

Varför fattade man så olika beslut avseende Försvarmaktens logistik 2012 respektive 2017?

Fabriksåterställning eller omstart?

Abstract

In 2012 a decision was made that half of the defence logistic organisation and personnel in the Swedish Armed Forces (SAF) should move to the Swedish Defence Materiel Administration (FMV). This decision was made after a period of downsizing the SAF and the purpose was shifted from national defence to international EU, UN and NATO commitments. Approximately 1 500 individuals working in logistics were moved from the SAF to FMV. In 2017 a new decision was made and the same number was now moved back to the SAF with the enclosed responsibilities. The purpose of the Swedish defence was again shifted back to national defence and growth. This case study is about explaining why these governmental decisions were made, only five years apart. The onset of the study is to use Allison's models of rational actor and governmental politics. With the base of these two models compare them using the method of Blatter&Haverland's congruence analysis to decide which explanation would suit best. In the study I have concluded that both the rational actor and the governmental model can together explain why these two decisions were made and that the models in fact complete each other.

Nyckelord: Försvarslogistik, Allison, kongruensanalys, Försvarets materielverk.
Antal ord: 9514

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Begrepp och definitioner.....	1
1.2	Frågeställning.....	2
1.3	Syfte och avgränsningar.....	2
1.4	Tidigare forskning.....	3
2	Bakgrund	5
2.1	Bakgrund till beslutet 2012.....	5
2.2	Bakgrund till beslutet 2017.....	6
3	Teorier	7
3.1	Rational actor model (den rationella modellen).....	7
3.2	Governmental politics model (förhandlingsmodellen).....	7
4	Metod	9
4.1	Tillvägagångsätt.....	9
4.2	Hypoteser.....	10
4.3	Operationalisering.....	10
4.3.1	Den rationella modellen.....	11
4.3.2	Förhandlingsmodellen.....	11
4.4	Källor.....	11
5	Analys	12
5.1	Regeringens beslut 2012.....	12
5.2	Beslut 2012, analys med den rationella modellen.....	12
5.2.1	Vad var det huvudsakliga syftet som låg till grund för beslutet och vad var målsättningen?.....	13
5.2.2	Vilka olika handlingsalternativ fanns det?.....	13
5.2.3	Vilka konsekvenser och risker bedömdes de olika handlingsalternativen få?.....	15
5.2.4	Får valt handlingsalternativ den effekt som önskas?.....	18
5.2.5	Analys och slutsats.....	18
5.3	Beslut 2012, analys med förhandlingsmodellen.....	20
5.3.1	Vilka var aktörerna med betydande påverkansmöjlighet?.....	20

5.3.2	Vilka faktorer har påverkat aktörernas uppfattning och förhållningssätt?.....	21
5.3.3	Vilka möjligheter har aktörerna haft att lämna synpunkter på förslaget?.....	22
5.3.4	Vilka kanaler har funnits för att samla aktörernas olika ståndpunkter och förhandla om förslagen till beslut?.....	22
5.3.5	Analys och slutsats	23
5.4	Regeringens beslut 2017	23
5.5	Beslut 2017, analys med den rationella modellen.....	23
5.5.1	Vad var det huvudsakliga syftet som låg till grund för beslutet och vad var målsättningen?	24
5.5.2	Vilka olika handlingsalternativ fanns det?	24
5.5.3	Vilka konsekvenser och risker bedömdes de olika handlingsalternativen få?	25
5.5.4	Får valt handlingsalternativ den effekt som önskas?	27
5.5.5	Analys och slutsats	28
5.6	Beslut 2017, analys med förhandlingsmodellen	28
5.6.1	Vilka var aktörerna med betydande påverkansmöjlighet?	29
5.6.2	Vilka faktorer har påverkat aktörernas uppfattning och förhållningssätt?.....	29
5.6.3	Vilka möjligheter har aktörerna haft att lämna synpunkter på förslagen?.....	29
5.6.4	Vilka kanaler har funnits för att samla aktörernas olika ståndpunkter och förhandla om förslagen till beslut?.....	30
5.6.5	Analys och slutsats	30
5.7	Sammanfattning och jämförelse mellan besluten.....	30
6	Avslutande diskussion	32
6.1	Slutsatser	32
6.2	Är frågeställningen besvarad?	32
6.3	Förslag till fortsatt forskning.....	33
7	Referenser.....	34

1 Inledning

Den 29 april 2010 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet på försvarsområdet. Syftet med utredningen var att lämna förslag på hur kostnadsreduceringar om minst två miljarder kronor årligen jämfört med 2008 års utfall, kan genomföras av Försvarmaktens logistikverksamhet och det stöd som Försvarets materielverk (FMV), Försvarets högskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar till Försvarmakten – *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten, (DIR 2010:45)*. Utredningen resulterade i att ett beslut fattades i juni 2012 som i stora drag innebar att Försvarmakten endast skulle ägna sig åt så kallad kärnverksamhet d.v.s. förbandsverksamhet och insatser. Forskning och utveckling, anskaffning, förrådsverksamhet, service och verkstadstjänster skulle genomföras av andra aktörer. Beslutet trädde i kraft den 1 januari 2013 då bland annat Försvarmaktens logistikfunktioner och personal skulle flyttas över till FMV. I utredningen gjordes bedömningen att inledningsvis skulle kostnaderna öka men redan 2015 skulle man vara i balans och kostnaderna skulle bli lägre.

Den 25 juni 2015 beslutar regeringen om en ny utredning – *Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten (DIR 2015:71)* med anledning av ny Försvarspolitisk inriktning p.g.a. förändrat omvärldsläge. Ett nytt beslut fattades 2017 med utredningen som grund och trädde i kraft den 1 januari 2019, där logistikverksamheten flyttas tillbaka till Försvarmakten och den inordnas i krigsförband.

I en senare utredning 2018 konstaterade man bl.a. att under perioden 2012-2017 ökade materielunderhållskostnaderna i Försvarmakten med 300 procent och de förväntas öka ytterligare fram till 2025 – *Betänkande av utredningen om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov (SOU 2018:7)*. Dessa två beslut har inneburit att mellan 1500 till 2000 personer flyttats från Försvarmakten till Försvarets materielverk 2013 för att sedan 2019 flytta tillbaka ungefär samma mängd personer till Försvarmakten. Ansvaret för Försvarets logistikverksamhet har på kort tid organiserats i två olika myndigheter och viss verksamhet har outsourcats och bolagiserats. Med denna uppsats avser jag undersöka om respektive beslut var fattade rationellt eller om andra intressen, viljor eller policys har påverkat besluten.

1.1 Begrepp och definitioner

- Försvarslogistik: en övergripande benämning som består av materieförsörjning och logistikförsörjning.

- Materieförsörjningen syftar till att förse insatsorganisationen med den materiel som behövs för att utrusta förbanden, ”anskaffning av ny materiel samt investeringar, ökad prestanda, i befintlig materiel”, (SOU 2016:88, s 139).
- Logistikförsörjning: Driftstyrning, vidmakthållande, transporter och lagerhållning av krigsförbandens materiel samt servicetjänster och den anskaffning av varor och tjänster som Försvarmakten använder.
- Vidmakthållande: åtgärder som genomförs för att materielen som används av Försvarmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager, innefattar också åtgärder som genomförs för att förlänga livslängden på ett objekt.
- Livscykelperspektiv: användandet av ett livscykelperspektiv innebär att man vid anskaffning planerar och kostnadsberäknar totalkostnaden för ett system under hela dess bedömda livslängd, innefattar forskning och utveckling, industriell utformning, tillverkning, reparation, modernisering, ändring, underhåll, logistik, utbildning, testning, återkallande och bortskaffande.
- Försörjningstrygghet: består i att leveranser och underhåll ska kunna tryggas under ett objekts hela livscykel.
- Driftstyrning: innefattar uppgiften att styra vilken materiel som ska vara i drift, underhållas eller lagerhållas. Det primära syftet med driftstyrningen är att säkerställa materielens tillgänglighet.

1.2 Frågeställning

Frågeställningen har sitt ursprung i en samhälleligt uppkommen fråga genom observationer (Esaiasson m.fl. 2017, s 32) och är av förklarande karaktär (Esaiasson m.fl. 2017, s 37) där min ansats är att förklara hur två utredningar med endast 5 år emellan kan dra helt olika slutsatser.

Frågan jag ställer mig är:

Varför fattade man så olika beslut avseende Försvarmaktens logistik 2012 respektive 2017?

1.3 Syfte och avgränsningar

När regering och riksdag fattar olika beslut som påverkar myndigheter, verksamhet och samhälle vet vi vanliga människor oftast inte helt och hållet vad

som ligger bakom dessa beslut. Det interna arbetet inom riksdag och regering är för de flesta inte helt uppenbart tydligt, dock förlitar sig befolkningen på att de folkvalda gör det de förväntas göra. I vissa fall kan man som individ bli förundrad över hur och varför ett beslut har fattats. Harvardprofessorn Graham Allison har under stora delar av sin akademiska karriär studerat hur den politiska processen vid beslutsfattande går till. Utifrån en tidigare vedertagen modell kallad Rational Actor Model som Allison menar inte helt eller ensam kan förklara detta, utvecklar Allison i sin bok *Essence of Decision – explaining the cuban missile crisis* (Allison, Zelikow, 1999) två teoritiska paradigmer, som alternativa förklaringar till den vedertagna. Jag avser använda den vedertagna modellen och jämföra den mot en av paradigmerna som kallas Governmental politics model för att förklara frågeställningen.

Syftet med studien är att med valda teorier förklara om beslutet 2012 fattades med en rationell beslutsgrund eller om beslutet istället fattades efter en rad förhandlingar mellan olika aktörer med olika intressen och olika stort inflytande. Studien syftar också till att begrunda resultatet av detta beslut där organisatoriska förändringar och logistiska flöden syftade till mer rationell hantering av logistiken, resurseffektivitet och kostnadsreduceringar. Istället verkar beslutet ha fått motsatt effekt., Varför fattades ett nytt beslut bara fem år senare i en helt annan riktning?

Fallet som är i fokus är beslutet från 2012, men detta beslut kommer att jämföras med beslutet från 2017 för att få relevanta svar på frågeställningen. I studien kommer forskning och utveckling samt anskaffning av ny materiel utelämnas för att fokusera på vidmakthållande- och tillgänglighets frågorna av Försvarmaktens befintliga materiel. Studien är även avgränsad i tid mellan 2010 till 2020. Tidigare ingångsvärden som drivit på beslutet 2012 kommer att beskrivas kortfattat i kapitlet Bakgrund. Djupare slutsatser om beslutet 2017 blev som det var avsett kan inte med säkerhet avhandlas då vi nu lever i den perioden där det beslutet implementeras, däremot kommer principer mellan de båda besluten att jämföras och 2017 års beslut kommer att prövas mot de båda teorierna.

Studien tar inte hänsyn till senare händelser som pandemin 2019, Rysslands invasion i Ukraina 2022 och Sveriges medlemskap i NATO 2024 då dessa händelser har, om än intressant, ingen påverkan på varför besluten 2012 och 2017 som jag studerar fattades.

1.4 Tidigare forskning

Överste Mats Ström, dåvarande chef FMLOG, skrev en artikel i Kungliga krigsvetenskapsakademiens tidskrift 2013 – *Försvarmaktens logistik i ett framtidsperspektiv*. Denna artikel är en analys av bakgrunden till Försvarsbeslut 2012 och den logistisklösning som utredningen – *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret* (SOU 2011:36) förändrade de logistiska flödena i Försvarmakten. Överste Ström drar bl.a. slutsatsen att

”Utvecklingen inom den västerländska militära logistiken har alltmer likriktats med den kommersiella utvecklingen. Behovet av att minska kostnaderna tillsammans med behovet av en effektiv logistikkedja, med bland annat minskad egen lagerhållning, har drivit denna utveckling framåt”.

Dessa slutsatser har Ström bland annat hämtat från Dr Moshe Kress som menar i sin artikel *Flexibility in Operational-Level Logistics* från 2000 att den militära logistiken måste vara mer flexibel för att snabbt kunna anpassa sig till både nya krav och omständigheter. Han ser förbanden som kunder och den militära logistiken som leverantör(er). Vidare beskriver han militär logistik som ett logistiskt nätverk bestående av många olika leverantörer som förser kunden (förbanden) med varor och tjänster.

Ström delar slutsatserna med Kress och anser att det är en naturlig utveckling av Försvarets logistik som måste följa de processer och flöden som råder i det civila samhällets konkurrens- och affärskoncept för att Försvarmaktens logistik ska kunna vara flexibel och snabbt ändra inriktning när förutsättningarna förändras.

William S Lind menar däremot i sin *Handbok Manöverkrigföring* från 2006 att militära logistiksystem måste vara integrerade med övriga förband, inte åtskiljas från taktik och operationer för att det ska vara effektivt och flexibelt, samt att militär logistik inte får likna ett ”postorderföretag”.

Både Kress och Lind menar att logistiken måste vara mer flexibel men de har olika lösningar på att göra den flexibel och drar olika slutsatser. Kress idéer är hämtade ur ett företagsekonomiskt synsätt medan Lind fokuserar på att tillgängligheten för de militära förbanden inte får nedgå då det påverkar förbandets möjligheter att lösa ställda uppgifter negativt, vilket betyder bl. a. att förband behöver ha både organisation och kompetens samt egen lagerhållning för att bibehålla hög tillgänglighet och uthållighet.

År 2019 publicerade Elisabeth Lång, Joakim Netz och Susanne Oxenstierna FOI rapporten: *Ökad försvarsproduktion: kritiska sektorer och tillväxtfaktorer i Försvarmakten* (FOI-D--0865—SE). I den rapporten identifieras Logistik som en av de kritiska sektorerna för möjligheterna att tillväxa och pekar på behovet att utveckla ”dynamisk kapacitet” genom att omorganisera och öka logistiken så att den inte begränsas till att täcka behoven i fred utan även i kris och krig. Detta innebär enligt rapporten en ökande egen lagerhållning och andra principer än den vedertagna just-in-time filosofin som används i dagens konkurrens- och affärsmodeller. Rapporten tar utgångspunkt från Förvarsbeslut 2015 och den utredning som gjordes 2016 – *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88).

2 Bakgrund

2.1 Bakgrund till beslutet 2012

År 1991 tog kalla kriget officiellt slut och omvärldsläget förändrades. Något direkt hot mot Sverige eller Europa kunde inte identifieras längre. I närmare 50 år, sedan andra världskrigets slut, hade en maktbalans mellan väst och öst kunnat hålla fred i Europa. Samma år blev det dock inbördeskrig på Balkan, f.d. Jugoslavien. Mellan kalla krigets slut och starten på inbördeskrigen hade i princip ingen nation i Europa hunnit vidtaga några större justeringar på de rådande militära doktriner, säkerhetspolitik eller organisation. Krigen på Balkan pågick till 1999 då NATO genomförde en mer offensiv och kraftig insats som tvingade parterna i kriget i Kosovo att lägga ner vapnen. Nato insatsen övergick därefter till mer fredsbevarande karaktär.

Under 1990-talet gjorde Sverige en ganska omfattande materielanskaffning på armé-sidan, både läglighetsköp av materiel från forna Sovjet och anskaffning av bl.a. ny stridsvagn och nytt stridsfordon genomfördes. Samtidigt avvecklades och skänktes stora mängder materiel som bedömdes inte behövas längre. Trots att man samtidigt anskaffade ganska stora mängder ny materiel genomfördes de största förbandsnedläggningarna i modern tid, först Försvarsbeslut 1992 (FB92), sedan 1996 (FB96) samt 2000 (FB2000). Fokuset gick från nationellt försvar till insatsförsvar. Från politisk håll ville man spara pengar, 1992 kostade Försvarmakten 2,4 % av BNP och till 2000 skulle det ha reducerats till 1,8 %. Motivet var att öka kvaliteten på bekostnad av kvantiteten. Reduceringarna fortsatte, FB2004 (1,4 % av BNP) och FB2009 (1,2 % initialt därefter 1,1 % av BNP) – <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/darfor-finns-forsvarsmakten/ekonomisk-redovisning/>.

Vid FB2009 avbröts eller reducerades ett antal planerade anskaffningar, modifieringar och renoveringar på flera större materielsystem bl.a. Stridsfordon 90, Stridsvagn 122, luftvärnsrobotsystem till Visby korvetten, utrustning till Close Air Support (CAS), modifiering av stridsbåt 90 m.fl. Värnplikten lades i malpåse och det anställda försvaret skapades, dock gjordes det inga fler förbandsnedläggningar. På Gotland, som hade avmilitariserats 2004, förrådställdes Stridsvagnar.

Det ekonomiska utfallet 2008 på Försvarslogistikområdet var för högt om anslagen skulle kunna reduceras till 1,1 % av BNP samtidigt som befintliga förband skulle finnas kvar och dessutom införa ett kontraktanställt försvar med hög instatsberedskap som regeringen ville ha.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen om en särskild utredning i syfte att ge förslag på hur Försvarsmaktens stödverksamhet skulle kunna effektiviseras så att besparingar om 2 miljarder kronor årligen skulle kunna genomföras – *Ett användbart försvar (Regeringens proposition 2008/09:140)*.

2.2 Bakgrund till beslutet 2017

Rysslands två krig i Tjetjenien under perioden 1994-2009 och Georgienkriget 2008 banade vägen för ett mer totalitärt Ryssland som inte tvekade att använda sig av militärt våld för att påtvinga sin vilja på andra, vilket senare fortsatte 2014 då Ryssland annekterade Krimhalvön och östra Ukraina. Det var inte egentligen förrän Ryssland i april 2013 genomförde ett skenanfall med bombflygplan mot Gotska sandön som debatten om Sveriges försvar på allvar tog fart. Omvärldsläget hade gjort en drastisk vändning till det sämre. Statsminister Fredrik Reinfeldt kallade försvaret ett ”särintresse” i debatten men vice statsminister Jan Björklund med stöd av Kristdemokraterna och Socialdemokraterna delade inte samma åsikt – *Försvarsdebatt irriterar Reinfeldt (publicerad 2013-01-29)*, <https://www.svd.se/a/bc374fb7-e7be-3d09-b36b-2fab2d3b6352/forsvarsdebatt-irriterar-reinfeldt> .

Dåvarande ÖB Sverker Göransson anmälde att förvarsanslagen behöver öka med 3 miljarder per år för att nå den målbild som FB2009 hade angett, annars skulle Försvarsmakten tvingas till nya nedläggningar och avveckling av hela truppslag – *Svenskt försvar kräver tre miljarder extra – varje år* (publicerad 21 januari 2015), <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svenskt-forsvar-kraver-tre-miljarder-kronor> .

I Förvarsbeslut 2015 ökar anslaget till Försvarsmakten med 10,2 miljarder kronor totalt i perioden 2016-2020. Det fattas även beslut om att åter öka den militära verksamheten på Gotland – *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (Regeringens proposition 2014/15:10)*.

Beslutet var en kompromiss och inte tillräcklig enligt Försvarsmakten som beräknade att det skulle krävas 17,3 miljarders ökning i samma period för att uppnå det som regeringen beslutat och såg problem med både personalförsörjning och materielförsörjning.

Regeringen tillsatte efter beslutet särskilda utredningar avseende materielförsörjningen och personalförsörjningen. Utredningen om personalförsörjningen resulterade i att värnplikten återinfördes 2017. Den andra utredningen om materiel och logistik är en av de analysenheter som kommer att studeras i denna studie.

3 Teorier

Valda teorierna är hämtade från Graham Allison i boken *Essence of Decision – explaining the cuban missile crisis* (Allison, Zelikow, 1999). Allisons teorier är tämligen vedertagna och erkända i sammanhang där ansatsen är att förklara olika beslut och hur beslutsprocessen gått till.

3.1 Rational actor model (den rationella modellen)

Rational actor model (RAM) som bygger på att en stat är en aktör, en annan stat är en annan aktör och alla aktörer agerar rationellt mot det gemensamma målet. I min studie bryter jag ner aktörerna till en inomstatlig process mellan regering, riksdag, olika myndigheter och industri. Konceptet i RAM-metoden är en modell där ett antal frågeställningar ställs för att rationellt fatta ett beslut i någon form av konsensus (Allison & Zelikow 1999, sid 389-390):

Omständigheter	Vad eller vilka omständigheter ligger till grund för beslutet?
Mål och målsättningar	Vilka målsättningar har aktören?
Alternativ	Vilka olika handlingsalternativ finns för att uppnå målsättningen?
Konsekvenser	Vilka för- och nackdelar har handlingsalternativen?
Val	Valt alternativ är det som ger bäst effekt med så få nackdelar som möjligt

3.2 Governmental politics model (förhandlingsmodellen)

Governmental politics som till skillnad från RAM bygger på att alla aktörer inte nödvändigtvis agerar rationellt mot det gemensamma målet utan agerar mer rationellt gentemot deras egna intressen, erfarenheter, förväntningar och makt. I denna modell, till skillnad från RAM, är det fem områden som modellen vilar på (Allison & Zelikow 1999, sid 259-260, 390):

1. Delad makt inom och mellan organisationen/er
2. Kraften att övertala
3. Förhandling
4. Makt = påverkan och utfall
5. Nationella och internationella relationer.

Utifrån ovanstående fem begrepp ställs följande frågor:

- Vem spelar? Vilka är aktörerna?
- Vilka faktorer har format spelarna och deras förhållningssätt?
- Vilka faktorer har påverkat spelarnas val av handling?
- Vad är den etablerade processen för att samla konkurrerande uppfattningar och preferenser från olika spelare för att fatta beslut och vidta åtgärder?

4 Metod

4.1 Tillvägagångsätt

Teorierna kommer att utgöra analysverktygen för studien. Fallen kommer att vara i centrum för de olika aktörernas betydelse i utfallet. Studien är i huvudsak teorikonsumerande eftersom avsikten är att försöka förklara utfallen av besluten med hjälp av teorierna. Då en anpassning av teorierna för att passa studien görs, skulle studien också kunna ses som teoriutvecklande (Esaïsson m.fl. 2017 sid 41-43).

Analysen är en jämförande studie med få fall där skillnaderna mellan de olika besluten och hur de påverkats av aktörerna belyses. Försvarmakten och FMV är de primära aktörerna i studien, försvarsindustrin utgör en sekundär aktör (Esaïsson m.fl. 2017, sid 102).

Det huvudsakliga arbets sättet kommer att vara kongruensanalys: *Kan teorin förklara utfallet?* Om kongruensanalys som metod ska användas för att påvisa att teorin kan förklara utfallet så behöver man ställa den valda teorin mot en annan eller flera andra teorier. Frågan man ska ställa sig är: *Kan vald teori förklara utfallet bättre än någon annan teori eller förklarar vald teori det som ingen annan teori förklarar?* Med dessa frågor som utgångspunkt behöver man ha perspektiven:

- Teorierna konkurrerar med varandra; eller
- Teorierna kompletterar varandra.

Med detta förhållnings sätt kan valda teorier prövas: *Kan teorin eller teorierna tillsammans förklara utfallet?* (Blatter & Haverland 2012, sid 145).

Resultatet av kongruensanalyserna kan således användas som argument om den ena teorin är bättre än den andra eller om teorierna kompletterar varandra och då kan användas för att utveckla nya teorier (Blatter & Haverland 2012, sid 204).

I denna studie finns det två teorier och två fall som kommer att användas, analysmodellen beskrivs i 4.3, figur 1.

4.2 Hypoteser

För att göra kongruensanalysen utformades en hypotes för respektive teori som prövas:

Hypotes 1 (a): *Beslutet var fattat rationellt och i koncensus mellan aktörerna.*

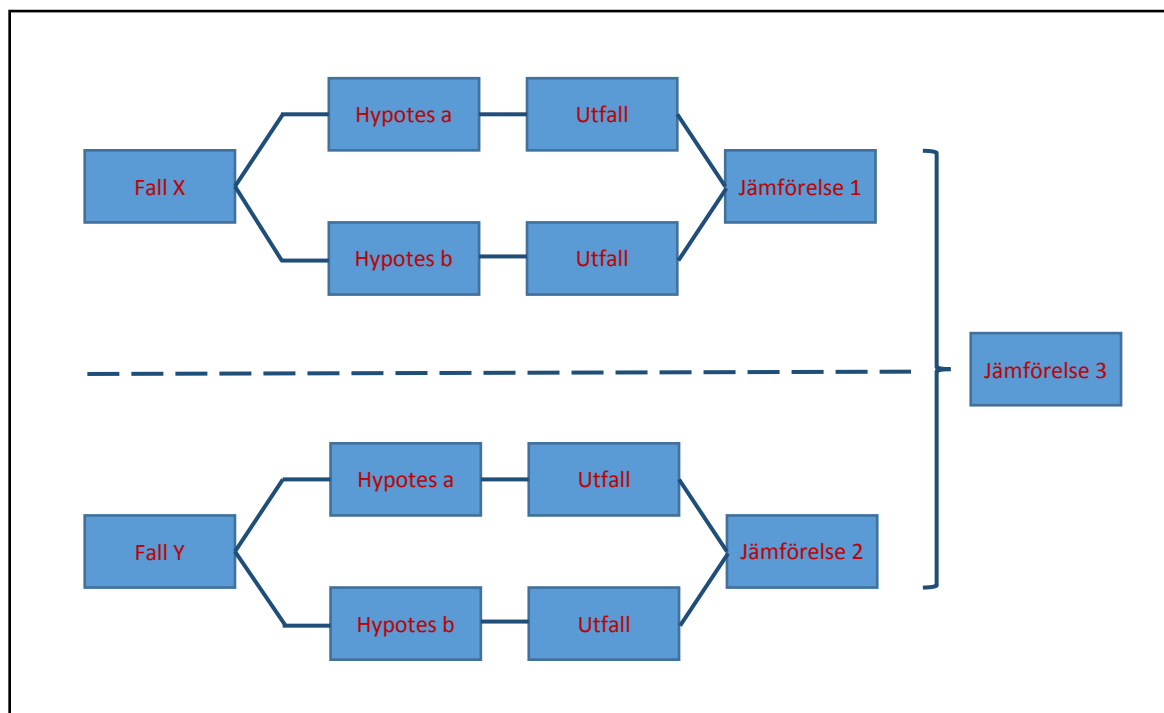
Hypotes 2 (b): *Beslutet var fattat genom förhandlingar mellan aktörerna där den med störst påverkan fällde avgörandet.*

4.3 Operationalisering

För att pröva hypoteserna kommer det att genomförs en operationalisering i sex steg för att få fram resultaten.

1. Pröva hypotes **a** mot fall **x** (**beslut 2012**)
2. Pröva hypotes **b** mot fall **x**
3. Jämföra utfallen från steg 1 och 2
4. Pröva hypotes **a** mot fall **y** (**beslut 2017**)
5. Pröva hypotes **b** mot fall **y**
6. Jämföra utfallen från steg 4 och 5.

Slutligen kommer resultaten att jämföras från steg 3 med steg 6 och se hur lika eller olika beslutsprocesserna varit enligt figur 1.



Figur 1. Modell av studiens kongruensanalys.

4.3.1 Den rationella modellen

För att kunna göra en relevant analys med hjälp av den rationella modellen nyttjas hypotes 1 (a) och följande frågor från den ursprungliga modellen har justerats enligt följande:

- Syfte – Vad var det huvudsakliga syftet som låg till grund för beslutet?
- Mål – Vad var målsättningen?
- Alternativ – Vilka olika handlingsalternativ fanns det?
- Konsekvenser – Vilka konsekvenser och risker bedömdes det att handlingsalternativen skulle få?
- Val – Får valt handlingsalternativ den effekt som önskas?

4.3.2 Förhandlingsmodellen

Nedan frågor ställs mot hypotes 2 (b) som är förhandlingsmodellens anpassade frågor:

- Vilka var aktörerna med betydande påverkansmöjlighet?
- Vilka faktorer har påverkat aktörernas uppfattning och förhållningssätt?
- Vilka möjligheter har aktörerna haft att lämna synpunkter på förslaget?
- Vilka kanaler har funnits för att samla aktörernas olika ståndpunkter och förhandla om förslagen till beslut?

4.4 Källor

De primärkällor som kommer att användas är de båda utredningar 2010 och 2015 som utgör fallen samt själva besluten 2012 och 2017. I källkritisk betraktelse får dessa primärkällor anses vara trovärdiga och uppfyller kraven enligt modellen ”Ädel-OST”, Äkthet, Oberoende, Samtidighet och Tendens i Metodpraktikan (Esaïsson m.fl. 2017, sid 288). Samtliga primärkällor utgörs av offentliga dokument från regering, riksdag och myndigheter samt utredarna som fått uppdragen.

De källorna utgörs av offentliga dokument i form av Statens offentliga utredningar, litteratur, avhandlingar, protokoll och artiklar från dels forskare, myndigheter och militärteoretiker. Även dessa får anses uppfylla kraven enligt ”Ädel-OST”.

5 Analys

5.1 Regeringens beslut 2012

Utredningen SOU 2011:36 - Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret som föregick beslutet är analysverktyget, de olika aktörernas svar på remissen kommer att jämföras och utfallet är själva beslutet 2012.

”Försvarets materielverk ska ta över delar av försvarets logistik (FöU9)

Delar av den logistikverksamhet som Försvarsmakten i dag ansvarar för förs över till Försvarets materielverk. Syftet är att frigöra resurser som kan användas till försvarets förbandsverksamhet och till att bygga upp insatsorganisationen. Regeringen bedömer att kostnaderna för försvarslogistikens på detta sätt kan minskas med cirka 760 miljoner kronor per år från den 1 januari 2015. Sammanlagt berörs cirka 1 500 personer av omorganisationen. Flytten av logistikverksamheten ska enligt planen ske den 1 januari 2013.

Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen om förändringar i logistikorganisationen i de närmaste årens budgetpropositioner. Riksdagen sa ja till regeringens förslag.”

Sveriges riksdag, Betänkande 2011/12:FöU9, Beslut: 2012-06-20

5.2 Beslut 2012, analys med den rationella modellen

Hypotes a: Beslutet var fattat rationellt och i koncensus mellan aktörerna.

5.2.1 Vad var det huvudsakliga syftet som låg till grund för beslutet och vad var målsättningen?

Den övergripande syftet till beslutet är att minska kostnaderna för försvarslogistiken. Försvarsmakten och Försvarets materielverk bedöms tillsammans spara 750 miljoner kronor per år från och med 2015 i och med detta beslut, pengar som kan överföras till annan verksamhet. I och med den organisationsförändringen som görs bedöms försvarslogistiken kunna effektiviseras och där igenom bli mer kostnadseffektiv. Regeringen betonar att ökad tillgänglighet ska prioriteras, samtidigt som det svenska försvaret också ska vara uthålligt (SOU 2011:36, s 49).

5.2.2 Vilka olika handlingsalternativ fanns det?

Referensalternativet: *Bibehållet nuläge.*

Referensalternativet innebär att nuvarande myndighetsstruktur och ansvarsförhållanden bibehålls. Detta alternativ läggs till grund för utformningen och värderingen av följande två olika handlingsalternativ.

Alternativ 1: *En stödmyndighet för anskaffning och service.*

Försvarsmakten ansåg att en enmyndighets lösning kallad FMLO Max var det alternativ som skulle vara det mest ändamålsenliga och rationella handlingsalternativet. Regeringen anser däremot inte att det är ändamålsenligt att skapa en enda myndighet och att förslaget inte svarar upp mot kravet på renodling av Försvarsmaktens kärnverksamhet. Därför tar Försvarsmakten fram ett annat alternativ som förespråkas, vilket innebär att en ny myndighet skapas baserad på FMV och som i stora drag ska arbeta med anskaffning och service. Förslaget innebär vidare att Försvarsmakten äger samtliga tillgångar, verksamheter och verksamhetsprocesser som har en direkt anknytning till försvarslogistiken samt tar ansvar för att kravsätta och utforma de system som erfordras. Därmed säkerställs, enligt Försvarsmaktens uppfattning *”kontrollen över avgörande processer och beslut, resurser och resursavvägningar, orderrätt till nödvändiga resurser och enheter vid bl.a. insatser och snabba beredskapshöjningar”*.

Försvarsmakten anser vidare att anskaffning och vissa servicefunktioner, utförs och styrs av annan huvudman vilket då även innebär möjligheter till fortsatt utveckling mot OPS-lösningar (Offentlig Privat Samverkan).

Följande verksamhetsövergångar påverkas i det här alternativet.

Från Försvarsmakten till FMV:

- Upphandling & Inköp
- Arbetsplatservice
- Resor & Logi
- Administrativt stöd
- Miljöstöd.

Från FMV till Försvarmakten:

- Kompetens ur systemledningsverksamheten och FMV anskaffningskontor (AK)
- Resurser för försvarslogistikledning.

Dessutom skapas en ny logistikenhet utanför högkvarteret med logistikledning från FMLOG och den tillförda logistikledningen från FMV. Logistikenhetens ansvarsområden skulle då innefatta:

- Materiel- och förnödenhetsförsörjning
- Främre underhållsstöd (FUS)
- Verkstadstjänst
- Reservmateriel
- Stöd till insats
- Verksamhetssäkerhetsstöd

Effekterna som det här handlingsalternativet bedöms bl.a. vara att lednings- och produktionsansvaret blir tydligare, samordningen mellan Försvarmakten och FMV ökar och att samordning av besluts- och planeringsprocesser effektivieras. Totalt överförs ca 500 årsarbetskrafter från Försvarmakten till FMV och ca 80 från FMV till Försvarmakten. (SOU 2011:36, s 488-495).

Alternativ 2: *Renodling*.

Försvarsstrukturutredningen utformade som svar på Försvarmaktens alternativ 1 ett annat alternativ. Alternativ 2 baseras på en renodling av uppgifter och ansvar med Försvarmakten som beställare och FMV som utförare av försvarslogistik.

FMV ansvar och uppgifter inom försvarslogistiken breddas väsentligt. Dock kvarstår Försvarmaktens ansvar för den insatsnära logistiken, inom ramen för den insatsorganisation som fastställts av regeringen samt med hänsyn tagen till gällande beredskapskrav för hantering av kränkningar och incidenter.

Verksamhetsövergångar som påverkas i det här alternativet.

Från FMV till Försvarmakten:

- kompetens för uppbyggnaden av en strategisk försvarslogistikledning och ökad beställarförmåga inom Försvarmakten.

Från Försvarmakten till FMV:

- Teknikkontoren och HKV OPS-enhet
- FMLOG Stab, exklusive bl.a. insatsnära logistikledning
- Mtrl- och förnödenhetsförsörjning
- Upphandling & Inköp
- Verkstadstjänst

- Arbetsplatservice
- *Reservmateriel*
- *Resor & Logi*
- *Verksamhetssäkerhetstöd*
- *Administrativt stöd*
- *Miljöstöd*
- *Främre underhållsstöd*
- *Systemförvaltning*
- *inköp av sjukvårdsmateriel, mediciner m.m.*

I det här alternativet överförs 3 049 årsarbetskrafter från Försvarmakten till FMV och ca 10 från FMV till Försvarmakten.

De bedömda effekterna av Alternativ 2 är bl.a. att det finns en betydande potential av effektivisering och kostnadsminskningar om den bakre försvarslogistiken organiseras under FMV som huvudman. Renodlade ansvarsförhållanden mellan Försvarmakten och FMV inom ramen för en beställar- och utförarmodell med Försvarmakten som beställare och kravställare och FMV som utförare medger bättre styrning. Försvarmakten ansvarar för den operativa förmågan och FMV ansvarar för affärsförmågan.

De ekonomiska effekterna av renodlingsalternativet bedöms vara 1 205 miljoner kronor, varav 415 miljoner kronor genom minskade personalbehov och 790 miljoner kronor genom effektiviseringar i berörda verksamheter. (SOU 2011:36, s 496-505).

5.2.3 Vilka konsekvenser och risker bedömdes de olika handlingsalternativen få?

Alternativ 1:

En stor del av förslagen i alternativ 1 relaterar inte till Försvarsstrukturutredningens direktiv med avseende på en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning mellan myndigheterna.

Man ansåg vidare att Försvarmaktens förslag skulle medföra betydande förändringar med tillhörande bemannings- och kostnadsökningar i insatsorganisationen.

Dessutom anses inte alternativet omhänderta den rationaliseringspotential som ligger i en ökad integration mellan Försvarmaktens teknik- och materielsystemkontor och FMV anskaffningskontor. De största effekterna i Alternativ 1 tas ut genom effektiviserings- och rationaliseringsåtgärder inom FMV och inte inom Försvarmakten.

I detta alternativ menar utredningen vidare att FMV begränsas i möjligheterna att utforma breda affärslösningar och genomföra upphandlingar genom konkurrens.

Försvarsmakten anses också redan vara ansträngd i omställningen av försvaret och utvecklingen av insatsorganisationen. Att genomföra alternativ 1 skulle öka ansträngningen istället för att avlasta Försvarsmakten i det som inte är dess huvuduppgift. Försvarsmaktens strävan att utveckla och utöka insatsorganisationen med fler förband och ytterligare personal inom försvarslogistiken går inte ihop med direktivets krav att minska organisationen, det riskerar istället att leda till ytterligare förseningar och ökade kostnader.

Försvarsmakten däremot anser att det är just genom att äga den största delen av processerna inom försvarslogistiken som rationaliseringseffekterna också blir som störst och kostnader kan reduceras, dessutom minskar behovet av samordning mellan myndigheterna.
(SOU 2011:36, s 504-511).

Alternativ 2:

Utredningen finner att alternativ 2 harmoniserar, i större utsträckning än alternativ 1, försvarsstrukturutredningens direktiv för utredningens arbete i de delar som rör en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. I alternativ 2 tillgodoses Försvarsmaktens behov av kontroll genom att Försvarsmakten är beställaren och har kontroll på vad som beställs och FMV är leverantören genom hela försörjningskedjan. Det blir tydligare transparens och ansvarsförhållanden mellan myndigheterna och kostnadseffektiviteten kan kontrolleras och granskas hårdare.

Kravet på en sammanhållen försvarslogistik inom ramen för en tvåmyndighetsmodell tillgodoses genom Alternativ 2. Detta baserar man på att Försvarsmakten utvecklar både sin beställarkapacitet och strategiska ledning och FMV tillhandhåller försvarslogistik samt produktion utifrån Försvarsmaktens behov.

Möjligheten att bespara och rationalisera bygger mycket på att de två myndigheterna inte ska genomföra samma saker eller nästan samma saker inom försvarslogistiken, därmed menar utredningen att alternativ 2 bättre omhändertar detta då rollerna, uppgifterna och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna blir tydligare.

FMV anses besitta större affärsmässighet än Försvarsmakten och bedöms vara bättre på att göra upphandlingar och affärer vilket bidrar till ett ökat förändringstryck och ökade ambitioner när det gäller rationalisering och effektivisering. Med Alternativ 2 menar utredningen att de största besparingarna finns att hämta då FMV hanterar hela den bakre logistiken dessutom antas OPS-verksamheten öka och utvecklas ytterligare.
(SOU 2011:36, s 504-511)

Försvarsmakten ser ett antal risker med alternativ 2. Den ena risken är att båda myndigheterna drabbas av kompetensbrist inom försvarslogistiken i och med att ett så stort antal personer som förslaget innebär ska flytta mellan myndigheterna och alla kanske inte väljer att flytta med samt att en del verksamheter inom logistiken ska genomföras av tredje part.

Den andra risken är att inom Försvarsmakten finns internationell arbetskyldighet, det finns inte på FMV eller hos tredje part. Erfarenhetsmässigt har Försvarsmakten tidigare alltid varit i behov av att förstärka upp internationella insatser med personal från den bakre logistiken. Alternativ 2 innebär att den personalen i så fall som finns på FMV eller tredje part behöver köpas och kostnaderna riskerar att öka då särskilda avtal behöver tecknas.

Den tredje risken som Försvarsmakten ser är att det inte blir en så kostnadseffektiv lösning och att man har haft en övertro på affärlösningar och de besparingarna som alternativ 2 beräknat. Försvarsmakten tror att det istället kommer att öka kostnaderna för försvarslogistiken.

Både FMV och Försvarsmakten har samsyn när de båda myndigheterna bedömer att omställningskostnaderna kommer att uppgå till minst 200 miljoner kronor.

(HKV 23 250:52238, 2012-03-01. Försvarsmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Försvarsstrukturutredningen).

FMV menade att en del av de verksamheter som skulle överföras hade stora synergieffekter med FMV:s befintliga verksamhet, däremot var samordningsmöjligheterna begränsade för de delar som hade med utförandet av logistiktjänster att göra.

FMV ansåg att det behövdes mer tid för att fullfölja effektiviseringarna än vad utredningen beräknat, de behövde även frihet och mandat att organisera de nya verksamheterna samt att bolagisera och utkontraktera delar av verksamheten. Behovet av tydliga gränser och ansvarsförhållande mellan de olika aktörerna i logistikkedjan pekade FMV särskilt på.

FMV var också osäker på om Försvarsmaktens stödsystem PRIO skulle fungera och kunna förenas med FMV:s stödsystem och hur PRIO skulle påverka utkontraktering av delar av verksamheten.

(SOU 2016:88, s 35).

Även i utredningen identifieras risker om än inte lika omfattande som Försvarsmakten gör. Förändringarna i förslaget är betydande och innefattar omfattande verksamhetsövergångar och ställer höga krav på FMV som behöver omhänderta och integrera nya verksamheter med tillhörande personal. Riskerna bedöms i första hand vara av managementkaraktär samtidigt som det ska genomföras eftersträlvade rationaliseringar och effektiviseringar.

Det krävs särskilda åtgärder för att minimera produktionsnedgång under omställningen.

”Den verksamhetsrisk som särskilt bör uppmärksammas är icke önskvärda konsekvenser av en långt gången renodling av berörda myndigheters ansvarsförhållanden. I syfte att minimera sådana risker är det angeläget att formerna för Försvarsmaktens och FMV:s samverkan anpassas och utvecklas med utgångspunkt i en mer långtgående beställarutförarrelation”.

(SOU 2011:36, s 623).

5.2.4 Får valt handlingsalternativ den effekt som önskas?

Beslutet som slutligen fattas har utredningens alternativ 2 som grund men är inte lika omfattande. Den största förändringen jämfört med utredningens förslag är att mer än hälften av logistikpersonalen blir kvar i Försvarsmakten. Regeringen beslutade bl. a. att central förrådsverksamhet, service och administration samt verkstadstjänst och inköp skulle föras över till FMV den 1 januari 2013. Det rörde sig om ca 1 500 årsarbetskrafter som skulle överföras från Försvarsmakten till FMV jämfört med de 3 049 årsarbetskrafter som utredningen hade förespråkat.

Enligt regeringens beräkningar skulle reformeringen av försvarslogistiken leda till en besparing på 760 miljoner kronor per år från och med 2015. Eftersom stora delar av försvarslogistiken kvarstannade i Försvarsmakten så fick myndigheterna i uppgift dela upp sparbudgeten sinsemellan, vilket innebar att även den verksamhet som kvarstannade i Försvarsmakten var föremål för besparingskraven.

Både Försvarsmakten och FMV ställer sig nu bakom detta beslut. Försvarsmakten som varit mest kritisk till utredningens förslag finner att regeringen lyssnat på Försvarsmakten och anpassat förslaget till en bättre och realiserbar lösning samt mer realistisk kostnadsberäkning. (Regeringens proposition 2011/12:86, 2012-04-12).

Regeringens proposition får en bred förankring i riksdagen, endast SD har betänkligheter och vänstern har frågor angående bolagisering av verksamheten, men riksdagen till större del godkänner propositionen 2012-06-20. (Sveriges riksdag, Betänkande 2011/12:FöU9)

5.2.5 Analys och slutsats

Vid analysen av de båda handlingsalternativen framkommer det att det egentligen bara funnits ett alternativ som var giltigt att beakta och det är alternativ 2 som omhändertar alla de krav som direktivet anger. Alternativ 1, om än intressant, förhåller sig inte till direktivet utan är en helt annan lösning som i grunden är en variant på Försvarsmaktens enmyndighets lösning. Då det stod klart att politikerna inte skulle acceptera att avveckla FMV fick Försvarsmakten justera sitt alternativ.

Försvarsmaktens lösning på hur logistiken skulle rationaliseras och effektiviseras innebar i princip att FMV nästan fick ta hela det ansvaret.

Visserligen hade samordning mellan myndigheter, som är en komplex fråga, inte kommit på fråga i det alternativet och att ledning och styrning skulle bli enklare och tydligare med bara en myndighet med full rådighet.

Försvarsmakten levererade enligt min mening ett alternativ och lösning som inte var efterfrågad av regeringen. Det finns däremot anledning att återkomma till Försvarsmaktens alternativ 1 i analysen av beslut 2017.

Alternativ 2 är den lösningen som gillas och enligt tidigare är beslutet som fattas i grunden detta alternativ med några justeringar. Resultatet av beslutet innebar ändå omfattande organisationsförändringar inom framför allt FMV och verksamhetsförändringar för både Försvarsmakten och FMV. Flera av de risker som båda myndigheterna var oroadade för inträffade vilket man kan läsa i statskontorets slutrapport *Reformeringen av försvarslogistiken, Slutrapport 2015:11*. (Överlämnad 2015-04-07):

- Det blev inte de besparingar som förutspåddes enligt tidsplanen, först 2017-2018 bedömdes besparingarna uppgå till de 760 miljoner kronor som enligt beslutet skulle ske redan 2015.
- Verksamhetsövergången/arna tog längre tid vilket ökade kostnaderna och påverkade Försvarsmakten förmåga och tillgänglighet
- Samordningen och ansvarsförhållandena mellan myndigheterna blev inte så tydlig som önskades, detta berodde bl. a. på att det tog lång tid för myndigheterna att komma överens om hur det skulle gå till.
- Kompetensbrister inom försvarslogistikområdet uppkom på båda myndigheterna, vakuum i viss verksamhet bildades
- Vissa materielsystem slutade att vidmakthållas trots att de användes, reservmateriel återanskaffades inte när de tog slut.

Statskontorets samlade bedömning i slutrapporten är att Försvarsmakten och FMV inte lyckats uppnå syftet med reformen. Det är ett faktum att genomförandet av verksamhetsövergången blivit minst två år försenat och rationalitetseffekterna än så länge är svåra att mäta (*Reformeringen av försvarslogistiken, Slutrapport 2015:11*. 2015-04-07, s 94).

I den senare utredningen - *Betänkande av utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7, s 65) konstateras att kostnaderna för materielunderhållet har ökat från 1,7 miljarder kronor 2012 till cirka 5,4 miljarder kronor 2017, en ökning med 300 procent.

Vad som däremot utvecklats under den här perioden var bolagisering och konsultverksamhet som ökade exponentiellt. FMV gjorde OPS-avtal med yttre aktörer och bl.a. förvaltningen av Försvarsmaktens materielvårdsinstruktioner (MVIF) lämnade de båda myndigheterna till tredje part, lika så gjorde databasen för Försvarsmaktens digitala tekniska order (DITO). Större upphandlingar gjordes med lagen om offentlig upphandling (LOU) som grund i syfte att konkurrensätta och pressa priser helt enligt regeringens andemening.

Baserat på hypotesen att beslutet var fattat rationellt och i någon form av konsensus mellan aktörerna så finns det rationella element i processen. Alla aktörer är överens om att det måste både rationaliseras och effektiviseras för att dra ner kostnader. Det råder också en uppfattning att kostnadsreduceringar generellt genomförs bäst genom att låta marknadskrafterna styra genom att privatisera viss verksamhet för att kunna mäta produktivitet och effektivitet genom en sund konkurrensättning av produkter och tjänster. Tillsammans med

ovan uppfattningar och att Försvarsmaktens uppgifter nu är annorlunda jämfört med tidigare år så kan beslutet som anses vara rationellt. Men eftersom man inte väljer alternativ 2 fullt ut utan gör förändringar för att gå Försvarsmakten tillmötes är den rationella förklaringen inte den enda. De potentiala risker som identifierats har inte omhändertagits och undvikits.

Statskontorets slutsats att syftet med beslutet inte uppnåtts talar också emot hypotesen. Därmed kan det konstateras att beslutet inte enbart kan förklaras med den rationella modellen, vilket är vad Allison också menar att den gamla vedertagna modellen om rationellt beslutsfattande i en beslutsfattande process inte ensam kan förklara komplexiteterna i en beslutsprocess med ett efterföljande beslut (Allison & Zelikow 1999, s 398).

5.3 Beslut 2012, analys med förhandlingsmodellen

Hypotes b: *Beslutet var fattat genom förhandlingar mellan aktörerna där den med störst påverkan fällde avgörandet.*

5.3.1 Vilka var aktörerna med betydande påverkansmöjlighet?

I beslutsprocesser är alltid olika individer inblandade men i den här studien så representeras aktörerna inte av enskilda individer utan av myndigheter och organisationer och deras sammantagande uppfattning.

Regeringen som gav ut direktivet och inriktningen är den aktör som slutligen fattar beslutet. Utredaren som fick uppdraget är den tongivande aktören. Försvarsmakten och FMV utgör de två myndigheterna som påverkas i huvudsak av beslutet och är viktiga aktörer. Försvarsindustrin och leverantörer av produkter och tjänster är även de aktörer som påverkas på olika sätt, dock har de inte haft en tongivande roll i beslutsprocessen till detta beslut, även om man kan ana att de har haft ett finger med i spelet med att påverka själva inriktningen mot det mer konkurrens- och affärsmässiga synsätt som regeringen förespråkar. Industrins roll som aktör har sedan blivit tydligare efter det här beslutet.

- Regeringen ger ut direktivet och inriktningen samt lägger en proposition som riksdagen godkänner och går till beslut.
- Utredningen som utvecklar och analyserar handlingsalternativ för att förespråka ett av dem.
- Försvarsmakten granskar handlingsalternativen och lämnar remissynpunkter
- FMV granskar handlingsalternativen och lämnar remissynpunkter.

I det här fallet är det utredningen som har haft den största möjligheten att påverka beslutet, dock måste det tilläggas att Försvarsmakten också har påverkat beslutet

då regeringen väljer att minska omfattningen av alternativet enligt utredningens förslag till en lösning som Försvarmakten känner sig mer bekväm i.

5.3.2 Vilka faktorer har påverkat aktörernas uppfattning och förhållningssätt?

Utredningen har haft som utgångspunkt de krav som direktivet anger att frigöra ekonomiskt utrymme för att göra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvaret med anställda och kontrakterade soldater och sjömän möjlig.

- Kostnadsminskningarna ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med 2008.
- Särskilt fokus på försvarets logistikverksamhet och föreslag på åtgärder som kan effektivisera och rationalisera verksamheten för att öka besparingarna utöver 2 miljarder kronor årligen.
- En mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning för det militära försvaret mellan myndigheterna och andra aktörer.

Eftersom Försvarmakten bara ska syssla med kärnverksamhet, d.v.s. insatser och beredskap, bör de övriga uppgifter som stödjer Försvarets kärnverksamhet förläggas någon annanstans, särskilt logistikverksamheten (SOU 2011:36, s 646).

Man kan konstatera att det ligger en tyngdpunkt på kostnadsminskningar i direktivet som utredningen ska förhålla sig till. Först med 2 miljarder kronor årligen och även möjligheter till ytterligare besparingar genom att rationalisera och effektivisera logistikverksamheten.

Försvarmaktens fokus är insatsorganisationen som ännu inte är fastslagen och beslutad, den processen pågår parallellt med det här. I och med detta faktum menar Försvarmakten att det inte riktigt är hugget i sten vad som är insatsnära främre logistik och vad som är bakre logistik, gränserna är i viss mån rörliga. Därför anser Försvarmakten att bara hälften av den personal som utredningen föreslår bör flytta över till FMV. Det andra fokus som Försvarmakten har är att de anser sig behöva ha besluts- och dispositionsrätt över både materielen och hela logistikedjan för att snabbt kunna agera vid beredskapshöjningar och oförutsedda händelser (HKV 23 250:52238, 2012-03-01). Försvarmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Försvarsstrukturutredningen).

FMV är framför allt oroade över tidsförhållandena och hur verksamhetsövergångarna ska gå till när de tar över försvarets verkstäder och förråd samt hur logistiktjänsterna ska samordnas. En särskild fråga som de jobbade med var om och hur stödsystemet PRIO som Försvarmakten använde skulle fungera att integrera med FMV:s befintliga stödsystem. FMV ville även ha organisatorisk frihet och mandat att jobba för utkontraktering och bolagisering av delar av verksamheten (SOU 2016:88, s 35).

5.3.3 Vilka möjligheter har aktörerna haft att lämna synpunkter på förslaget?

Både Försvarsmakten och FMV granskar handlingsalternativen och lämnar in remissvar. När det sedan står klart att alternativ 2 är det alternativ som kommer att väljas genomför Försvarsmakten tillsammans med FMV en gemensam redovisning av förslaget som även innehåller planer för övergången som planeras ska ske i tre steg. Återigen pekar Försvarsmakten på de risker som de identifierat tidigare där bl.a.

- Försvarsmaktens möjlighet att leda hela logistikkedjan
- problematiken med att överföra en så stor personalvolym från en myndighet till en annan
- de snäva tidsförhållandena för genomförandet till önskad effekt som riskerar att fördyra verksamheten om tidsplanen spricker, varvid de ekonomiska effekterna uteblir eller infaller betydligt senare än av utredningen kalkylerade prognosen.

(HKV 23 250:52238, 2012-03-01. *Försvarsmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Förvarsstrukturutredningen*).

Efter att beslutet fattats ålägger regeringen Försvarsmakten och FMV att lämna in kvartalsrapporter som beskriver hur omställningen fortskrider. Även statskontoret sänder in rapporter till regeringen som gör två oberoende granskningar och en slutrapport på genomförandet (*Reformeringen av försvarslogistiken, Slutrapport 2015:11*. 2015-04-07).

5.3.4 Vilka kanaler har funnits för att samla aktörernas olika ståndpunkter och förhandla om förslagen till beslut?

Utredningen har sammanträtt åtta gånger med sakkunniga experter och 25 gånger med utsedda referensgrupper från de olika myndigheterna under utredningstiden med start i maj 2010. Utredningens egna myndighetsexperter har utgjort kontaktytan mellan utredningen och respektive myndighet. Intervjuer har skett vid ett flertal tillfällen med olika chefer och befattningshavare inom försvarsmyndigheterna (SOU 2011:36, s 44-46).

Försvarberedningen är ett forum som alla remisser och yttranden från Försvarsmakten, FMV och andra som statskontor, FOI, FHS, MSB granskas och diskuteras. Försvarberedningen har en bred politisk förankring där representanter från regering och riksdagspartierna bereder frågorna och slutligen lämnar ett förslag som regeringen sedan lämnar in för prövning i form av deras proposition (Regeringens proposition 2011/12:86, 2012-04-12) som riskdagen godkänner genom försvarsutskottets betänkande 2012-06-20 (Sveriges riksdag, *Betänkande 2011/12:FöU9*).

5.3.5 Analys och slutsats

De två mest tongivande aktörerna i det här fallet är själva utredningsgruppen och Försvarmakten (vilket kan ses både naturligt och logiskt). Huvuddelen av beslutet är baserat på alternativ 2 som utredningen kommit fram till.

Försvarmakten var inte övertygade om omfattningen av alternativ 2 vilket regeringen lyssnade på varvid beslutet som togs innebar att bara hälften av Försvarmaktens logistikpersonal flyttades över till FMV, den andra hälften blev kvar i Försvarmakten samt att dispositionsrätten och ägaransvaret för materielen blev kvar i Försvarmakten.

Slutsatsen i det här fallet är att beslutet som fattades övervägande var ett resultat av förhandlingar även om det finns rationella element i beslut och beslutsprocess. Således kan beslutet också förklaras med den andra hypotesen: *Beslutet var fattat genom förhandlingar mellan aktörerna där den med störst påverkan fällde avgörandet.*

5.4 Regeringens beslut 2017

Utredningen SOU 2016:88 - *Logistik för högre försvarsberedskap* och den efterföljande DS 2018:14 - *Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*, utgör analysverktygen för beslutet 2017.

Budgetproposition för 2018 (Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 6, s 44)

- Försvarmakten ska ansvara för att driftstyra och vidmakthålla myndighetens materiel
- Verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder inom Försvarets materielverk förs över till Försvarmakten
- Försvarets materielverk fortsätter att ansvara för utveckling och anskaffning av nya materielsystem beställda av Försvarmakten
- Försvarets materielverk kommer även fortsättningsvis stödja Försvarmakten att vidmakthålla den materiel som är levererad till Försvarmakten.

Regeringens proposition, proposition 2017/18:1, Beslut: 2017-12-12

5.5 Beslut 2017, analys med den rationella modellen

Hypotes a: Beslutet var fattat rationellt och i koncensus mellan aktörerna.

5.5.1 Vad var det huvudsakliga syftet som låg till grund för beslutet och vad var målsättningen?

Huvudsyftet var att utforma och organisera försvarsmaktslogistiken för högre försvarsberedskap i syfte att öka den operativa förmågan.

Inbakat i huvudsyftet finns två delsyften, det ena syftet är att, inom ramen för den operativa förmågan, inordna delar av den bakre logistiken, som enligt förra beslutet finns på FMV, i krigsförband.

Målsättningen är att organisera den samlade materiel- och logistikförsörjningen för detta och att Försvarsmakten ska kunna styra och följa upp logistikförsörjningen samt kunna ta ett samlat ansvar för krigsförbandens status.

Det andra syftet är att omhänderta de brister som bl.a. statskontoret pekat på avseende verksamhetsmässig- och finansiell styrning inom materiel- och logistikförsörjningen (SOU 2016:88, 2016, s 11).

5.5.2 Vilka olika handlingsalternativ fanns det?

Det utkristalliseras tidigt två olika alternativ.

Alternativ 1: Oförändrad ekonomi och myndighetsstruktur.

Alternativet bygger på beslutet från 2012 där den bakre logistiken är kvar på FMV, ansvarsförhållandena är de samma och med bibehållen finansiell modell.

Alternativ 2: Ökade ekonomiska medel och förstärkning av logistiska resurserna i Försvarsmakten.

Alternativet innehåller i stora drag följande förändringar:

- Försvarsmakten övertar ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsområde förråd, service och verkstäder hos Försvarets materielverk. Verksamheten inom verksamhetsområde förråd, service och verkstäder, med tillhörande anläggningstillgångar, förs över till Försvarsmakten.
- Instruktionerna för Försvarsmakten och Försvarets materielverk ändras i enlighet med författningsförslagen.
- Samtliga logistikresurser underställs överbefälhavaren.
- Försvarsmakten övertar ansvaret att upphandla varor och tjänster inom ramen för logistikförsörjningen. Delar av verksamhetsområde marknad och inköp hos Försvarets materielverk förs över till Försvarsmakten. Försvarsmaktens kapacitet att beställa materiel förstärks. Beställarkompetens förs över från Försvarets materielverk till Försvarsmakten.

- Det ekonomiska målet för de vidmakthållandetjänster som Försvarets materielverk tillhandahåller Försvarsmakten ändras från full kostnadstäckning till att avgifterna ska finansiera direkta kostnader.
- Materielen förs över från FMV till Försvarsmakten när anskaffningen är slutförd.

(SOU 2016:88, s 128-156).

5.5.3 Vilka konsekvenser och risker bedömdes de olika handlingsalternativen få?

Alternativ 1:

Försvarsmakten anser att nuvarande modell är redan underfinansierad och att i och med den nya inriktningen kommer bristerna öka, underskottet bibehållas och öka samt att Försvarsmakten kommer att tvingas att göra reduceringar som kan innebära förbandsnedläggningar trots att inriktningen är tillväxt.

Försvarsmakten ansvarar enligt den nya inriktningen för mobilisering, trots att myndigheten inte kontrollerar alla nödvändiga moment vid en mobilisering. I dagsläget krävs vid en sådan händelse att två myndigheter gör samma bedömning och fattar samma beslut, vilket Försvarsmakten anser är ett svårt moment som riskerar att försena mobiliseringen (DS 2018:14 - *Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*, 2018-03).

Utredningen finner också att detta alternativ inte är gångbart och används endast som en motpart till det alternativ som förordas.

Alternativ 2:

Enligt utredningen beräknas 1 683 årsarbetskrafter överföras från FMV till Försvarsmakten, ungerfär motsvarande mängd som överfördes från Försvarsmakten till FMV 2012.

Dubblade kostnader som upphör innefattande dubbla godsmottagningar, dubbla IT-arbetsplatser, vissa beredskapstjänster samt dubbla staber.

Förslaget innebär en ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Försvarsmakten ansvarar för:

- det materiella innehållet i krigsförbanden, den operativa kravställningen på materielsystemen och att styra utformningen av tekniska system
- att ställa krav som säkerställer samfunktion mellan materielsystemen
- innehållet i investeringsplanen som Försvarsmakten lämnar till regeringen, avvägningar och omavvägningar inom materielförsörjningen

- att underhållsberedning med kostnadsberäkningar som omfattar materielsystemens hela livslängd genomförs före beslut om anskaffning
- att godkänna leverans och besluta om användning, inklusive systemsäkerhetsgodkännande
- att driftstyra och vidmakthålla materielen med utgångspunkt i krigsförbandens operativa behov.

FMV ansvarar för:

- att leverera underlag inom materielplaneringsprocessen utifrån överenskommelse med och beställning av Försvarmakten
- att lämna samrådsyttrande på Försvarmaktens investeringsplan (omfattar inte de operativa prioriteringar som Försvarmakten gör)
- att anskaffa ny materiel och öka prestandan på befintlig materiel utifrån regeringens beslut och de krav som Försvarmakten ställer upp i beställning
- verifiering och validering av materielsystem vid leverans från industrin
- att utarbeta systemsäkerhetsutlåtande för respektive tekniskt system
- att utifrån en beställning stödja Försvarmakten i vidmakthållandet av materiel, i det bör ingå att meddela krav på förändrad konfiguration av materielsystem till Försvarmakten
- att utifrån de krav Försvarmakten ställer upp avveckla materiel.

(SOU 2016:88, s 181-184).

Försvarmakten ser detta som helt rätt riktning och tillstyrker i princip alla delar i förslaget. Genomförandet av detta alternativ ger enligt Försvarmakten den effekt som önskas och den kritik som uppkommit under genomförandet av beslutet 2012 avseende de finansiella bristerna kan rättas till. Med det här alternativet kan Försvarmakten bygga sina krigsförband i hela skalan vilket nu krävs enligt den nya inriktningen.

De risker Försvarmakten ser är ganska få. Ett par av riskerna är att genomförandet senareläggs och att inte rätt kompetens förs över från FMV till Försvarmakten vilket leder till effektförluster i förbandens förmåga.

Försvarmakten är medveten om att förslaget kan leda till vissa kostnadsökningar, men att det samtidigt krävs en robusthet i systemet som är överordnat kostnadsreduceringar. Åtgärderna anser Försvarmakten vara rätt men anser att det skulle behövas ett tillskott på 17 miljarder och inte 10 som förslaget beräknat för att nå målet.

(Yttrande över betänkandet – Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88). FM2017-4724:3, 2017-03-16).

FMV är kritiska till förslaget och anser inte att det finns stöd för att förslagen leder till en ökad operativ förmåga för Försvarmakten om

Försvarsmakten är både kravställare och utförare. FMV anser inte att den operativa förmågan skulle bli svårare att uppnå med två upphandlande myndigheter än en, snarare tvärtom. De anser inte heller att det råder ett motsatsförhållande mellan en sammanhållen krigsorganisation och en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Det viktiga är att krigsorganisationens krav och behov styr och kan säkerställas, vem som är utförare är underordnat (*FMV yttrande över betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88). 17FMV435-3:1*).

Säkerhets och Försvarsföretagen (SOF) anser att förskjutning av finansiella kostnader kan öka slutnotan, där den föreslagna nya finansiella styrmodellen innebär att kapitalkostnaderna riskerar att öka i och med att företagen får ta en större del av den finansiella risken när det tidigare var FMV som täckte upp för den. Vidare anser de att vikten av ett livscykelperspektiv genom en integrerad materiel- och logistikförsörjning under produkternas hela livslängd är ett perspektiv som inte belysts i tillräcklig omfattning i utredningen. I takt med att beroendet av försvarsföretagen ökat samtidigt som statens system-, teknik- och logistikkompetens minskat behöver det finnas kvalificerad beställarkompetens, annars riskerar det leda till negativa kostnadseffekter samt bristande försörjningstrygghet (*SOF Remissvar på utredningen Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88). 2017-03-16*).

Saab AB anser i sitt remissvar att erfarenheten från andra marknader med en liknande upphandlingsstruktur riskerar livscykelkostnaden att öka, då inte någon av myndigheterna kommer att ha ansvaret eller incitamentet att minimera kostnaden över systemets hela livslängd, vilket gör att de förordar en myndighet som har hela ansvaret (*DS 2018:14 - Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling, 2018-03*).

Statskontoret är i sitt remissvar positiva och anser att Försvarsmakten får ett tydligare ansvar för att logistik- och materielförsörjningen bedrivs kostnadseffektivt enligt det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015 (*DS 2018:14 - Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling, 2018-03*).

5.5.4 Får valt handlingsalternativ den effekt som önskas?

Beslutet fattades 2017-12-12 (Regeringens proposition, proposition 2017/18:1). Regeringens bedömning är ”*Regeringen bedömer att dessa åtgärder på sikt sammantaget kommer att förbättra förutsättningarna för en effektiv materielförsörjning*”. Två dagar senare beslutar chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Peter Hultqvist, att en ny utredning ska genomföras med en fördjupad översyn av ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV avseende vidmakthållande och upphandling samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarsmaktens förbandsverksamhet (*DS 2018:14 - Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*).

Anledningen till denna prememoria är att fortsätta att utreda om de beslut som fattats veckligen får den effekt som avses avseende just ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och FMV. Det hade ju framkommit ett antal kritiska synpunkter som framförallt industrin och FMV lämnat kopplat till helheten och livscykelperspektivet på materielsystemen. Promemorian rekommenderar några justeringar i beslutet:

”Det bör inte ske några förändringar i ansvarsfördelningen avseende vidmakthållande, upphandling för vidmakthållande samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarmaktens förbandsverksamhet. Försvarets materielverk bör därmed bibehålla ansvaret för det ovanstående i enlighet med den ansvarsfördelning som gäller idag”.

Utredaren i det här fallet lyssnar på industrin och FMV just i den fråga i beslutet som har orsakat mest kritik.

Dessa senare rekommendationer genomförs dock inte utan det som råder fortsatt är det beslut som fattades i regeringens proposition.

Det är svårt att bedöma om effekten av beslutet fått avsedd effekt på alla plan men Försvarmaktens dispositionsrätt som ”ägare” av materielen och hela logistikförsörjningen som nu styrs av Försvarmakten är områden som definitivt blivit tydligare, så även ansvarsfördelningen mellan myndigheterna som blivit enklare att förhålla sig till. Om det har blivit mer kostnadseffektivt är däremot mer osäkert, vilket kan bero på att samtidigt ska organisationen växa ganska omfattande på kort tid vilket gör att kostnaderna generellt ökar samt att omställningen fortfarande pågår i viss mån.

5.5.5 Analys och slutsats

Det här fallet, jämfört med beslutet 2012, innehåller en större del av rationalitet även om en fullständig konsensus mellan aktörerna inte funnits den här gången heller. Målet är lite tydligare att förhålla sig till än att enbart reducera kostnader. Huvudsyftet den här gången är att öka den operativa förmågan. Det intressanta är att inriktningen är helt annorlunda men det vinnande alternativet är i princip identiskt med det alternativ från 2012 som inte antogs. Försvarmakten ville redan 2012 utforma försvarslogistiken på detta sätt.

5.6 Beslut 2017, analys med förhandlingsmodellen

Hypotes b: *Beslutet var fattat genom förhandlingar mellan aktörerna där den med störst påverkan fällde avgörandet.*

5.6.1 Vilka var aktörerna med betydande påverkansmöjlighet?

Vid det här beslutet blev fler intressenter tillfrågade. Försvarmakten är denna gången den aktör som till synes påverkat beslutet mest. FMV har fått stå lite tillbaka även om min bedömning är att utredningen lyssnat nogsamt på deras synpunkter, likaså gäller det försvarsindustriorganisationerna (SOF) och SAAB AB. Regeringen verkar också ha lyssnat på dem eftersom de beslutar om att tillsätta den efterföljande utredningen (*DS 2018:14 - Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*).

5.6.2 Vilka faktorer har påverkat aktörernas uppfattning och förhållningssätt?

Försvarmaktens utgångspunkt är att öka den operativa förmågan, att snabbt kunna mobilisera och inordna Försvaret i krigsförband med olika grad av beredskap. För Försvarmakten är det än knäckfråga att äga både materielen och hela logistikkedjan för att lyckas (*Yttrande över betänkandet – Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*). FM2017-4724:3, 2017-03-16).

FMV anser att livscyelperspektivet är den fråga som kommer att fälla avgörandet för beredskap och förmåga att mobilisera. De tycker också att de är bättre än Försvarmakten att upphandla och göra affärer med leverantörer av tjänster och industri (*FMV yttrande över betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*). 17FMV435-3:1).

Försvarsindustrin tycker att livscyelperspektivet och försörjningstryggheten till Försvarmakten är det svåra och känsliga för att utöka och bibehålla förmågan. Den finansiella modellen är också en viktig fråga för industrin (*SOF Remissvar på utredningen Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*). 2017-03-16).

5.6.3 Vilka möjligheter har aktörerna haft att lämna synpunkter på förslagen?

Utredningen 2017 som beskrivits tidigare har i det här arbetet bjudit in aktörerna att lämna underlag för att inhämta analysunderlag, de har också vänt sig till flera aktörer än 2012 för att få ett bredare upptagningsområde. Remissvar har begärts in från alla instanser inför betänkandet (*SOU 2016:88*). 2017-03-16). Efter beslutet har även aktörerna haft möjlighet att lämna synpunkter i och med den efterföljande utredningen (*DS 2018:14 - Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*).

5.6.4 Vilka kanaler har funnits för att samla aktörernas olika ståndpunkter och förhandla om förslagen till beslut?

Utredningen har sammanträtt vid sex tillfällen med start i december 2016. Experter och sakkunniga i nära samråd med utredningen har successivt beretts tillfälle att lämna synpunkter under resans gång. Ett stort antal intervjuer och besök inom riksdagspartierna, regeringskansliet, Försvarmakten, FMV, Totalförsvarets forskningsinstitut, branschorganisationer samt vid försvars- och säkerhetsföretag har genomförts. Remissvar har granskats och dokumenterats (SOU 2016:88). 2017-03-16).

Vid den efterföljande utredningen (*DS 2018:14 - Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*), har utredningen inhämtat underlag från Försvarmakten, FMV, statskontoret och SOF m.fl. Utredningen har också haft flera möten med representanter från respektive organisation.

5.6.5 Analys och slutsats

Jämfört med utredningen 2012 har man 2017 inhämtat underlag och synpunkter från branchorganisation och industri i mycket större utsträckning. Utredningen och slutsatserna i utredningen är väl underbyggda. Det råder olika uppfattningar om hur livscykelperspektivet och vidmakthållandet organiseras bäst.

Den objektiva bedömningen är att man lyssnat nogsamt på de huvudsakliga aktörerna och det skett förhandling och påverkan från aktörerna.

Försvarmaktens vilja är den som vinner gehör men inte utan att man beslutar om den efterföljande utredningen där rekommendationerna går mer åt FMV och industrins håll.

Som nämnts tidigare går det inte att se exakt hur detta beslut påverkat vidmakthållandet och tillgängligheten annat än att det arbetas för fullt i Försvarmakten med stöd av FMV för att öka tillgängligheten för krigsförbanden.

Kan man då säga att beslutet är fattat genom förhandling mellan aktörerna där den med störst påverkan fällde avgörandet? Ja, förhandlingar har skett och en värdering av aktörernas olika synpunkter har gjorts för att finna en fungerande lösning.

5.7 Sammanfattning och jämförelse mellan besluten

Slutsatserna är att båda besluten fattas i huvudsak genom förhandlingar. I båda besluten finns det element som är av rationell karaktär, det är tydligare 2017 än 2012, det kan ha att göra med syftet som varit svårare att uppnå och mäta 2012 eftersom flera förseningar under omställningen skedde.

En tydlig skillnad mellan besluten är att försvarsindustrin inte varit en stor aktör 2012 eftersom väldigt få synpunkter kommit in då och det har heller inte varit efterfrågat i samma utsträckning.

2017 är det helt annorlunda där flera försvarsindustrier och organisationer blir tillfrågade och deras synpunkter tas in i beräkningen. Det är sannolikt en naturlig följd av beslutet 2012 som öppnade dörren för försvarsindustrin på ett helt annat sätt än tidigare år då man sålde ut delar av försvarslogistiken till tredje part.

Beslutet 2017, kommer att kosta mycket pengar och har redan gjort det, därmed sagt finns det ändå bättre förutsättningar att det här beslutet får ett kraftigare genomslag än vad beslutet 2012 fick.

Försvarsmaktens alternativ 1 i beslutsprocessen 2012 är nästan identiskt med beslutet 2017 trots att syftena var helt annorlunda. Hade det alternativet lyckats bättre än det beslut som fattades 2012? Sannolikt hade det om Försvarsmakten och FMV redan varit inordnade i en sådan organisation med nuvarande ansvarsfördelning varit bättre förberedda på den nya inriktningen som fattades i propositionen 2015 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (Regeringens proposition 2014/15:10). Hade 2012 års syfte med besparingar lyckats bättre med det alternativet? Ja, om man tror det som Försvarsmakten ansåg i deras remissvar och synpunkter där de säger att motsvarande besparingar kan göras enligt deras förslag. Svaret kommer vi inte att få reda på. Det enda vi vet är att man inte lyckades bra och syftet blev inte genomfört, *”Resultatet blev en fragmentisering av logistikverksamheten och en i allt väsentligt oförändrad finansiell styrning av materiel- och logistikförsörjningen. Sammantaget resulterade inte reformen i avsedda besparingar och regeringen har i otillräcklig utsträckning kunnat styra och följa upp investeringar i försvarsmateriel”*, Peter Hultkvists svar på fråga 2017/18:1336 av Lotta Olsson (M) *Ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk*.

6 Avslutande diskussion

6.1 Slutsatser

I studien konstateras att Allison & Zelikows uppfattning om att den rationella modellen (RAM) inte ensam kan förklara varför det i en beslutsprocess fattas ett visst beslut, det behövs andra förklaringar som komplement fungerar som förklaringsmodell. I det här fallet är Allison's tredje modell, förhandlingsmodellen (Governmental politics) den kompletterande teorin för att besvara frågeställningen.

Förhandlingsmodellen kan inte heller ensam förklara frågeställningen utan behöver analysen och slutsatserna från den rationella modellen, vilket är helt i enlighet med kongruensanalysen där en teori värderas mot en annan enligt Blatter & Haverland och ser att teorierna kompletterar varandra.

Att politiska beslut fattas genom förhandlingar är sannolikt normalbilden i realiteten, de beslut där alla parter är överens och agerar helt enligt den rationella modellen är sannolikt lästräknade för den oinvidde.

Det rationella i beslutet 2012 är att spara pengar, i beslutet 2017 är det att öka den operativa förmågan, detta var alla aktörer överens om. Hur mycket och hur det skulle gå till var man däremot inte överens om.

”Ett beslut är alltså rationellt i relation till

- *vilka kunskaper man har, alltså vilken verklighetsuppfattning man bygger på,*
- *vilken målsättning man har, vilket i sin tur beror på vilka värderingar man utgår från.”*

(Thurén, T, Vetenskapsteori för nybörjare, 2019, s 99).

6.2 Är frågeställningen besvarad?

Varför fattade man så olika beslut avseende Försvarmaktens logistik 2012 respektive 2017?

Studien har utrett de bakomliggande faktorerna till respektive beslut vilket i båda fallen varit en omriktning av föregående beslut på grund av förändrat omvärldsläge. I studien har huvudsyftena identifierats med de båda besluten och

det har redogjorts för aktörernas rådande uppfattning och omständigheter vid respektive fall. Därmed är frågeställningen besvarad.

6.3 Förslag till fortsatt forskning

Konsekvenserna av beslut 2012 är kända och utvärderade även om viss verkan ännu lever kvar. Det som inte har verkat färdigt är beslutet 2017 som fortfarande gäller och fortsatt ska gälla under den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2020-2030.

Försvarsbeslut 2024 kommer att fattas i höst som även kommer att innefatta vårt medlemskap i NATO, vilket kan komma att påverka försvarslogistiken i någon riktning. Det hade varit intressant att studera vilken påverkan på Försvarsmaktens logistikförmåga beslutet 2017 har efter NATO inträdet. En frågeställning skulle kunna vara:

Är Försvarsmaktens logistiklösning fungerande ur ett NATO perspektiv?

En sammanslagning av den rationella modellen och förhandlingsmodellen skulle kunna utvecklas till ett nytt paradigm där frågeställningar för analysen hämtas från bägge dessa modeller. En sådan modell skulle kunna vara användbar även i andra sammanhang t.ex. i företagsvärlden eller andra organisationer annat än de rent politiska.

7 Referenser

- Allison, Graham & Philip Zelikow, 1999 [1971]. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies*. London: Palgrave Macmillan UK.
- DIR 2010:45 *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten*.
- DIR 2015:71, *Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten*.
- DS 2018:14 – *Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2017, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 5:1. Stockholm: Wolters Kluwer.
- FMV yttrande över betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*. 17FMV435-3:1.
- Försvarmaktens ekonomiska redovisning, (hämtad 2024-03-08), <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/darfor-finns-forsvarsmakten/ekonomisk-redovisning/>.
- Försvarmakten. *Yttrande över betänkandet – Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*. FM2017-4724:3, 2017-03-16.
- HKV 23 250:52238, 2012-03-01. *Försvarmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Försvarsstrukturutredningen*.
- Kress, Moshe. 2000, *Military Operations Research Society* vol. 5, No. 1 - *Flexibility in Operational-Level Logistics*.
- Lind, William S, 2006 *Handbok Manöverkrigföring*, utgåva 1, Stockholm; Försvarshögskolan.
- Lång, Elisabeth – Netz, Joakim – Oxenstierna, Oxenstierna. FOI 2019 - *Ökad försvarsproduktion: kritiska sektorer och tillväxtfaktorer i Försvarmakten*.
- Peter Hultskvists svar på fråga 2017/18:1336 av Lotta Olsson (M) *Ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk*.
- Regeringens proposition 2011/12:86, *En effektivare försvarslogistik*. Beslut 2012-04-12.
- Regeringens proposition 2015/15:10, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Beslut: 2015-06-16.
- Regeringens proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018*. Beslut: 2017-12-12.
- SOF Remissvar på utredningen *Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)*. 2017-03-16.
- SOU 2011:36 - *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*.

- SOU 2016:88 - *Logistik för högre försvarsberedskap.*
- SOU 2018:7 – *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov.*
- Ström, Mats. 2013, Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, Issue 1 - *Försvarsmaktens logistik i ett framtidsperspektiv.*
- Svenska Dagbladet. *Försvarsdebatt irriterar Reinfeldt* (publicerad 2013-01-29), <https://www.svd.se/a/bc374fb7-e7be-3d09-b36b-fab2d3b6352/forsvarsdebatt-irriterar-reinfeldt>.
- Sveriges riksdag, *Betänkande 2011/12:FöU9*, Beslut: 2012-06-20.
- Statskontoret (överlämnad 2015-04-07) *Reformeringen av försvarslogistiken, Slutrapport 2015:11.*
- SVT. *Svenskt försvar kräver tre miljarder extra – varje år* (publicerad 21 januari 2015), <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svenskt-forsvar-kraver-tre-miljarder-kronor>
- Thurén, T. (2019). *Vetenskapsteori för nybörjare*. Upplaga 3. Stockholm: Liber.