

Lärdomar från större försvarsmaterielprojekt?

Under senare år har det uppstått problem med att slutföra större projekt som till exempel anskaffningen av helikopter 14. Helge Löfstedt funderar över vilka lärdomar det finns att få.

Här presenteras några tankar som skrivits ned med anledning av ett seminarium vid FOI under förra veckan. Vid detta ställdes frågor till ledande representant från Fö angående lärdomar från de ”misslyckade” projekten Hkp 14 och Visbykorvetten. Frågan fick långrandiga svar som i korthet kan sammanfattas med att man haft otur och inte varit tillräckligt kunnig vid dessa upphandlingar. Det intressanta hade varit att få svar på hur man skall öka management-kunnaderna vid upphandling för att minska risken för denna typ av misslyckanden. De svar som gavs bekräftar att förståelsen för behovet av denna typ av forskning är svag vid departementet. I annat sammanhang framträder också denna svaga förståelse i både den politiska ledningen och i högkvarteret även om en viss förbättring jämfört med tidigare kan anas.

Här kan det vara på sin plats att exemplifiera det som framträder som tveksamheter i de två projekten. Bakgrunden till den stora helikopteranskaffningen uppfattar jag som att man för drygt tio år sedan ville göra en förnyelse av helikopterflottan som ansågs åldersstigen. Bakom denna bedömning finns en rigid inställning att *enkla åldersregler* styr användbarheten av försvarsmateriel. Ser man sig omkring i omvärlden finner man exempel på betydligt mera insiktsfulla bedömningar. När det gäller helikoptrar har exempelvis amerikanska marinkåren tagit ut nära *full livslängd* ur helikoptrar från 1960-talet typ CH 46 vilka i stort är desamma som vår Hkp 4. Man har där sagt sig att denna helikopter fungerar väl till måttliga kostnader och har valt att vänta med nyanskaffning tills det kommer något som är påtagligt bättre. När man väl fann ett sådant alternativ visade det sig bli förseningar och problem att få de nya systemen att fungera med rimlig tillförlitlighet. Organisationen hade då sådan *flexibilitet* i planering och verksamhet att man kunde fortsätta med CH 46 och behövde inte stå utan väsentlig helikopterkapacitet. Lärdomen här är att vänta tills de nya objekten verkligen blir operativa innan man börjar ta befintliga ur drift.

I sammanhanget måste väl nämnas att de nya objekten i amerikanska marinkåren innebär en väsentlig förnyelse genom så kallad tiltrotorteknik, vilket innebär att maskinerna startar och landar som helikopter, med de fördelar detta innebär, och flyger som transportflygplan med betydligt högre hastighet än vad även nya helikoptrar förmår.

En väsentlig lärdom här är också att använda befintlig teknik så länge det är ekonomiskt och funktionsmässigt försvarbart och att satsa de stora investeringarna på objekt som innebär väsentlig förnyelse och tillskott i operativ kapacitet.

En anledning till förseningen av de svenska helikoptrarna Hkp 14 är ändringar i den ursprungliga konstruktionen för att tillgodose *svenska särkrav*. Lärdomen här är att ta reda på vad marginalkostnaden blir när svenska särkrav skall läggas på. Intrycket är att sådana särkrav och sena ändringar i pågående materielanskaffning inte är ovanliga i anskaffning av svensk försvarsmateriel och detta utan att följd-kostnader analyseras. De problem detta medför har påtalats tidigare men glömts bort och bristen på utvärdering leder till att eventuella rutiner som skulle beivra detta i praktiken inte finns.

Helikopterstrukturen i amerikanska marinkåren är i sammanhanget intressant på flera sätt. Man har nämligen valt att behålla attackhelikoptern AH-1 från 1960-talet, medan amerikanska armén har ersatt den med de mera avancerade AH-64. I Sverige har vi handlat efter prin-

cipen ”Endast det bästa är gott nog” och när AH 64 visade sig för dyr valde man att helt avstå från stridshelikopter vilket då medför att man har fått en obalanserad struktur. Marinkåren har möjlighet att uppträda på ett operativt modernt sätt med äldre men fullt användbara eskorthelikoptrar tillsammans med transporthelikoptrar. Däremot kommer Sverige inte att kunna uppträda på detta operativt modernt sätt trots att man får tekniskt moderna transporthelikoptrar. Detta eftersom man inte har tillgång till någon eskorthelikopter. Exemplet visar att devisen ”Endast det bästa är gott nog” kan leda till inskränkningar i den operativa förmågan.

Exemplet ovan är ganska tydligt men jag anser att det mera generellt gäller att ”Endast det bästa är gott nog” leder till icke optimala struktursammansättningar. Av ekonomisk teori framgår att optimal struktur erhålls när ingående system har egenskapen att marginalnyttan för sista prestandasteget nått och jämt motsvarar marginalkostnaden. Om prestanda väljs högre blir kostnaderna ofta väsentligt högre och man hamnar i strukturer med ”gökungar” som tränger undan andra system och den samlade operativa förmågan blir sämre. Likaså kan modernitetsanspråk och anspråk på rigid respektive flexibel planering göras till föremål för diskussion mot bakgrund av erfarenheter utifrån. Till bilden hör också att det i Sverige visat sig svårt att avbryta projekt som av någon anledning inte svarar mot aktuella anspråk.

Observera att här är det mindre den politiska viljan att anslå medel som är problemet utan mera policylåsningar hos den samlade politiska och militära ledningen. Jag anser att försvaret behöver analyserande verksamheten för att visa när de ekonomiskt teoretiska principerna är tillämpliga och när de inte är det. Jag är övertygad att bättre tillämpning av ekonomisk teori i ökande grad sedan ett antal decennier hade kunnat ge väsentliga fördelar när det gäller utnyttjande av de medel som tilldelats försvaret. Det innebär då att gamla principer som styrt tänkandet måste ifrågasättas och kanske överges. För många är det t ex svårt att inse att modern teknik kan innebära överprestanda som inte går att förena med optimal försvarsstruktur. Det är därför angeläget de resultat som kan komma fram ges en mycket genomarbetad pedagogisk utformning. Det som behövs är således tillämpad ekonomisk-pedagogisk tankeverksamhet som helst bör ges forskningskaraktär. Denna forskning skall då på vanligt forskarmaner gå genom vilket kunnande som finns i omvärlden, vilka rutiner som finns och hur de kan tillämpas i Sverige.

Exemplet kustkorvett typ Visby leder till likartade slutsatser. Försvaret har valt att satsa på ny och oprövad teknik till bla skrov som bidrar till kraftiga förseningar i operativt färdigställande. Organisationen har inte heller här haft förmåga eller smidighet att hålla fungerande system i drift när det nya systemet visat sig omoget och blivit försenat i sitt färdigställande. De nya tekniska egenskaperna som lagts in enligt devisen ”Endast det bästa är gott nog” har trängt undan både nyttjande av Göteborgskorvetterna och anskaffning av luftvärn till ytstridsfartygen. Om detta beror på att medel förbrukas eller om organisationen tappat fokus på att åstadkomma operativ struktur med helhetsförmåga är för mig inte möjligt att avgöra. Det är heller inte väsentligt - bådadera är dåligt. Här är det kanske ännu mera befogat att diskutera om inte projektet skulle ha avbrutits innan hela serien levererats.

Min slutsats är att de misstag som resulterat i helikopter- och korvettdebaclen är resultat av systemfel i försvarets management. Ekonomisk forskning behövs för att förbättra försvarets management på sätt som kan minska risken för nya liknande misslyckanden

Slutligen några reflexioner på var verksamheten skall placeras för att påverka tänkandet inom försvaret på ett varaktigt sätt. Personligen tror jag det inte räcker med enstaka forskningsupp-

drag – de glöms snabbt bort. Insatser av konsultkaraktär har redan gjorts inom området som uppenbarligen inte lett till bestående förändring. För att undvika detta bör forskningen förenas med kontinuerlig utbildning av officerare och andra ledande tjänstemän inom området. Placeringen bör då bli vid Försvarshögskolan eller den fortsättning av denna som kan komma ut ur nuvarande förändringsarbete. Det är då viktigt att verksamheten bekostas av långsiktiga anslag. Korta projektmedel från departementet och högkvarteret försvinner lätt vid närmaste rödpennepanik. Den historiska erfarenheten är ju att den politiska och militära ledningen har väsentligt lättare att avbryta ekonomiska kunskapsprojekt än industriprojekt! Vidare är det väsentligt att ekonomisk försvarsforskning tillämpas genom utvärderingsuppdrag från både högkvarteret och Försvarsdepartementet. Då är det rimligen att dessa drivs med projektmedel även om erfarenheterna har visat benägenhet att ta till första bästa förevändning för att avbryta.

Helge Löfstedt