åtskillnad skulle utgöra ett första steg och göra det lättare att beräkna materielkostnaden. Det återstår dock att definiera vilken roll staten, försvarsmyndigheterna, industrin och övriga samhället har inom respektive förmågeområde.

Det finns ett behov av långsiktig planering och tydliga prioriteringar inom den militära materielförsörjningen. Detta beror inte minst på de långa ledtiderna inom området. Försvarsberedningen förordar en preliminär inriktningsperiod för att kunna inrikta försvarsplaneringen på längre sikt, ett förslag som denna studie stödjer. I dagsläget finns dock inga mekanismer för en tydlig ekonomisk styrning bortom den kommande inriktningsperioden, 2021–2025. Detta ger upphov till ett planeringsvakuum. Den modell som Investeringsplaneringutredningen (SOU 2014:15) föreslår skulle kunna utgöra en utgångspunkt för att åtgärda denna problematik. En mer långsiktig inriktning, om än preliminär, skulle förbättra Försvarsmaktens planeringsförutsättningar. Visserligen blickar Perspektivstudien fram mot 2035 men dess ekonomi vilar på optimistiska antaganden när det kommer till genomförbarhet av studiens förslag. Givet risken att denna ekonomi inte realiserar, och de omfattande omsättningsbehov som kommer infinna sig under 2030-talet, är det viktigt att Försvarsmakten i samband med nästa Perspektivstudie utvecklar en ”ekonomisk omfallsplan”. Där bör det tydligt framgå vilka behov som ska prioriteras bort ifall ekonomin inte motsvarar Perspektivstudiens önskemål. Om Försvarsmakten inte tydliggör sina prioriteringar finns en stor risk att andra aktörers intressen kan få företräde.

De senaste åren har ett stort antal reformer föreslagits inom Sveriges militära materielförsörjning. När de väl har genomförts och fått etablera sig har dessa potential att förbättra styrningen av området. Den militära materielförsörjningen kommer också få ytterligare tillförda ekonomiska resurser framöver. Trots förbättrade förutsättningar kvarstår ett stort antal behov och utmaningar inom området. Förhoppningen är att denna studie kan tydliggöra dessa utmaningar och även ge konstruktiva förslag inför kommande försvarspolitiska inriktningsbeslut.