



DATUM  
2017-03-08  
ERT DATUM  
2016-12-16

DIARIENR  
2016/240-4  
ER BETECKNING  
Fö2016/01624/MFU

Regeringskansliet  
Försvarsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88)

### Statskontorets sammanfattande bedömning

Statskontoret anser att den föreslagna styrmodellen för försvarets logistik- och materieförsörjning ger en tydlig struktur för riksdagens och regeringens styrning av materieförsörjningen. Vi bedömer även att den ger bättre förutsättningar för regeringens styrning av Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) samt att regeringens ansvar inför riksdagen förtydligas. Genom förslaget får också Försvarsmakten ett tydligare ansvar för att logistik- och materieförsörjning bedrivs kostnadseffektivt och i enlighet med det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2015. Statskontoret anser därför att utredningens huvudsakliga förslag och rekommendationer bör genomföras i sin helhet.

En utgångspunkt för utredningen har varit de brister i genomförandet av försvarslogistiken som Statskontoret och även Ekonomistyrningsverket (ESV) rapporterat om i sammanlagt sju rapporter till regeringen under 2013–2015. Statskontoret anser att utredningens förslag skapar goda förutsättningar för att de uppmärksammade problemen kan rättas till. De iakttagelser som Statskontoret gjort i samband med uppföljningen av försvarslogistikreformen ger oss dock också anledning att peka på några risker i genomförandet av utredningens förslag.

### Logistik för högre försvarsberedskap

Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag om att Försvarsmakten ska ansvara för driftstyrning och vidmakthållande av myndighetens materiel samt att Försvarsmakten ska få upphandla varor och tjänster inom detta ansvarsområde.

Statskontoret instämmer i utredningens syn på att det är krigsförbandens behov som ska vara styrande för logistikförsörjningen och att detta underlättas om Försvarsmakten återfår ansvaret för logistiken. Därmed kan planering och samordning av logistikförsörjningen ske samordnat med övriga delar av förbandsproduktionen inom Försvarsmakten. Myndigheten kommer behöva göra kostnadseffektiva avvägningar i logistikförsörjningen utifrån de krav på beredskap och tillgänglighet som gäller i krigsorganisationen, vilket enligt Statskontoret är positiv effekt av förslaget.

Enligt utredningens förslag ska verksamheter inom verkstad, förråd och service återföras till Försvarsmakten. Liksom utredningen förutsätter Statskontoret att Försvarsmakten tar tillvara på och utvecklar de effektiviseringar som gjorts inom de berörda verksamheterna under den tid som de funnits inom FMV. Det gäller inte minst inom inköpsverksamheten. Utifrån Statskontorets erfarenheter vill vi föreslå regeringen att uppdra åt Försvarsmakten att ta fram nyckeltal över hur de operativa kraven på krigsförbanden påverkar logistikverksamheten och att Försvarsmakten bör återrapporera resultatet av detta arbete.<sup>1</sup>

Statskontoret anser vidare att det är positivt att regeringen inför budgetåret 2017 avvecklade anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling mm* och i stället inrättade en särskild anslagspost för vidmakthållande på anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Försvarsmakten har ökat sin övningsverksamhet för att stärka den militära förmågan, vilket innebär en högt utnyttjande av materielen. För att ytterligare förbättra Försvarsmaktens möjligheter att styra materielunderhållet på ett kostnadseffektivt sätt menar Statskontoret att regeringen skulle kunna överväga att låta även kostnader för både drift och underhåll ingå i anslagsposten för vidmakthållande.

Utredningens förslag innebär en bättre överensstämmelse mellan den verksamhetsmässiga och den finansiella styrningen när det gäller logistik- och materielanskaffningen. Även förbandsverksamheten påverkas av utredningens förslag när den tidigare avgiftsfinansierade logistikverksamheten återförs till Försvarsmakten. Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet innebär samtidigt att Försvarsmakten har intensifierat arbetet med att utveckla krigsdugligheten hos förbanden. Sammantaget ställer detta delvis nya krav på en ändamålsenlig styrning av förbandsverksamheten. Statskontoret anser att regeringen därför bör överväga att se över styrningen av förbandsverksamheten. I samband med detta bör ESV:s förslag om att dela in anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* ur ett produktionsperspektiv, det vill säga i huvudsak utifrån stridskrafterna, beaktas.<sup>2</sup>

### **Utvecklad styrning av materielförsörjningen**

Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag om en ny finansiell styrmodell. Den innebär att riksdagen och regeringen kan styra materielförsörjningen utifrån när den ekonomiska händelsen inträffar för staten i relationen till de utomstatliga leverantörerna, i stället för som idag utifrån inomstatliga åtaganden.

Statskontoret ser positivt på att det blir en årlig formell process för investeringar i försvarsmateriel. Det innebär att styrkedjan för materielinvesteringar från riksdagen och regeringen till och mellan myndigheterna blir tydligare. Genom separata anslagsposter blir FMV:s kostnader för att genomföra

<sup>1</sup> Statskontoret, *Reformeringen av försvarslogistiken delrapport 2* (2014:15), s. 100.

<sup>2</sup> ESV, *Finansiell styrning av försvaret*, (2013:57).



Försvarmaktens beställningar tydliga i relation till anskaffningskostnaden för materielen. I och med att FMV ska teckna samråd på Försvarmaktens förslag till anskaffningar i investeringsplanen måste FMV också göra en bedömning av realiserbarheten i förslagen. Vidare innebär den föreslagna styrmodellen att myndigheterna inte kan använda olika kalkylmetoder för att beräkna kostnaderna.

Utredningens förslag innebär även att det blir tydligare att det är Försvarmakten som har ansvar för att hela materieförsörjningen styrs på ett kostnadseffektivt sätt. Statskontoret menar att detta förutsätter att Försvarmakten beställer underhållsplaner av FMV som har ett livscykelkostnads-perspektiv så att hänsyn tas till kostnader för både anskaffning och vidmakthållande av materiel vid beställningstillfället. Statskontoret noterar samtidigt att utredningen föreslår att Försvarmaktens beställarkompetens ska förstärkas genom att de så kallade materielsystemansvariga förs tillbaka från FMV. Statskontoret konstaterar sammantaget att dessa förändringar ställer krav på myndigheterna att skyndsamt precisera hur Försvarmakten, inom ramen för den nya styrmodellen, ska lägga beställningar hos FMV för vidmakthållande respektive nyanskaffning.

Statskontoret noterar att utredningen inte ställer några explicita krav på kostnadseffektivitet när det gäller Försvarmakten eller FMV. Tidigare utredningar har konstaterat problem som långa ledtider, många omförhandlingar, leveransförseningar och fördyringar. Så vitt Statskontoret erfar finns det fortfarande sådana problem. Statskontoret menar att den formella process för investeringar i försvarsmateriel som är under införande innebär förbättrade möjligheter för regeringen att utkräva ansvar av FMV vid förseningar och fördyringar av materiel.

Statskontoret *tillstyrker* även att FMV tilldelas dispositionsrätten för anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, samt att anslaget delas in i två anslagsposter. En anslagspost som finansierar anskaffning av materiel som avser statens betalningar till industrin och en annan post som avser FMV:s direkta kostnader för materielprojekten. Statskontoret *tillstyrker* också att FMV tilldelas ett förvaltningsanslag för sina myndighetskostnader.

Den tidigare styrmodellen gav myndigheterna en flexibilitet i anslagsbelastningen eftersom de finansiella flödena styrdes av inomstatliga åtaganden. Utredningens förslag innebär att denna flexibilitet minskar eftersom anslagsbelastningen i stället kommer att styras av prestationer från utomstatliga leverantörer. Utredningen föreslår därför en utökad anslagskredit på 10 procent på anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Statskontoret menar att givet de särskilda förhållanden som gäller för investeringar i försvarsmateriel kan en högre anslagskredit accepteras i detta fall. Statskontoret vill också understryka att en anslagskredit på 10 procent ställer särskilda krav på regeringens styrning och uppföljning av anslaget.

### **FMV tilldelas ett förvaltningsanslag**

Statskontoret menar att regeringen bör överväga, i enlighet med utredningens rekommendation, att inrätta en tredje anslagspost på anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som disponeras av Försvarmakten. Statskontoret anser att Försvarmakten bör ges möjlighet att köpa in mängdmateriel samt hyra anläggningar av Fortifikationsverket, utan att gå via FMV. Därmed kan denna hantering förenklas bland annat genom att antalet transaktioner mellan myndigheterna minskar.

Statskontoret finner att utredningens förslag till ny finansiering av FMV har flera fördelar. För det första kan regeringen direkt styra FMV:s myndighetskostnader genom ett förvaltningsanslag samt FMV:s produktionskostnader i materielanskaffningen via en särskild anslagspost. För det andra ges Försvarmakten ansvar för en samlad styrning av drift och underhåll, vilket innebär att Försvarmakten får ansvar för att göra kostnadseffektiva val inklusive när myndigheten väljer FMV som leverantör. För det tredje synliggörs FMV:s kostnader för olika tjänster. Utredningen har, liksom även Statskontoret i sin slutrapport om försvarslogistiken, funnit indikationer på att det finns en rationaliseringspotential hos FMV. Statskontoret kan samtidigt konstatera att finansieringen av FMV blir blandad, eftersom myndighetens kostnader finansieras med både anslag och avgifter. Vissa avgifter ska sättas så att full kostnadstäckning uppnås medan andra endast avser direkta kostnader. Regeringen kommer att styra den del av verksamheten som finansieras med anslagsmedel, medan Försvarmakten kommer att styra den del av verksamheten som finansieras med avgifter. Sammantaget menar Statskontoret att möjligheterna att styra och följa upp, och därmed på sikt, effektivisera FMV:s verksamhet givet den nya styrmodellen är goda, men det ställer också ökade krav på regeringens styrning av FMV.

### **Systemstöd för materiel- och logistikförsörjning**

Statskontoret konstaterar att utredningens förslag om förändrad ansvarsfördelning när det gäller materielanskaffning innebär att Försvarmaktens behov i högre grad bör bli styrande för vilket systemstöd som myndigheterna behöver för de delar av försvarslogistiken som är gemensamma. Statskontoret menar att om regeringen väljer att genomföra utredningens förslag bör regeringen i samband med detta göra ett tydligt ställningstagande i frågan om systemstöd och ställa krav på att myndigheterna med detta som utgångspunkt, och givet behov av sekretess och informationssäkerhet, finner en lösning. Den nya styrmodellen innebär att FMV får ett förvaltningsanslag som bland annat ska användas för verksamhetsinvesteringar såsom systemstöd. Statskontoret menar att regeringen bör se samlat på de båda myndigheternas verksamhetsinvesteringar eftersom materielförsörjningen är överlappande mellan myndigheterna.



### **Genomförande och uppföljning av förslagen**

Utredningen föreslår att Regeringskansliet bör tillsätta en samordningsgrupp med representanter för Regeringskansliet, Försvarmakten och FMV för att leda genomförandet av utredningens förslag. Statskontoret instämmer i att genomförandet av utredningens förslag kräver en aktiv roll från Regeringskansliet.

En process för investeringar i försvarsmateriel införs under 2017 och denna utrednings förslag till styrmodell innebär att högre krav kommer att ställas på regeringens styrning av myndigheterna inom försvarsområdet. Detta innebär att Regeringskansliets behov av analyskapacitet ökar. Statskontoret menar därför att finns anledning för regeringen att överväga om det finns behov att öka resurserna för att analysera och följa upp myndigheternas återrapporteringar. En sådan bedömning skulle kunna göras inom ramen för den utredning av regeringens utvärderingsresurser som regeringen har aviserat.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredare Charlotta Edholm, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Charlotta Edholm