

Regeringsuppdrag

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil eller beställas från www.esv.se

Datum: 2014-05-19

Dnr: 96/2014

ESV-nr: 2014:39

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ellen Rova

Förord

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket regeringsuppdraget om materieförsörjningens finansiella transaktioner (Fö2013/1949/ESL). Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Utredare Ellen Rova har varit föredragande.

Uppdraget har genomförts av utredarna Ellen Rova och Thomas Loréhn. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningscheferna Pia Heyman och Eva Lindblom samt enhetschef Anne Bryne deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Bakgrund till uppdraget och problembeskrivning	7
2.2 Tolkning av uppdraget	8
2.3 Avgränsningar.....	9
2.4 Genomförande.....	9
2.4.1 Intervjuer.....	10
2.4.2 Dokumentstudier.....	10
3 Iakttagelser	12
3.1 Den finansiella komplexiteten	12
3.1.1 Komplexiteten medför en otillräcklig styrning	12
3.1.2 Försvarslogistikreformen ökar komplexiteten.....	14
3.1.3 Sammanfattande bedömning.....	15
3.2 Variationer i anslagsutfall.....	16
3.2.1 Vissa verksamheter kräver mer flexibilitet.....	16
3.2.2 De historiska variationerna är en referensram	17
3.2.3 Behovet av flexibilitet rymms inom budgetlagens ramar	19
3.2.4 Infrastrukturinvesteringar följer det generella regelverket	22
3.2.5 Flera faktorer innebär minskade fluktuationer.....	22
3.2.6 Sammanfattande bedömning.....	23
3.3 Myndigheternas ansvar och befogenheter.....	25
3.3.1 Regelverket bygger på balans mellan ansvar och befogenheter	25
3.3.2 Försvarsområdets beställar- utförarmodell skapar obalanser	26
3.3.3 Sammanfattande bedömning.....	30
4 Analys	32
4.1 Alternativ 1 - Återgå till tidigare beställar- utförarmodell.....	33
4.2 Alternativ 2 - Dela ansvaret för den militära förmågan	35
4.3 Alternativ 3 - Samla kompetensen i en enmyndighetslösning.....	36
4.4 Övriga handlingsalternativ	37
5 Slutsatser och förslag	38
5.1 Den finansiella styrningen blir fungerande	38
5.2 Balans skapas mellan ansvar och befogenheter.....	40
5.3 Ett tredje steg tas i försvarslogistikreformen	41
5.4 Fluktuationer i anslagsutfall blir hanterbara	41
5.5 Försvarsmakten blir upphandlande myndighet och ägarföreträdare	42
5.6 ESV avråder från en fortsatt beställar- utförarmodell	43
5.7 ESV avråder från att dela upp ansvaret för det militära försvaret	43
6 Konsekvensanalys	45

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslår i denna rapport att Försvarets materielverk (FMV) bör uppgå i Försvarmakten. ESV anser att detta skulle förbättra förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning av det militära försvaret.

Rapporten utgör vår redovisning av regeringens uppdrag till ESV angående materieförsörjningens finansiella transaktioner (Fö2013/1949/ESL). Uppdraget har huvudsakligen bestått i att analysera och föreslå hur materieförsörjningens finansiella transaktioner kan koncentreras till Försvarmakten eller FMV.

ESV har redan tidigare fastställt att finansieringsmodellen inom materieförsörjningen är en särlösning som inte följer flera av de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten. I denna utredning konstaterar vi även att beställar- utförarmodellen mellan Försvarmakten och FMV i dess nuvarande utformning skapar obalanser mellan ansvar och befogenheter. Dessa obalanser innebär enligt ESV:s bedömning att Försvarmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar och därmed inte heller till instruktionens krav på ansvar för den militära förmågan.

Enligt ESV:s uppfattning är det inte möjligt att skapa förutsättningar för en fungerande ekonomisk styrning inom ramen för rådande obalanser mellan ansvar och befogenheter. Att skapa en balans är därför nödvändigt om de finansiella transaktionerna ska kunna koncentreras på ett fungerande sätt.

Mot denna bakgrund har utgångspunkten för ESV varit att lämna ett förslag till regeringen som innebär en koncentration av det finansiella flödet eller förenkling av nuvarande finansieringsmodell samtidigt som balans skapas mellan ansvar och befogenheter. I rapporten presenteras tre huvudalternativ:

- Återgång till tidigare beställar- utförarmodell.
- Delat ansvar för den militära förmågan mellan Försvarmakten och FMV.
- FMV uppgår i Försvarmakten.

Det första alternativet innebär att Försvarmakten förstärker sin beställarkompetens samt att så kallad direktfakturering införs mellan FMV och Försvarmakten. Den utökade beställarkompetensen skapar balans mellan verksamhetsansvar och befogenheter men innebär samtidigt att verksamheten bedrivs mindre rationellt. Direktfaktureringen skapar nya obalanser, denna gång mellan Försvarmaktens

finansiella ansvar och befogenheter. Detta eftersom det blir FMV som i praktiken styr anslagsförbrukningen. ESV avråder från detta alternativ.

Det andra alternativet innebär att FMV övertar materielanslagen och därmed även ansvaret för de materiella delarna i det militära försvarets förmåga. Alternativet innebär att balans skapas mellan myndigheternas ansvar och befogenheter och de finansiella transaktionerna kan koncentreras till FMV. Uppdelningen innebär dock att ingen myndighet har det samlade ansvaret för den militära förmågan. Då materielen utgör en väsentlig beståndsdel i det militära försvarets samtliga delar och nivåer, begränsas myndigheternas möjligheter att agera självständigt. ESV avråder från detta alternativ.

ESV förordar det tredje alternativet som innebär att FMV uppgår i Försvarmakten. Alternativet skapar balans mellan ansvar och befogenheter och de finansiella transaktionerna kan koncentreras till Försvarmakten. Dubbelkompetenserna mellan myndigheterna kan undanröjas och ett sammanhållet flöde skapas mellan krigsförbanden, främre logistiken, bakre logistiken och materielförsörjningen. Tack vare den pågående försvarslogistikreformen bedömer ESV att det nu finns goda förutsättningar för denna förändring.

2 Inledning

I detta kapitel presenteras kortfattat de problem som är bakgrunden till uppdraget. Problembilden inom ramen för den finansiella styrningen utvecklar vi vidare i kapitel 3. Kapitlet innehåller även vår tolkning av uppdraget, avgränsningar, samt de arbetsmetoder vi har använt.

2.1 Bakgrund till uppdraget och problembeskrivning

Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterade i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) att materielförsörjningens nuvarande finansieringsmodell med två inomstatliga aktörer - Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) - inte ger riksdagen och regeringen tillräckliga möjligheter till en ändamålsenlig finansiell styrning.

Problemet beror på att anslagsstyrningen, vilken vi anser är fundamentet för riksdagens och regeringens finansmakt, inte följer vedertagna principer. Anslagen belastas inte när den ekonomiska händelsen för staten inträffar. FMV och Försvarmakten styr istället anslagsbelastningen genom internfakturering mellan myndigheterna.

Denna särlösning innebär att riksdagens och regeringens anslagsramar inte blir styrande för hur höga de årliga utgifterna för staten kan vara. Riksdagens och regeringens finansiella styrning blir därför inte styrande för Försvarmakten och FMV på motsvarande sätt som inom statsförvaltningen i övrigt.

Särlösningen påverkar även bemyndiganderedovisningen. De redovisade åtagandena avser interna åtaganden mellan Försvarmakten och FMV. Dessa interna åtaganden stämmer inte överens med de faktiska åtagandena för staten. Staten kan ha ingått bindande åtaganden mot externa parter i väsentligt högre eller lägre utsträckning än vad som framgår av de redovisade åtagandena i myndighetens årsredovisning samt i regeringens årsredovisning för staten som lämnas till riksdagen.

Försvarmakten kompletterar sedan 2013 i not till bemyndiganderedovisningen de faktiska utestående åtagandena för staten. Detta är enligt ESV:s uppfattning inte tillräckligt eftersom det är beloppen i själva redovisningen som analyseras och sedan sammanställs till totala åtaganden för staten. Denna metod innebär även en ytterligare särlösning när det gäller redovisning av den finansiella informationen. Redovisningen ger därmed en felaktig bild över vilken handlingsfrihet staten har.

Sammantaget innebär detta enligt ESV:s uppfattning att riksdagens och regeringens finansiella styrning inte fungerar och att den finansiella uppföljningen blir missvisande.

I rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) föreslog vi därför att materielförsörjningens finansiella transaktioner skulle koncentreras till antingen Försvarmakten eller FMV. Genom en sådan förändring skulle den nuvarande särlösningen ersättas med den normala modellen för finansiell styrning inom statsförvaltningen.

ESV vill fästa regeringens uppmärksamhet på att dessa problem är av strukturell natur. Såvitt vi kan se agerar både Försvarmakten och FMV rationellt och med intentionen att få verksamheten att fungera väl inom ramen för den givna strukturen.

Regeringen gav ESV ett tilläggsuppdrag (januari 2014). Uppdraget är att analysera och föreslå hur materielförsörjningens finansiella transaktioner (för anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*) kan koncentreras till Försmakten eller FMV. Den här rapporten presenterar ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, analyser, slutsatser och förslag samt konsekvensanalys.

2.2 Tolkning av uppdraget

Regeringens tilläggsuppdrag är inriktat på *hur* den förändring som vi föreslog i rapporten ESV 2013:57 ska kunna genomföras. ESV anser att det är skillnad mellan ett förslag på *vad* som ska göras och ett förslag avseende *hur* det ska göras. För att kunna svara på tilläggsuppdraget och frågan *hur* behövde vi därför vidga perspektivet i två avseenden.

- Från att endast omfatta finansiell styrning till att omfatta det bredare begreppet ekonomisk styrning. Detta eftersom en väl fungerande ekonomisk styrning enligt ESV:s uppfattning förutsätter att olika styrformer stöder varandra.
- Från att omfatta den traditionella materielförsörjningen till att inkludera materiel- och logistikförsörjning i sin helhet (försvarslogistik). Den pågående försvarslogistikreformen syftar till en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Våra förslag behöver därför beakta dessa områden samlat för att undvika suboptimeringar.

Eftersom vi vidgat perspektivet har vi gjort iakttagelser som inte omfattades av vårt förra uppdrag. Därför har vi även behövt vidga perspektivet för våra förslag. Detta

eftersom en koncentrerad materieförsörjningens finansiella transaktioner och en fungerande finansiell styrning enligt ESV:s bedömning förutsätter att regeringen förändrar även andra delar av styrningen.

2.3 Avgränsningar

I tolkningen av uppdraget redogör vi för att våra förslag inte kan begränsas till enbart den finansiella styrningen. Det har istället varit nödvändigt att lämna förslag som behandlar den ekonomiska styrningen som en helhet.

Det vidgade perspektivet innebär att vårt förslag är av övergripande karaktär. Inom ramen för uppdraget har det inte varit möjligt att precisera på vilket sätt och i vilken takt förslaget bör genomföras.

Vi har i denna rapport tagit vår utgångspunkt i styrningsfrågorna men redovisar i kapitel 6 även de övriga konsekvenser som vi identifierat. ESV är medvetet om att det finns andra perspektiv och utgångspunkter att ta hänsyn till vid en bedömning av en sammanslagning av myndigheter.

2.4 Genomförande

ESV har genomfört det här uppdraget utifrån de iakttagelser som vi gjorde inom uppdraget *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) och de remissvar som lämnades för den rapporten.

ESV har angripit frågeställningarna genom att i ett första steg komplettera problembilden, till exempel genom att inkludera effekterna av försvarslogistikreformen samt vidga perspektivet till att även omfatta principerna för den samlade ekonomiska styrningen. Därefter har vi kartlagt konsekvenser av olika förslag till lösningar för att slutligen ta fram ett preliminärt förslag. Vi har sedan inhämtat olika aktörers synpunkter i syfte att få förslaget prövat utifrån så många relevanta perspektiv som möjligt.

Rapporten har skickats för faktagranskning till FMV, Försvarmakten, Riksgäldskontoret och Statskontoret. Samtliga myndigheter har lämnat synpunkter.

I arbetet med att utforma det slutgiltiga förslaget har de normala styrmodellerna i statsförvaltningen varit vår utgångspunkt. Vi har därutöver beaktat de specifika förutsättningarna för försvarets materiel- och logistikförsörjning.

2.4.1 Intervjuer

ESV har genomfört 19 intervjuer. Intervjuerna kan delas in i två grupper. En första grupp om 13 intervjuer har genomförts för att inhämta information om konsekvenser av olika lösningsförslag. En andra grupp om 6 intervjuer har genomförts för att inhämta sakinformation om specifika företeelser.

Den första gruppen bestod av aktörer som på olika sätt hade anknytning till våra frågeställningar. I denna grupp ingick företrädare för Försvarsmakten, FMV, Statskontoret, Riksgäldskontoret, Konkurrensverket, Regeringskansliet (Finansdepartementet och Försvarsdepartementet) och Riksrevisionen (årlig revision). Samtliga myndigheter som lämnat remissyttranden på rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57), med undantag för Försvarsexportmyndigheten (FXM), ingick i denna grupp. FXM hade inga synpunkter på förslagen i sitt remissyttrande.

Den andra gruppen bestod av personer som har särskild sakkunskap om förhållanden som var relevanta för uppdraget. Dessa intervjuer genomfördes med företrädare för Försvarsmakten och FMV.

2.4.2 Dokumentstudier

Våra dokumentstudier har utgått ifrån det regelverk som är relevant för uppdragsbeskrivningen. Vi har i första hand fokuserat på budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223) samt myndighetsförordningen (2007:515) med förarbeten.

Vi har även studerat följande utredningar:

- LEMO-utredningen, som i början av 1990-talet utgjorde utgångspunkten för dagens modell.
- Försvarsstyrningsutredningen, som under 2005 utvärderade formerna för styrning och finansiering av det militära försvaret.
- Stödutredningen, som 2009 föreslog besparingar inom det militära försvarets stödverksamhet.
- Försvarsstrukturutredningen, vars förslag låg till grund för den pågående försvarslogistikreformen.
- Investeringsplanering för försvarsmateriel - En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15). Betänkandet överlämnades till regeringen i mars 2014.

Vi har tagit del av Statskontorets två delrapporter Statskontoret 2013:14 och Statskontoret 2014:15 som utvärderar implementeringen av försvarslogistikreformen. Vi har också studerat delar av de rapporter som Försvarsmakten och FMV sammanställt för att beskriva hur modellen ska fungera inom ramen för denna reform.

Avslutningsvis har vi även använt uppgifter från Försvarsmaktens och FMV:s årsredovisningar, årsredovisningen för staten och Försvarsmaktens regleringsbrev för åren 2004 till 2013. Valet av period grundar sig på tillgänglighet av jämförbar data.

3 Iakttagelser

3.1 Den finansiella komplexiteten

ESV konstaterar i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) att materielförsörjningens nuvarande finansieringsmodell med två inomstatliga aktörer (Försvarmakten och FMV) är alltför komplex. Vi redogör för att denna komplexitet förhindrar en ändamålsenlig finansiell styrning av materielförsörjningen och föreslår därför att de finansiella transaktionerna bör koncentreras till en myndighet.

I detta uppdrag ska vi utreda *hur* de finansiella transaktionerna ska kunna koncentreras till antingen Försvarmakten eller FMV. ESV anser att det är av central betydelse att styrningen av ett verksamhetsområde beaktar motsvarande styrning inom de intilliggande verksamhetsområdena. Detta är av särskild vikt om områdena är sammankopplade med varandra.

Regeringens syfte med försvarslogistikreformen är att åstadkomma en sammanhållen och effektiv försvarslogistik, inkluderande såväl materielförsörjning som övrig försvarslogistik. Därför behöver den finansiella styrningen enligt ESV:s mening beakta all försvarslogistik, inte enbart materielförsörjningen.

I detta avsnitt analyserar vi hur försvarslogistikreformen påverkar komplexiteten inom den nuvarande finansieringsmodellen. Vi inleder med att sammanfatta iakttagelserna och slutsatserna från vår förra rapport. För en utförligare redogörelse över denna problematik hänvisar vi till rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57).

3.1.1 Komplexiteten medför en otillräcklig styrning

Problemen med den finansiella styrningen beror enligt ESV:s bedömning på att finansieringsmodellen utgör en särlösning som avviker från de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten.

I materielförsörjningens finansieringsmodell belastas inte anslagen när den ekonomiska händelsen för staten inträffar. Modellen innebär även att de utestående åtagandena i bemyndiganderedovisningen inte stämmer överens med de faktiska åtagandena för staten.

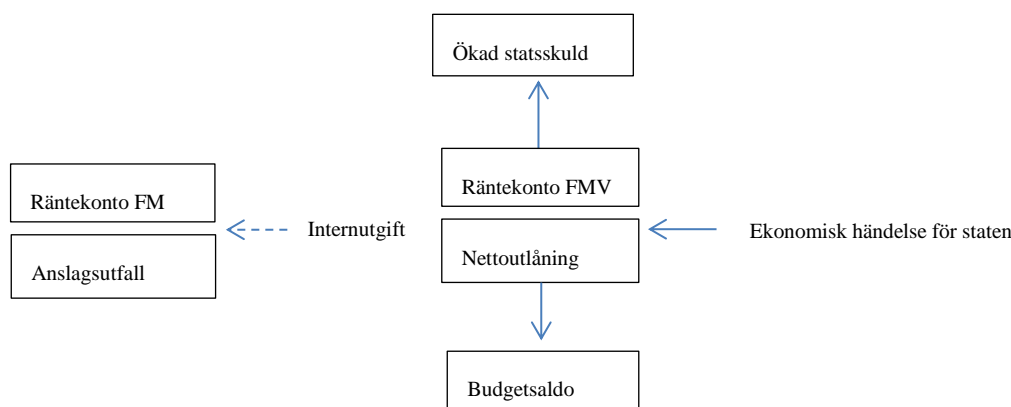
Idag kan den externa händelsen mellan staten och leverantören alltså ske antingen före eller efter den redovisade händelsen. Denna tidsförskjutning är olika lång för olika projekt. Längden varierar från enstaka dagar till flera budgetår.

Modellen gör det även möjligt för Försvarmakten och FMV att styra när händelsen ska redovisas eftersom myndigheterna avgör när internleveranser och internfakturerings ska äga rum. Internleveranserna och internfaktureringen följer en modell med inomstatliga leveransmilstolpar. Vi redogör närmare för denna modell i kapitel 3.2 samt i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57).

Tidsförskjutningen och de avvikande principerna för redovisningstidpunkt förhindrar enligt ESV:s uppfattning en fungerande finansiell styrning. Dels eftersom anslagsramarna inte blir styrande för vilka utgifter för staten som det finns utrymme för under budgetåret, dels eftersom den finansiella uppföljningen blir missvisande.

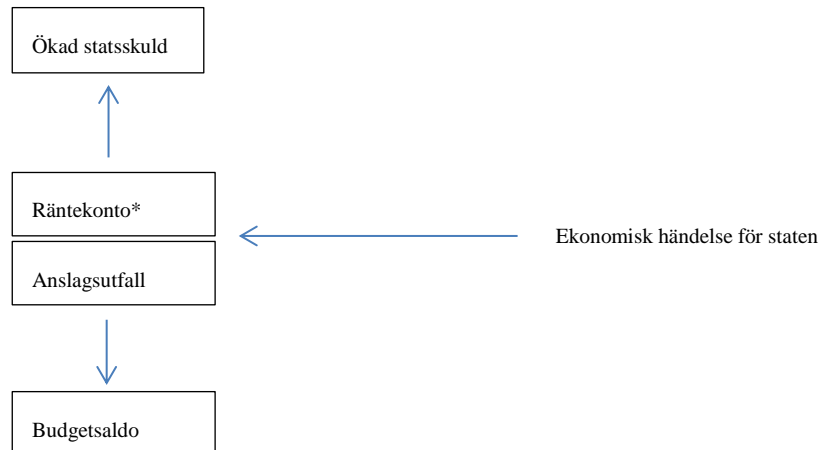
ESV anser att anslagsstyrningen i kombination med beställningsbemyndigandena utgör ett fundament för riksdagens och regeringens finansmakt. Då materielanslagen omsätter cirka 16 miljarder kronor årligen blir problemet av en sådan omfattning att det utgör en begränsning även för finansmakten i sin helhet.

Den nuvarande finansieringsmodellen för materieförsörjningen



Det finns visserligen beställar- utförarmodeller även inom andra statliga sektorer men där finns inte motsvarande möjligheter till tidsförskjutningar. Därför finns det inte motsvarande möjlighet att styra redovisningen till en annan period än den faktiska ekonomiska händelsen. Det beror på att produktionen, leveransen och förbrukningen i dessa modeller huvudsakligen äger rum under samma period vilket förenklas av att utföraren också genomför produktionen. Så är inte fallet när det gäller FMV, vilket vi återkommer till i kapitel 3.3.

Den normala finansieringsmodellen inom staten



**Betalningar avseende förvaltningsutgifter sker via myndighetens räntekonto*

Den normala finansieringsmodellen inom staten gäller även för beställarutförarmodeller generellt och för till exempel Trafikverkets investeringar i infrastruktur. ESV föreslog i den förra rapporten att särlösningen för försvarets materielförsörjning skulle ersättas med denna normalmodell.

3.1.2 Försvarslogistikreformen ökar komplexiteten

En del i försvarslogistikreformen är att Försvarsmaktens bakre logistik, i form av förråd, serviceställen och verkstäder, har överförts till FMV. Genom överföringen till FMV övergår denna verksamhet till att hanteras som en del i de redan komplexa finansiella relationerna mellan Försvarsmakten och FMV.

Integreringen av den bakre logistiken i denna relation innebär enligt ESV:s bedömning att komplexiteten i de finansiella flödena ökar ytterligare. Det finns två huvudsakliga skäl till detta.

Det första skälet är att de samlade finansiella flödena mellan FMV och Försvarsmakten kommer att omsätta högre belopp.

Det andra skälet är att de finansiella flödena mellan myndigheterna blir mera sammansatt. I den bakre logistiken ingår inköp av varor och tjänster som tidigare inte hanterades i relationen mellan myndigheterna. Några exempel på sådana tjänster är vaktmästeri, lagerhållning och ekonomiredovisningstjänster. Konsekvensen blir en finansiell komplexitet som innefattar allt från utgifter för utveckling och anskaffning av JAS-flygplan och ubåtar till utgifter för städtjänster och webbadministration.

Att spännvidden i verksamheter som hanteras mellan myndigheterna ökar gör att förutsättningarna minskar ytterligare för finansiell spårbarhet i den aggregerade informationen som myndigheterna rapporterar till regeringen.

3.1.3 Sammanfattande bedömning

Materieförsörjningens finansieringsmodell utgör en särlösning som avviker från de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten. Avvikelserna innebär att anslagsramarna inte blir styrande för vilka utgifter som kan genereras under budgetåret. Avvikelserna innebär även att den finansiella uppföljningen blir missvisande. Försvarslogistikreformen ökar komplexiteten i denna finansieringsmodell vilket skapar ytterligare hinder för en fungerande finansiell styrning.

Det är tidsförskjutningen mellan ekonomisk händelse för staten och redovisad händelse som är orsaken till problemen. Det innebär att problemen blir bestående så länge en sådan tidsförskjutning föreligger. Därmed kan problemen inte åtgärdas genom att enbart förändra anslagsstrukturen eller myndigheternas interna ekonomimodeller.

3.2 Variationer i anslagsutfall

I rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) konstaterar ESV att den föreslagna koncentrationen av materieförsörjningens finansiella transaktioner skulle förändra förutsättningarna för att hantera anslagsutfallet. ESV föreslår därför att ”*inför ett genomförande behöver konsekvenserna i form av ökade fluktuationer i anslagsutfall mellan åren utredas närmare*”. I tilläggsuppdraget till ESV ingår att analysera hur sådana fluktuationer kan hanteras.

3.2.1 Vissa verksamheter kräver mer flexibilitet

När staten ingår långa entreprenörskontrakt finns ofta en osäkerhet när det gäller projektets genomförande, bland annat förekommer det risker för förseningar. Därför kan det uppstå variationer när det gäller hur stora leveranser som kommer från industrin under ett visst budgetår jämfört med vad man räknat med i budgeten.

Innan den nya budgetlagen (2011:203) infördes 2011 fanns det en otydlighet gällande när anslaget skulle belastas. Det kunde tolkas som att en faktura måste ha inkommit för att anslaget skulle kunna avräknas. Då ökar riskerna för avvikelser mot budget och fluktuationer i anslagsutfall mellan budgetår, till exempel vid en försenad leverans.

I förarbetena till den nya budgetlagen har det tydliggjorts att anskaffning av de tillgångar som finansieras med anslag ska redovisas mot statens budget det år anskaffningen sker, dvs. anskaffningsvärdet på tillgången. Med anskaffningsvärde avses det värde som en pågående anskaffning eller färdigställd tillgång har tagits upp till i balansräkningen.

När en tillgång uppförs under en period av flera år kommer redovisning mot anslag att ske med ett belopp motsvarande ökningen av anskaffningsvärdet under året. Regeringen har även reglerat detta i 12 § anslagsförordningen.

En konsekvens av detta är att anskaffningsvärdet som ligger till grund för redovisning mot anslag även kan omfatta upparbetade kostnader som ännu inte har fakturerats. Även dessa kan alltså redovisas mot anslag. Däremot ska inte förskott, vilka är vanliga vid entreprenörskontrakt, redovisas mot anslag.

Den finansiella styrmodell som har utvecklats för anskaffning av så kallad krigsmateriel innebär att myndigheterna fastställer milstolpar som ligger till grund

för redovisning mot anslag (för beskrivning av finansieringsmodellen se avsnitt 3.1 samt rapporten *Finansiell styrning av försvaret [ESV 2013:57]*).

Eftersom det inte har definierats vad en milstolpe är ges myndigheterna möjlighet att själva välja definition. Detta har fått till följd att milstolparna både kan variera mellan olika projekt och i tiden. Myndigheterna har därigenom även möjlighet att påverka anslagsutfallet genom att justera milstolparna. Genom att det finansiella flödet koncentreras skulle såväl milstolparna som denna möjlighet att styra anslagsutfallet försvinna.

Utöver milstolparna mellan myndigheterna finns även milstolpar mellan FMV och industrin där fakturering sker i samband med uppnådd milstolpe. Dessa ligger till grund för förändringarna av tillgångsposten pågående arbete på FMV. Upplägget för dessa milstolpar varierar mellan projekt och utgår huvudsakligen från affärsmässiga förutsättningar.

Vid ett koncentrerat flöde skulle den utomstatliga relationen ersätta den inomstatliga vilket emellertid inte behöver påverka upplägget för milstolpar gentemot industrin. Genom förtydligandet i samband med den nya budgetlagen skulle nämligen milstolparna och fakturering inte behöva sammanfalla med anslagsredovisningen. Det innebär att upplägget med milstolpar, vilka kan vara viktiga för att till exempel kunna ställa krav på en extern leverantör, kan fortsätta som idag medan anslaget avräknas med upparbetade kostnader. Metoden skulle med ett sådant upplägg sammanfalla med den som används vid infrastrukturinvesteringar (se kapitel 3.2.4).

3.2.2 De historiska variationerna är en referensram

För att få en uppfattning om omfattningen av fluktuationerna i anslagsutfall mellan åren har vi sammanställt hur anslagsbelastningen historiskt skulle ha ökat eller minskat om det finansiella flödet hade varit koncentrerat till en myndighet.

Sammanställningen som omfattar budgetåren 2004 till och med 2013 utgår från Försvarmaktens sammanlagda utfall på materielanslagen¹. Därefter görs en justering av förändringen i Pågående arbeten på FMV, vilket i ett scenario med ett koncentrerat anslagsflöde skulle ha belastat materielanslagen.

Posten Pågående arbeten består av de uppnådda milstolpar gentemot industrin som ännu inte uppnått den interna milstolpen för leverans från FMV till Försvarmakten.

¹ Anslag 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling (2004-2008) och anslagen 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar (2009-2013)

Slutligen justeras anslagsbelastningen med förändringen av de förutbetalda intäkterna avseende Pågående arbeten. Detta avser milstolpar som har fakturerats Försvarsmakten och belastat anslaget innan någon leverans har skett.

Under arbetet med implementeringen av Försvarsmaktens affärssystem PRIO steg 3 har omkring hälften av de pågående projekten numera milstolpefakturerat till Försvarsmakten som motsvarar en faktisk leverans. När denna process är fullt ut implementerad förutsätter ESV därför att posten förutbetalda intäkter för Pågående arbeten minskar.

Genom att göra båda dessa justeringar elimineras den del som ingår i båda posterna och visar därför hur anslagsutfallet skulle öka eller minska vid ett koncentrat flöde².

Om Pågående arbeten ökar har FMV fått mer leveranser från industrin än vad de fakturerat Försvarsmakten, vilket skulle öka anslagsbelastningen jämfört med idag. Om Pågående arbeten minskar har FMV fått mindre leveranser från industrin än vad de fakturerat Försvarsmakten, vilket skulle minska anslagsbelastningen jämfört med idag.

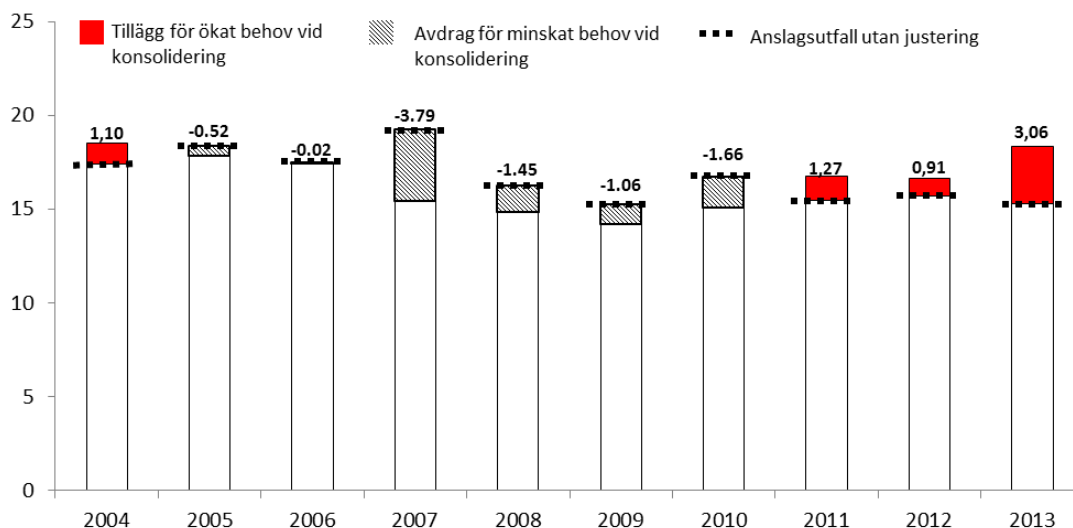
Förutbetalda intäkter skulle inte belasta anslag när de bokförs utan först vid leverans, det vill säga när dessa minskar. Det innebär att om förutbetalda intäkter minskar skulle anslagsbelastningen öka i förhållande till idag och om förutbetalda intäkter ökar skulle anslagsbelastningen minska i förhållande till idag.

I denna sammanställning har vi valt att bortse från att både Pågående arbeten och förutbetalda intäkter avseende Pågående arbeten även innehåller en mindre andel som rör förbandsanslaget och uppdrag som inte är hänförliga till Försvarsmakten. Vi motiverar denna förenkling med att andelen av det totala utfallet är marginell.

I tabellen nedan illustreras hur anslagsutfallet skulle ha förändrats.

² Samma metod används vid ESV:s konsolideringsarbete för underlaget till årsredovisningen för staten

Tabell 1: Anslagsutfall samt justering för ökat eller minskat anslagsbehov vid ett koncentrerat flöde (Belopp anges i miljarder kronor)



Källa: Försvarmakten och FMV:s årsredovisningar 2003-2013

De största skillnaderna avser således 2007 när anslagsutfallet skulle ha varit nära 4 miljarder kronor lägre och 2013 när utfallet skulle ha blivit 3 miljarder kronor högre med en koncentration av det finansiella flödet.

Observera att de tilldelade anslagen under denna period baserats på förväntat behov i den inomstatliga modellen. Därför bedömer ESV att avvikelserna vid ett koncentrerat flöde skulle vara mindre eftersom anslaget då skulle vara beräknat med utgångspunkt i förväntade utgifter gentemot industrin.

3.2.3 Behovet av flexibilitet rymms inom budgetlagens ramar

Finansiella villkor för ramanslag

Anslag anvisas av riksdagen för specifika ändamål, regeringen ansvarar för att anslagen används för det ändamål som riksdagen har beslutat och inom ramen för de finansiella villkoren. De totala utgifterna som kan finansieras från samtliga anslag ett visst budgetår begränsas av utgiftstaket.

De bestämmelser som rör finansiella villkor gör det möjligt att spara outnyttjade anslagsmedel (anslagssparande) och tillfälligt överskrida ett anslag (anslagskredit). Bestämmelserna om anslagskredit finns angivna i budgetlagens 3 kap. 8 § som lyder:

”Ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktaga anslagskrediten.”

Det är alltså möjligt för regeringen att ”låna” medel från efterföljande budgetår. Denna möjlighet kan både behövas för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och för att kunna hantera oförutsedda utgifter.

Det finns även en möjlighet att spara medel till efterföljande budgetår så länge anslaget i fråga finns uppfört på statens budget, och därefter två efterföljande budgetår, vilket framgår av budgetlagens 3 kap. 10 § som lyder:

”Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år. Outnyttjade medel får dock användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.”

Det finns följaktligen inga begränsningar för regeringen att disponera outnyttjade medel kommande år så länge som anslaget finns kvar på statens budget.

När regeringen tilldelar anslag till myndigheterna finns i budgetlagens 3 kap. 11 § möjlighet att besluta om ytterligare begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget, där de generella bestämmelserna återfinns i anslagsförordningen. I anslagsförordningens 7 och 8 §§ framgår att den generella gränsen för anslagssparande och anslagskredit när det gäller anslag som huvudsakligen avser förvaltningsändamål är 3 procent av det tilldelade beloppet. För övriga anslag beslutar regeringen särskilt om gränsen för anslagssparande och anslagskredit.

Det är ovanligt att regeringen fullt ut utnyttjar den möjlighet till anslagssparande och anslagskredit som finns i budgetlagen. Om denna flexibilitet skulle användas på alltför många anslag skulle det vara svårt för regeringen att prognostisera framtida anslagsutfall och regeringen skulle kunna hamna i en situation där den inte kan garantera att statens utgifter håller sig inom ramen för utgiftstaket.

Finansiella villkor inom försvarets materielförsörjning

Mellan 2004 och 2014 har materielanslagens kreditram varit 3 procent av det tilldelade beloppet. Regeringen har alltså inte nyttjat möjligheten till 10 procentig kreditram som budgetlagen medger.

När det gäller anslagssparande har villkoren däremot varierat betydligt mellan åren, från möjlighet att behålla hela anslagsbehållningen till att ingenting har kunnat föras över till kommande år, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2: Anslagsvillkor för Försvarsmakten mellan 2004 och 2014³

Anslag	Regeringsbrev Försvarsmakten	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
06:02	Anslagssparande	9%	100%	100%	100%	ap2: 100% ap4: 3%	3%					
	Anslagskredit	0	0	3%	3%	3%						
01:03	Anslagssparande							2%	100%	0%	3%	3%
	Anslagskredit						3%	3%	3%	3%	3%	3%
01:04	Anslagssparande							2%	0%	0%	3%	3%
	Anslagskredit						3%	3%	3%	3%	3%	3%

Källa: Försvarsmaktens regleringsbrev 2004-2014

Som tidigare betonats finns det osäkerhetsfaktorer när staten ingår långa entreprenörskontrakt. I vissa situationer kan det även vara fördelaktigt att påskynda projekt eftersom det minskar statens totala kostnader. ESV anser därför att det är rimligt att denna typ av verksamhet har en större finansiell flexibilitet för att kunna bedrivas effektivt.

ESV bedömer därför att anslagssparande och en anslagskredit på 3 procent vid ett koncentrerat flöde inte är tillräckligt för att kunna göra materielanskaffningar på ett kostnadseffektivt sätt.

ESV konstaterar vidare att behovet av större flexibilitet idag omhändertas inom ramen för finansieringsmodellen med dubbla räntekonton och milstolpfakturering. Det innebär att en koncentrerad av de finansiella transaktionerna i kombination med krediter och sparande i nivå med ramen för vad budgetlagen medger endast skulle innebära att behovet av flexibilitet hanteras inom ramen för det generella regelverket. Detta istället för att hanteras i den nuvarande särlösningen vid sidan av regelverket.

Om regeringen skulle ge myndigheten de möjligheter till anslagssparande och anslagskredit som budgetlagen anger, som idag används för infrastrukturella investeringar, skulle perioden 2004-2013 visa ett ackumulerat sparande. Endast under de första åren skulle en anslagskredit behöva användas och då i mindre omfattning - upp till 5 procent av det tilldelade anslaget.

³ Mellan 2004 och 2008 finansierades materieförsörjningen med ett anslag, 6:2 vilket var indelat i poster. Från 2009 delades anslaget upp i anslag 1:3 och 1:4

3.2.4 Infrastrukturinvesteringar följer det generella regelverket

Även inom infrastrukturområdet genomförs omfattande investeringar med stora osäkerhetsfaktorer och långa genomförandetider. Därför bedömer ESV att det finns anledning att jämföra med den modell och de villkor som gäller inom denna sektor.

ESV konstaterar att riksdag och regering inom infrastrukturområdet har valt att koncentrera de finansiella transaktionerna till en myndighet per verksamhetsområde (Trafikverket liksom tidigare Vägverket och Banverket). Finansieringsmodellen följer de grundläggande principerna för finansiell styrning i staten. Det innebär att det till skillnad från försvarsområdet inte finns några möjligheter till ”sparande eller kredit” vid sidan av den ram som regeringen beslutar.

Redovisning mot anslag görs med utgångspunkt från entreprenörens upparbetade kostnader - inte vid milstolpefakturerings. Vid årets slut tar Trafikverket alltså hänsyn till de kostnader som uppkommit i projekten men ännu inte fakturerats när de redovisar utfallet för december månad. Däremot redovisas inte eventuella förskott mot anslaget.

Trafikverkets anslagskredit har sedan myndigheten startade 2010 uppgått till 10 procent för de anslagsposter som används för att finansiera både nya investeringar och vidmakthållande av befintlig infrastruktur. Trafikverket har även fått disponera allt anslagssparande på ovanstående anslagsposter.

3.2.5 Flera faktorer innebär minskade fluktuationer

Enligt ESV:s bedömning finns det flera skäl till att fluktuationerna i anslagsbehov, med en koncentration av de finansiella transaktionerna, har förutsättningar att minska. Nedan redovisar ESV dessa skäl.

Stärkta incitament avseende styrningen mot industrin

Försvarsmakten och FMV arbetar inom ramen för nuvarande modell med anslagsprognoser för hur milstolparna mellan myndigheterna beräknas kunna uppnås. ESV kan konstatera att det vid FMV inte genomförs något betydande arbete i syfte att hålla de årliga upparbetade kostnaderna på en jämn nivå mellan budgetåren. Då dessa utgifter inte belastar anslaget finns inte heller samma incitament att prognostisera och styra dem om de inte påverkar leveranserna till Försvarsmakten eller närmar sig ramen för kredit i Riksgäldskontoret.

Vi bedömer inte att det är sannolikt att fluktuationen skulle öka om man koncentrerar de finansiella flödena till en myndighet. Detta i och med att det i nuläget inte finns incitament i form av anslagsramar för att hålla denna årliga aggregerade variation låg. Enligt ESV:s bedömning skapas istället förutsättningar för minskade fluktuationer genom att styrningen kan koncentreras till de externa relationerna.

Utbyte av erfarenheter från infrastrukturuområdet

Trafikverket (tidigare Vägverket och Banverket) har länge arbetat med stora investeringsanslag. Trafikverket, liksom myndigheterna inom försvarsområdet, hanterar stora och komplexa projekt vars utgifter kan vara svåra att förutse, såväl när det gäller storlek som tidpunkt.

ESV bedömer att en koncentrerad av de finansiella transaktionerna med en myndighet som ensamt ansvarig för materielutgifterna till del bör kunna använda motsvarande modeller och arbetssätt som Trafikverket när det gäller att planera och prognostisera anslagsutfallet.

Ändrad redovisning mot anslag

ESV förordar att redovisning mot anslag sker med utgångspunkt från upparbetade kostnader istället för milstolpar. Vi bedömer att det skulle ge både ett mer rättvisande utfall mot statens budget och underlätta möjligheterna att prognostisera anslagsbehovet. Det beror på att även om endast en del av leveransen är upparbetad vid årets slut kommer den att redovisas mot anslag istället för att invänta att hela milstolpen är uppfylld.

Stärkta ramar för planering av investeringar

Genom de förslag om ett ramverk för långsiktig planering av materielförsörjningen som lämnas i ”Investeringsplanering för försvarsmateriel - En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess” (SOU 2014:15) bedömer ESV att förutsättningarna för lägre och mer förutsägbara anslagsfluktuationer skulle förbättras ytterligare. Förslagen sammanfaller även till del med det ramverk som används inom infrastrukturuområdet.

3.2.6 Sammanfattande bedömning

Enligt beskrivningen ovan finns det osäkerhetsfaktorer när staten ingår långa entreprenörskontrakt. ESV anser därför att det är rimligt att denna typ av verksamhet har en tillräcklig finansiell flexibilitet för att kunna bedrivas effektivt.

ESV konstaterar vidare att infrastrukturuområdets behov av flexibilitet tillgodoses inom det generella regelverkets ramar. ESV anser att behovet av flexibilitet även inom försvarsområdets materieförsörjning, istället för nuvarande särlösning, bör tillgodoses inom dessa ramar.

ESV bedömer även att det finns förutsättningar för att minska fluktuationerna. Detta beror dels på att ett incitament för stärkt styrning av de externa relationerna införs. ESV ser även potential i form av en utvecklad anslagsredovisning med utgångspunkt i de metoder som redan används inom infrastrukturuområdet. Även de förslag om ett stärkt planeringsramverk avseende investeringar som lämnas i ”Investeringsplanering för försvarsmateriel - En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess” (SOU 2014:15) skulle kunna bidra till att minska fluktuationerna och öka förutsägbarheten.

3.3 Myndigheternas ansvar och befogenheter

ESV anser att det är av central betydelse att de olika delarna i styrningen är samstämmiga. Vi kan därför inte enbart beakta de finansiella aspekterna av våra förslag. Vi behöver analysera även andra delar i regeringens styrning av materiel- och logistikförsörjningen. Detta för att kunna lämna förslag som innebär att den samlade styrningen blir ändamålsenlig.

3.3.1 Regelverket bygger på balans mellan ansvar och befogenheter

Myndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. De ansvarar för att tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. En tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna är därför en grundläggande förutsättning för en fungerande styrning av statsförvaltningen.

Regeringen beslutar om generella regelverk för ekonomisk styrning samt om myndigheternas ansvar och befogenheter. Regeringen beslutar även om de specifika förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det senare sker i myndighetens instruktion, i årliga regleringsbrev och i övriga regleringsbeslut.

Varje myndighetsledning är ansvarig inför regeringen. Detta regleras i myndighetsförordningens tredje paragraf.

”3 § Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”

I förarbetena till myndighetsförordningen är utgångspunkten att respektive myndighet ansvarar för sin verksamhet inför regeringen. Med verksamhetsansvar avses ansvaret för att myndighetens verksamhet är inriktad mot målen och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen ställt upp.

Det konstateras i förarbetena till förordningen att den som leder verksamheten bör ha ett ansvar som svarar mot befogenheten, det vill säga ledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den tilldelats handlingsutrymme. Vikten av att ansvaret kan identifieras framhålls särskilt.

För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt och med hög kvalitet krävs enligt förarbetena till myndighetsförordningen att redovisning och rapportering av myndighetens resultat sker på ett betryggande sätt. Pålitlig information ska tas fram samt redovisas och rapporteras på ett rättvisande sätt. Det gäller såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen.

Försvarsmaktens grundläggande ansvar

Försvarsmaktens grundläggande ansvar är enligt myndighetens instruktion att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid. Försvarsmakten ska enligt instruktionen kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Myndigheten ska även kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet.

FMV:s grundläggande ansvar

De huvudsakliga uppgifterna för FMV är enligt instruktionen att på uppdrag av Försvarsmakten vidmakthålla, destruera och kassera varor samt upphandla byggentreprenader, varor och tjänster.

Myndigheten ska på uppdrag av Försvarsmakten även tillhandhålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster. FMV ska biträda Försvarsmakten i materielförsörjnings- och logistikförsörjningsplanering samt med materielsystemkunskap.

3.3.2 Försvarsområdets beställar- utförarmodell skapar obalanser

Bakgrund till beställar- utförarmodellen mellan Försvarsmakten och FMV

Myndigheten Försvarsmakten bildades i mitten av 1990-talet. Den var en sammanslagning av cirka 100 olika försvarsmyndigheter. Före denna sammanslagning infördes även beställar- utförarmodellen mellan Försvarsmakten och FMV. Syftet med modellen var att öka Försvarsmaktens möjligheter att styra materielförsörjningen. Modellen innebar att anslagen överfördes från FMV till Försvarsmakten och att Försvarsmakten i egenskap av beställare skulle styra FMV:s verksamhet.

Generellt om beställar- utförarmodeller i staten

Idéerna om beställar- utförarmodeller inom offentlig verksamhet växte fram under andra halvan av 1980-talet och de syftade till att effektivisera den offentliga sektorn.

ESV har i rapporten *Styrning av försvaret* (ESV 2005:10) beskrivit huvuddragen i beställar- utförarmodellen i staten. Med modellen avses att de varor och tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsbeläggs och att anslagsmedel anvisas och tilldelas de myndigheter som köper och använder produkten. Den utförande myndigheten blir i en sådan modell beroende av avgiftsintäkter från köparna för sin finansiering.

Syftet med modellen är att i någon mån efterlikna marknadsmässiga förutsättningar. Den förväntas på så sätt skapa incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom till en bättre resursanpassning. Denna typ av incitament skapas av den latent risk för utföraren att beställarna ska minska sin efterfrågan eller välja en annan utförare.

Modellen förväntas på motsvarande sätt ge beställarna incitament att kritiskt värdera pris och kvalitet samt överväga alternativa sätt att fylla det behov som utförarens produkter ska tillfredsställa. Dimensioneringen och användningen av resurser inom den avgiftsfinansierade verksamheten antas på detta sätt bli styrda av dem som efterfrågar och drar nytta av de tjänster som produceras.

En allmän förutsättning för att modellens önskade effekter ska kunna uppkomma anses vara att båda myndigheterna, framförallt den beställande, har valfrihet i sitt agerande. Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan, producera tjänsten själv eller att helt avstå från tjänsten.

Beställar- utförarmodellen mellan Försvarmakten och FMV

ESV ifrågasätter om modellen mellan Försvarmakten och FMV kan beskrivas som en beställar- utförarmodell. Skälet till detta är att FMV (exklusive de från Försvarmakten nyligen övertagna förråden, serviceställena och verkstäderna) inte är en utförare i egentlig mening.

En av myndighetens huvuduppgifter är enligt instruktionen att upphandla varor och tjänster. FMV är således statens beställare. De faktiska utförarna finns utanför staten, i form av försvarsindustrin samt andra företag och organisationer. Vi har alltså i egentlig mening en tredelad beställar- beställar- utförarmodell, där den inomstatliga delen av modellen närmast kan beskrivas som en beställar- beställarmodell.

Denna beställar- beställarmodell mellan Försvarmakten och FMV innebär två saker.

1. De eftersträvade effekterna med en beställar- utförarmodell uppnås inte.
2. Dubbelkompetenser blir nödvändiga för att modellen ska fungera.

ESV har i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) konstaterat att beställar- utförarmodellen mellan Försvarmakten och FMV inte åstadkommer de incitament som en sådan modell syftar till. Vi anförde som grund för denna slutsats monopolförhållandet mellan Försvarmakten och FMV samt finansieringsmodellens komplexitet.

Den primära rollen för både Försvarmakten och FMV är i modellen att agera som beställare. Försvarmakten som beställare gentemot FMV och FMV som beställare gentemot de externa leverantörerna (försvarsindustrin).

Försvarmakten utgör det första beställningsledet i modellen. Det innebär att myndigheten disponerar anslagen och därmed beslutar om hur anslagsmedlen ska förbrukas. Med detta följer myndighetsledningens ansvar för verksamheten enligt tredje paragrafen i myndighetsförordningen. Försvarmaktens ledning ska ansvara för att den verksamhet som finansieras av anslagen är effektiv, utförd i enlighet med gällande rätt samt redovisad och rapporterad på ett rättvisande sätt. Försvarmakten ansvarar enligt myndighetsförordningen även för en i övrigt god hushållning med anslagsmedlen.

För att kunna leva upp till kraven på ansvar i myndighetsförordningen behöver Försvarmakten agera som en kompetent beställare. Det innebär att myndigheten ska ha förmåga att ställa relevanta krav på vad som ska levereras, det vill säga försvarsmateriel och logistiklösningar med mera. Det innebär även att Försvarmakten behöver ha förmåga att värdera om leveranserna är ändamålsenliga, prisvärda och i övrigt i enlighet med vad som kan förväntas av en kostnadseffektiv utförare.

En myndighet kan enligt ESV:s uppfattning inte frånhända sig kompetensen att fatta beslut inom ramen för det tilldelade ansvarsområdet. Detta gäller för all statlig verksamhet, oavsett om den utförs i egen regi, av externa leverantörer eller inom ramen för beställar- utförarmodeller inom staten. Förmågan att agera som kompetent beställare enligt ovan är således en lägsta acceptabla nivå på den beslutskompetens som krävs för en statlig myndighet.

FMV utgör det andra beställningsledet i modellen. Myndigheten behöver ha omfattande beställarkompetens för att kunna agera såsom statens beställare (och upphandlande myndighet) i förhållande till de externa leverantörerna. FMV behöver

därmed en beställarkompetens som blir överlappande i förhållande till den kompetens Försvarsmakten behöver för att agera som en kompetent beställare.

ESV anser mot bakgrund av detta att beställar- utförarmodellen mellan Försvarsmakten och FMV är ineffektiv eftersom intentionerna med modellen inte uppnås. Vi anser även att modellen är administrativt betungande eftersom den leder till behov av dubbelkompetenser mellan myndigheterna. Dubbelkompetenser är dock ofrånkomliga och nödvändiga om Försvarsmakten, inom ramen för denna modell, ska kunna leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar.

Försvarslogistikreformen påverkar beställar- utförarmodellen

Syftet med försvarslogistikreformen är att skapa en sammanhållen och rationell försvarslogistik. Dubbelkompetenserna mellan Försvarsmakten och FMV ska minska. Intentionen med reformen är även att skapa en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar inom ramen för ett kund- leverantörsförhållande med Försvarsmakten som nyttjare och beställare samt FMV som leverantör av materiel och bakre logistiktjänster. Försvarsmakten förutsätts beställa på så höga systemnivåer som möjligt i syfte att kunna nyttja de synergier som bedöms finnas mellan olika verksamheter inom myndigheterna.

Reformen består i huvudsak av två steg. Det första steget är en överföring av den bakre logistiken i form av förråd, serviceställen och verkstäder från Försvarsmakten till FMV. Syftet med överföringen är att FMV ska rationalisera verksamheten och samordna den med materielförsörjningen. Det andra steget är en överföring av beställarkompetens från Försvarsmakten till FMV. Syftet med överföringen är att minska dubbelkompetenserna.

Överföringen av beställarkompetens har krävt en ny modell för ledning och beställning av försvarslogistik mellan myndigheterna. Den nya modellen inklusive roll- och ansvarsbeskrivningar finns nedtecknad i ett dokument på cirka 1 700 sidor. Dokumentet har utarbetats gemensamt mellan Försvarsmakten och FMV under perioden 2012-2014.

Den nya lednings- och beställarmodellen kan översiktligt beskrivas med följande punkter:

- Försvarsmaktens beställningar till FMV ska bli färre och mer omfattande.
- Beställarkompetens förs över från Försvarsmakten till FMV.
- Försvarsmakten ska liksom idag fatta beslut om varje investering.
- FMV ska i större utsträckning än idag förse Försvarsmakten med beslutsunderlagen.

ESV ser principiella problem med ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i den nya lednings- och beställarmodellen. Vi konstaterade redan i den förra rapporten (ESV 2013:57) att Försvarmaktens beställarkompetens är otillräcklig.

I den nya modellen överförs beställarkompetens från Försvarmakten till FMV. Samtidigt kommer Försvarmakten även fortsättningsvis att vara den myndighet som har att besluta utifrån de underlag som FMV utarbetar. Detta innefattar till exempel att fatta beslut om konfigurationer av förband, så kallade funktionskedjor, så kallade funktionsobjekt och tjänster samt att ta beslut om vilka alternativ av dessa som ska utvecklas. I detta ingår även att fatta de enskilda investeringsbesluten avseende vilken materiel som FMV ska upphandla för Försvarmaktens räkning. .

I försvarslogistikreformens andra steg förs alltså delar av Försvarmaktens beställarkompetens över till FMV. Ett exempel på sådan kompetens är materielsystemasavariga, vilka på uppdrag av myndighetens produktionsledning agerade beställare gentemot FMV.

Det uppstår därmed en obalans mellan å ena sidan Försvarmaktens ansvar som beställare av försvarslogistik och sektoransvarig för den militära förmågan, samt å andra sidan Försvarmaktens befogenheter och handlingsutrymme i form av en tillräcklig beställarkompetens.

3.3.3 Sammanfattande bedömning

ESV har i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) konstaterat att den tidigare beställar-utförarmodellen mellan Försvarmakten och FMV var ineffektiv och administrativt betungande. ESV har noterat att syftet med försvarslogistikreformen är att komma till rätta med dessa problem. Steg två i reformen – överföringen av beställarkompetenser från Försvarmakten till FMV – minskar dubbelkompetenserna men skapar istället strukturella obalanser i fördelningen av ansvar och befogenheter mellan myndigheterna.

ESV anser med anledning av detta att Försvarmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar och, eftersom materielförsörjningen utgör en central del i den militära förmågan, inte heller till det samlade ansvaret för den militära förmågan i enlighet med myndighetens instruktion.

Vi ser tre möjliga alternativ för att komma till rätta med dessa obalanser.

1. En återgång till den tidigare beställar- utförarmodellen i kombination med att Försvarmakten ytterligare förstärker sin beställarkompetens.

2. Beställar- utförarmodellen avskaffas och ansvaret för det militära försvarets förmåga delas mellan Försvarmakten och FMV. Dispositionsrätten över anslagen och därmed ansvaret för verksamheten överförs från Försvarmakten till FMV.
3. Beställar- utförarmodellen avskaffas och kompetensen samlas i en enmyndighetslösning.

4 Analys

ESV:s iakttagelser i denna rapport har visat på två huvudsakliga problem med styrningen av försvarets materiel- och logistikförsörjning.

1. Den finansiella styrningen fungerar inte eftersom finansieringsmodellen är för komplex och inte i överensstämmelse med de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten. Denna komplexitet ökar som en följd av försvarslogistikreformens överföring av förråd, serviceställen och verkstäder från Försvarmakten till FMV.
2. Det råder obalans mellan Försvarmaktens ansvar enligt myndighetsförordningens tredje paragraf och myndighetens befogenheter i form av att kunna agera som kompetent beställare. Förutsättningarna för beställar- utförarmodellen avviker dessutom från hur modellen används i statsförvaltningen i övrigt. Resultatet är att modellen inte fungerar som den är tänkt.

ESV:s uppdrag avser huvudsakligen den första punkten ovan. Vi ska föreslå hur de finansiella transaktionerna kan koncentreras till en myndighet. Vi bedömer att de eventuella anslagsfluktuationer som följer av en sådan förändring är möjliga att hantera inom ramen för gällande regelverk.

Åtgärderna som leder till en koncentration av de finansiella transaktionerna behöver även resultera i en balans mellan ansvar och befogenheter. Detta eftersom en fungerande styrning förutsätter att de olika styrformerna stöder varandra.

I avsnitt 3.3 konstaterade vi att det finns tre alternativa sätt att åtgärda obalansen mellan Försvarmaktens ansvar och befogenheter:

1. Återgå till tidigare beställar- utförarmodell.
2. Dela ansvaret för den militära förmågan mellan Försvarmakten och FMV.
3. Samla kompetensen i en enmyndighetslösning.

ESV anser att generella modeller för myndighetsstyrning är att föredra framför särlösningar. De generella styrmodellerna utgår från gällande regelverk och är utformade för att tillgodose det statliga regelverket som gäller för till exempel redovisning mot anslag. När vi bedömt olika alternativ för att koncentrera de finansiella transaktionerna utgör de modeller som tillämpas inom övriga delar av statsförvaltningen därför en viktig utgångspunkt.

ESV har identifierat tre alternativ som skulle skapa balans mellan verksamhetsansvar och befogenheter. Vi analyserar hur de finansiella transaktionerna skulle kunna koncentreras till Försvarmakten eller FMV samt i ett fall om förenklingar i nuvarande modell skulle vara möjliga.

Analysen omfattar även de konsekvenser alternativen medför i form av vilken myndighet som är ägarföreträdare för materiel och upphandlande myndighet.

4.1 Alternativ 1 - Återgå till tidigare beställarutförarmodell

Beskrivning av förslagsalternativet

Detta alternativ innebär en återgång till den modell som gällde före överföringen av beställarkompetens från Försvarmakten till FMV (försvarslogistikreformen steg 2). Återgången blir nödvändig för att återskapa tillräcklig beställarkompetens vid Försvarmakten. Återgången behöver kompletteras med en ytterligare förstärkning av Försvarmaktens beställarkompetens, eftersom denna enligt ESV:s bedömning i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (2013:57) är otillräcklig.

Alternativet innebär att särlösningen för den finansiella styrningen med dess begränsningar och brister blir bestående. Ett närmande till den generella anslagsstyrningen skulle dock kunna åstadkommas genom att införa så kallad direktfakturering mellan FMV och Försvarmakten.

Direktfaktureringen innebär att FMV löpande vidarefakturerar samtliga utgifter till Försvarmakten och att milstolpmodellen med dess möjlighet till subjektiva bedömningar av leveranser och tidsfördröjningar tas bort.

ESV anser att direktfakturering i sådana fall bör gälla för såväl materieförsörjning som logistikförsörjning. Detta eftersom olika finansiella principer skulle resultera i en ökad finansiell komplexitet samtidigt som försvarslogistikreformens intentioner med en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning skulle motverkas.

Alternativet föranleder ingen förändring av dagens situation där Försvarmakten är statens ägarföreträdare för materiel och FMV är upphandlande myndighet.

Fördelar

En balans skapas mellan myndigheternas verksamhetsansvar och befogenheter (samtidigt skapas motsvarande obalans inom det finansiella ansvarsområdet, se nedan). Försvarmakten behåller nuvarande ansvar för materiel- och

logistikförsörjningen i enlighet med myndighetsförordningens tredje paragraf. Försvarsmakten får även tillräckliga resurser för att agera som en kompetent beställare och vi bedömer därför att myndighetens befogenheter blir i nivå med ansvaret i detta avseende.

Genom att även inkludera direktfakturering i detta alternativ skapar förslaget förutsättningar för en viss förbättring av den finansiella styrningen utifrån riksdagens och regeringens perspektiv eftersom tidsförskjutningen upphör och därmed även möjligheterna att styra anslagsutfallet.

Nackdelar

Genom att FMV direktfakturerar Försvarsmakten skapas en ny särlösning som försvårar överblicken över det förväntade anslagsutfallet. Det är FMV som i kontakterna med industrin måste säkerställa att Försvarsmakten agerar inom ramen för finansiella villkor. Det blir också FMV som måste göra prognoser eller leverera prognosunderlag till Försvarsmakten över anslagsförbrukningen med utgångspunkt i upparbetade kostnader i industrin. Därmed skapas en ny obalans mellan Försvarsmaktens ansvar och befogenheter, i detta fall inom det finansiella ansvarsområdet.

Eftersom Försvarsmakten fortfarande ansvarar för att hålla de finansiella ramarna skapas inte fullt ut det ökade incitamentet för att minska fluktuationerna eftersom befogenheterna att vidta åtgärder för att uppnå detta innehåller av en annan myndighet, FMV. ESV bedömer att det kan leda till svårigheter i planeringsarbete och att ytterligare dubbelkompetenser byggs upp.

ESV bedömer även att intentionerna med försvarslogistikreformen motverkas. De dubbla beställarkompetenserna mellan myndigheterna behöver öka i en utsträckning som överstiger nivån före försvarslogistikreformen.

Ineffektiviteten och den tunga administrationen som beställar- utförarmodellen medför blir bestående och administrationen ökar ytterligare i omfattning eftersom mängden internfakturer kan antas öka väsentligt.

Problem med den interna kontrollen kan uppstå om FMV och Försvarsmakten förväntas betala samma fakturer i två led.

4.2 Alternativ 2 - Dela ansvaret för den militära förmågan

Beskrivning av förslagsalternativet

Detta alternativ innebär att beställar- utförarmodellen mellan myndigheterna avvecklas och ansvaret för det militära försvaret delas mellan Försvarsmakten och FMV. Dispositionsrätten över anslagen förs från Försvarsmakten till FMV och de finansiella transaktionerna koncentreras till FMV.

Vi anser att materielen bör ägas av FMV i en sådan modell, vilket innebär att även rollen som ägarföreträdare övergår från Försvarsmakten till FMV och att Försvarsmakten genom en lämplig konstruktion får tillgång till materielen. Förslaget föranleder ingen förändring av vilken myndighet som är upphandlande myndighet.

Fördelar

Förslaget skapar förutsättningar för en fungerande finansiell styrning som stämmer överens med regelverket och styrningen inom den övriga statsförvaltningen.

Förslaget undanröjer obalansen som följer av Försvarsmaktens avsaknad av beställarkompetens. FMV tar över verksamhetsansvaret för materiel- och logistikförsörjningen från Försvarsmakten.

Nackdelar

Materiel och förnödenheter utgör en central del i den militära förmågan. Detta gäller på alla nivåer, från den enskilda skyttegruppen till den gemensamma insatsledningen. Det gäller i alla delar, såväl för armé- marin- och flygstriidskrafter som för lednings- och logistikförband. Då materielen utgör en väsentlig beståndsdel ända ned till minsta organisatoriska enhet begränsar en uppdelning av ansvaret myndigheternas möjligheter att agera självständigt.

Materiel med logistiklösningar och förnödenheter utgör cirka hälften av det militära försvarets samlade utgifter/kostnader. En överföring av ansvaret för denna del till FMV innebär därmed att ansvaret för den militära förmågan skulle vila på Försvarsmakten och FMV till ungefär lika stor del. Myndigheternas instruktioner skulle därmed behöva förändras i grunden.

Uppdelningen av ansvaret skulle enligt ESV:s bedömning skapa stora samordningsbehov mellan myndigheterna. Samordningsbehovet skulle vara väsentligt större än i nuvarande modell och nya samordningsmodeller skulle därför behöva utarbetas.

Att dela upp ansvaret skulle även innebära att regeringen inte längre delegerar det samlade ansvaret för den militära förmågan till en myndighet. Det blir då regeringen som behöver hantera bedömningar när samverkan mellan de två myndigheterna inte fungerar. Regeringen skulle därmed behöva vara en aktiv part i de samordningsmodeller som behövs för att åstadkomma en fungerande militär förmåga. ESV har svårt att se hur sådana samverkansmodeller skulle kunna utformas utan att Försvarsdepartementets uppgifter och kompetens utökas väsentligt.

ESV vill även lyfta fram att en modell som på detta vis delar ansvaret för en sektoruppgift inte används inom statsförvaltningens övriga sektorer. Detta alternativ skulle därmed resultera i en långtgående särlösning när det gäller myndighetsstruktur och ansvarsfördelning.

4.3 Alternativ 3 - Samla kompetensen i en enmyndighetslösning

Beskrivning av förslagsalternativet

Detta alternativ innebär att beställar- utförarmodellen mellan myndigheterna avvecklas. Det innebär att ansvaret och kompetensen för materiel- och logistikförsörjningen samlas i en myndighet.

Försvarmakten blir upphandlande myndighet för försvarsmateriel och är liksom idag ägarföreträdare för materielen.

Fördelar

Förslaget skapar förutsättningar för en fungerande finansiell styrning som stämmer överens med styrningen av övriga statsförvaltningen. Finansieringsmodellen för försvarsmateriel blir även densamma som för anslagsfinansierade infrastrukturinvesteringar.

En balans skapas mellan ansvar och befogenheter. En sektormyndighet bär det samlade ansvaret för det militära försvarets förmåga, inklusive materiel- och logistikförsörjningen, samt disponerar de resurser (kompetenser) som ger tillräckliga befogenheter.

Alternativet innebär ingen särlösning utan stämmer överens med normalmodellen inom statsförvaltningen, där en myndighet självständigt ansvarar för sitt verksamhetsområde. Alternativet följer även normalmodellen för finansiell styrning inom staten och därmed även det generella regelverket.

En obruten och sammanhållen kedja skapas mellan förbanden i insatsorganisationen, främre och bakre logistik samt materielförsörjning. Därmed kan icke värdeskapande dubbelkompetenser undanröjas och intentionerna med försvarslogistikreformen kan förverkligas.

Nackdelar

Den sammanslagna myndigheten blir relativt stor, cirka 20 000 årsarbetskrafter. Detta skulle kunna, men behöver inte vara, en nackdel. ESV vill i samband med detta fästa uppmärksamhet vid att Polisorganisationen, som kommer att samlas i den nya myndigheten Polisen, omfattar cirka 25 600 årsarbetskrafter.

En nackdel med detta alternativ kan även vara att förändringen under en period tar tid och kraft från kärnverksamheten och övriga delar i försvarsreformen.

4.4 Övriga handlingsalternativ

Vi har analyserat fler alternativ än de som beskrivs ovan. Då övriga alternativ har mera långtgående negativa effekter antingen på den finansiella styrningen eller på obalansen i ansvar och befogenheter i förhållande till de tre huvudalternativen redogör vi inte närmare för dessa i rapporten.

5 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och förslag. De baseras på iakttagelserna och analyserna som redovisats i tidigare kapitel.

ESV:s förslag:

- ESV föreslår att materielförsörjningens finansiella transaktioner koncentreras till Försvarmakten. Detta bör ske genom att verksamheten vid FMV uppgår i Försvarmakten, vilket innebär att myndigheten FMV kan avvecklas.
- ESV föreslår att Försvarmakten blir upphandlande myndighet för försvarsmateriel och försvarslogistik samt ägarföreträdare för materielen.
- ESV föreslår att de finansiella villkoren för anslagen för materielförsörjning är desamma som för infrastrukturella investeringar.

ESV anser att det är av central betydelse att de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten är allmängiltiga, det vill säga gäller för alla delar av statens verksamhet.

En sådan grundläggande princip är att utfallet på anslagen ska redovisas det år den ekonomiska händelsen för staten inträffar. En annan grundläggande princip är att utfallet på anslagen inte i någon väsentlig grad ska kunna styras genom statsinterna faktureringar mellan myndigheter. Den nuvarande finansieringsmodellen för materielförsörjningen lever inte upp till dessa grundläggande principer.

Vi redogör i följande kapitel för skälen till våra förslag.

5.1 Den finansiella styrningen blir fungerande

Genom att FMV uppgår i Försvarmakten kommer finansieringsmodellen för försvarets materiel- och logistikförsörjning att stämma överens med den finansieringsmodell som är rådande inom övriga jämförbara delar av statsförvaltningen. Detta innebär att redovisning mot anslag kommer göras i enlighet med de generella principerna och när de ekonomiska händelserna för staten inträffar. Riksdagens och regeringens beslut om förändrade anslagsnivåer inför ett budgetår

innebär i denna normalmodell att myndigheten det aktuella budgetåret behöver förändra nivån på utgifterna för staten. Om den beslutade förändringen fått effekt blir sedan direkt avläsbart i myndighetens anslagsredovisning för samma budgetår.

En enmyndighetslösning innebär alltså att direkt anslagsstyrning kommer att tillämpas för huvuddelen av det militära försvaret. Det ger enligt ESV:s uppfattning riksdagen och regeringen väsentligt större möjligheter att utöva en ändamålsenlig finansiell styrning inom detta område.

I dagens modell får beslut om förändrade anslagsnivåer för förbandsverksamhet, beredskap och internationella insatser effekt direkt, medan myndigheterna kan förskjuta effekten av förändrade anslagsnivåer för materiel- och logistikförsörjningen inom ramen för den nuvarande milstolpefaktureringen. Sådana förskjutningar riskerar vid lägre anslagsnivåer att resultera i långsiktiga ekonomiska obalanser inom materieförsörjningen.

Med en direkt anslagsstyrning även för materiel- och logistikförsörjningen får riksdagen och regeringen en bättre helhetskontroll över statens faktiska utgifter för det militära försvaret inför varje budgetår. Riksdagen och regeringen får med denna modell även kontroll över de långsiktiga åtagandena, som innebär intecknande av framtida anslagsmedel. Det sker genom en fungerande bemyndiganderedovisning där åtagandet för staten sammanfaller med att framtida anslagsmedel intecknas.

Anslagsstrukturen blir ett styrmedel

En modell med direkt anslagsstyrning för huvuddelen av det militära försvaret ger riksdagen och regeringen även ökade möjligheter att styra genom förändringar i anslagsstrukturen. Det ger en ökad handlingsfrihet i styrningen. ESV ser fördelar med att utreda alternativa anslagsstrukturer inför övergången till en enmyndighetslösning.

Vid en sådan övergång finns det enligt ESV:s uppfattning goda möjligheter att uppföra ett förvaltningsanslag för Försvarmakten på statens budget. Ändamålet med ett sådant anslag skulle kunna vara att finansiera Försvarmaktens centrala ledning och gemensamma administration samt materieförsörjningskompetensen från tidigare FMV (exklusive förråd, service och verkstäder). Syftet med att införa ett sådant anslag skulle vara att få en mera direkt styrning över den centrala ledningens och administrationens omfattning.

För att riksdagen och regeringen särskilt ska kunna styra omfattningen på materieförsörjningskompetensen som överförts från tidigare FMV finns möjligheten att ha en särskild anslagspost för denna under ett sådant förvaltningsanslag. En sådan

anslagspost motsvarar ändamålet med det förvaltningsanslag för FMV som ESV föreslog i rapporten ESV 2013:57.

Det kan vid sidan av ett förvaltningsanslag finnas skäl att överväga alternativ till dagens indelning i förbandsverksamhet och insatser, internationella insatser, anskaffning av materiel, vidmakthållande av materiel samt forskning och teknikutveckling. ESV anser att riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt bör vara överordnat vid val av sådan indelningsgrund.

Det finns även fördelar med att beakta strukturen i Försvarmaktens ekonomimodell när man utreder alternativa anslagsstrukturer. En samstämmighet mellan anslagsstrukturen och myndighetens ekonomimodell skulle enligt ESV:s uppfattning innebära att den finansiella styrningen blir mera rationell och mindre resurskrävande att utöva. En möjlig alternativ indelning skulle därmed kunna vara verksamhetsgrenarna eller produktgrupperna i Försvarmaktens ekonomimodell.

5.2 Balans skapas mellan ansvar och befogenheter

ESV har i detta uppdrag konstaterat att överföringen av beställarkompetens från Försvarmakten till FMV har ökat obalanserna mellan Försvarmaktens ansvar och befogenheter. ESV anser utifrån dessa iakttagelser att Försvarmaktens ledning inte längre har möjlighet att leva upp till kraven i myndighetsförordningen om att ansvara för verksamhetens effektivitet, regelefterlevnad, rättvisande redovisning och rapportering samt i övrigt goda hushållning med statens medel.

Vi har i rapporten redogjort för att beställar- utförarmodellen mellan Försvarmakten och FMV både är ineffektiv och administrativt betungande. Vi har även visat att den förutsätter dubbelkompetenser mellan myndigheterna.

Det är enligt ESV:s bedömning svårt att finna skäl för bevarandet av en tvåmyndighetslösning i en beställar- utförarmodell när denna modell leder till såväl obalanser mellan ansvar och befogenheter som ineffektivitet och en hög administrativ belastning.

I en enmyndighetslösning samlas ansvaret och befogenheterna i samma myndighet på samma sätt som inom övriga sektorer i statsförvaltningen. Det undanröjer obalanserna och Försvarmakten kan leva upp till kraven på ledningens ansvar i myndighetsförordningen. Försvarmakten får därmed även det samlade ansvaret för att organisera verksamheten på ett rationellt och effektivt sätt.

5.3 Ett tredje steg tas i försvarslogistikreformen

Enmyndighetslösningen innebär att det inte längre kommer att finnas behov av icke värdeskapande dubbelkompetenser mellan de två myndigheterna. Därmed kan försvarslogistikreformens intentioner i form av en sammanhållen och rationell materiel- och logistikförsörjning ta ett steg till.

Genom överföringen av förråden, serviceställena och verkstäderna till FMV har den bakre logistiken blivit föremål för genomlysning och rationalisering genom samordningen med materieförsörjningen. Det är efter denna process en mera värdefinierad och ändamålsenlig verksamhet som kan återföras till Försvarmakten.

När man fört över beställarkompetens från Försvarmakten till FMV har beställar- och upphandlingskompetensen vid de båda myndigheterna utretts, kartlagts och värderats. Därmed har en grund lagts för att på ett ändamålsenligt och rationellt sätt integrera dessa funktioner i samma myndighet.

De redan vidtagna åtgärderna i form av försvarslogistikreformen har således enligt ESV:s uppfattning skapat goda förutsättningar för att i ett tredje steg kunna förverkliga en fullt ut sammanhållen materiel- och logistikförsörjning inom ramen för samma myndighet.

Vid ett sådant tredje steg i försvarslogistikreformen behöver ambitionerna inte begränsas till en rationell och sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Perspektivet vid en enmyndighetslösning kan istället vidgas till att skapa ett sammanhållet och rationellt flöde från materieförsörjningen och den bakre logistiken, via insatsorganisationens främre logistik, till förbandens utförande av sina uppgifter i form av övningar och insatser.

5.4 Fluktuationer i anslagsutfall blir hanterbara

ESV har inom ramen för detta uppdrag visat att de fluktuationer i anslagsutfall mellan åren som skulle kunna uppträda vid en enmyndighetslösning är hanterbara inom ramen för budgetlagens bestämmelser.

Genom en sådan lösning blir det ökade behov av flexibilitet som behövs inom ramen för materielanskaffningen föremål för riksdagens och regeringens styrning istället för att behovet omhändertas inom ramen för nuvarande tvåmyndighetsmodell.

Denna lösning tillämpas redan inom infrastrukturområdet som har en anslagskredit på 10 procent och en möjlighet att spara 100 procent av tilldelade medel på anslag som används för anskaffning och vidmakthållande. ESV anser att dessa gränser torde vara lämpliga även inom försvarsområdet.

ESV vill även betona behovet av stabilitet när det gäller anslagsvillkor vilket är speciellt viktigt för att verksamhet med långa genomförandeperioder och stor osäkerhet ska kunna bedrivas kostnadseffektivt.

5.5 Försvarsmakten blir upphandlande myndighet och ägarföreträdare

Vid övergången till en enmyndighetslösning kommer rollen som upphandlande myndighet för försvarsmateriel att ligga på Försvarsmakten. Detta utökade ansvar balanseras enligt ESV:s uppfattning av utökade befogenheter genom att upphandlingskompetensen från FMV blir en del av myndigheten Försvarsmakten.

ESV anser att riksdagen och regeringen även vid en enmyndighetslösning kan styra såväl inriktning som omfattning på de funktioner som tidigare organiserades i myndigheten FMV. Möjligheterna att styra dessa blir vid en enmyndighetslösning enligt ESV:s bedömning till och med större än vad som är fallet under den nu rådande beställar- utförarmodellen.

Styrmedlen utgörs bland annat av anslagsstrukturen (indelning i anslag, anslagsposter och delposter), anslagsnivåer, uppgifter i Försvarsmaktens instruktion, mål och återrapporteringskrav i Försvarsmaktens regleringsbrev samt regeringens utnämningssmakt.

Därmed kan riksdagen och regeringen säkerställa att den kompetens som tidigare organiserades i myndigheten FMV upprätthålls på en tillfredsställande nivå som en funktion inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten är idag ägarföreträdare för försvarsmaterielen. Detta blir ingen skillnad vid en enmyndighetslösning.

5.6 ESV avråder från en fortsatt beställar- utförarmodell

ESV ska enligt uppdraget redovisa vilka konsekvenser de olika alternativen bedöms medföra i förhållande till möjliga åtgärder inom befintlig modell för de finansiella transaktionerna.

Vi har i rapporten redogjort för att den befintliga modellen inte medger en fungerande finansiell styrning. Vi har även redogjort för att den skapar obalanser mellan Försvarmaktens ansvar och befogenheter, vilket innebär att vi inte anser att Försvarmakten inom ramen för befintlig modell kan leva upp till kraven i myndighetsförordningen. Detta är problem som enligt ESV:s uppfattning är inbyggda i den befintliga modellen. Det är således inte möjligt att åtgärda problemen och samtidigt behålla modellen i befintligt skick.

ESV anser att förslagsalternativet som innebär en återgång till den beställar-utförarmodell som rådde före försvarslogistikreformen ligger närmast den befintliga modellen. Vi analyserar detta alternativ närmare i kapitel 4.

ESV anser att beställar- utförarmodeller inom staten endast ska användas om någon form av internmarknadsmekanismer kan antas bidra till en effektiv verksamhet. Så är inte fallet i modellen mellan Försvarmakten och FMV.

ESV anser vidare att modellen i egentlig mening inte är en beställar- utförarmodell eftersom både Försvarmakten och FMV är beställare i modellen. Detta faktum innebär enligt ESV:s uppfattning ineffektivitet och väsentliga kostnader i form av överlappande uppgifter och kompetenser. Modellen skapar inte heller en fungerande finansiell styrning eftersom direktfinansiering skapar obalanser mellan finansiellt ansvar och befogenheter.

ESV avråder därför från en återgång till den tidigare beställar- utförarmodellen.

5.7 ESV avråder från att dela upp ansvaret för det militära försvaret

ESV avråder från en uppdelning av ansvaret för den militära förmågan mellan Försvarmakten och FMV. Vi har analyserat detta alternativ närmare i kapitel 4. En sådan uppdelning skulle innebära att ingen myndighet har det samlade ansvaret. Uppdelningen skulle således skapa stora oklarheter i ansvarsfördelningen för hela sektorns kärnfunktioner. Den skulle även generera höga kostnader för samordning, såväl myndigheterna emellan som mellan myndigheterna och regeringen.

ESV anser vidare att en myndighetsstruktur baserad på dimensionen förbandsverksamhet respektive materiel- och logistikförsörjning är olämplig eftersom en sådan uppdelning delar verksamheten ända ned till dess minsta enheter (den enskilda skyttegruppen, fartyget med besättning och flygplanet med flygförare).

Om ansvaret ska fördelas mellan fler myndigheter bör uppdelningen enligt ESV:s uppfattning istället utgå från en dimension som i möjligaste mån innebär att de olika myndigheterna kan agera självständigt.

6 Konsekvensanalys

ESV har i kapitel 4 analyserat olika lösningsalternativ. Som en del i detta beskriver vi för- och nackdelar med respektive alternativ. Dessa utgör en del i vår konsekvensanalys. I kapitel 5 redogör vi för våra slutsatser och förslag. Även de skäl som vi anger för förslagen är en del i konsekvensanalysen. I detta kapitel behandlar vi förslaget övriga konsekvenser samt andra aspekter av betydelse vid implementering av förslaget.

Konsekvenser för försvarsreformen

Regeringen initierade med propositionen *Ett användbart försvar* (Prop. 2008/09:140) en ny försvarspolitisk inriktning. Den innebär bland annat att insatsförbanden kommer att vara fullt bemannade, materiellt uppfyllda, samövade och inte kräva någon återtagning för att vara fullt användbara. Reformen innebär väsentliga förändringar av det militära försvaret och de berörda myndigheterna arbetar med att successivt anpassa verksamheten till detta.

ESV:s förslag innebär att ännu en förändring behöver omhändertas under den pågående reformen. Vår bedömning är dock att övergången till en enmyndighetslösning på några års sikt kommer att underlätta slutförandet av reformen. Detta eftersom en fungerande styrning, som inte belastas av beställarutförarmodellens friktioner i form av bland annat dubbelkompetenser och administrativ belastning, skapar förutsättningar för en mera effektiv och flexibel verksamhet.

Det är dock enligt ESV:s bedömning viktigt att takten vid implementeringen av förslaget beaktar Försvarmaktens förutsättningar att omhänderta förändringen.

Konsekvenser för försvarslogistikreformen

Regeringen initierade 2011 en försvarslogistikreform som syftar till att öka rationaliteten genom att skapa en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. ESV har i tidigare kapitel redogjort för och analyserat steg 1 och steg 2 i reformen. Vi har även redogjort för att övergången till en enmyndighetslösning enligt vår bedömning är ett naturligt tredje steg i reformen.

ESV anser att genomförandet av vårt förslag inte bör invänta den fortsatta implementeringen av försvarslogistikreformen. Vi kan konstatera att Försvarmakten och FMV redan investerat mycket tid och resurser i framtagandet av den nya lednings- och beställningsmodellen. Vår bedömning är att det inte vore

kostnadseffektivt att först implementera denna modell i en tvåmyndighetslösning för att sedan ändå övergå till en enmyndighetslösning. Delar av modellen skulle istället, om så är lämpligt, kunna utgöra underlag för hur rollerna och ansvaren inom Försvarsmakten bör utformas.

Konsekvenser för implementering av affärs- och verksamhetssystem

Även den pågående implementeringen av Försvarsmaktens affärssystem PRIO talar för en relativt snar implementering av ESV:s förslag. Ett affärssystemets funktionalitet är enligt ESV:s uppfattning beroende av att det finns en fastställd och relativt stabil struktur för hur verksamheten ska bedrivas. Det är därför viktigt att de närmare formerna för en enmyndighetslösning utreds för att undvika förseningar av den fortsatta implementeringen av PRIO.

ESV har även genom Statskontorets granskningar av försvarslogistikreformen noterat att FMV överväger nya systemlösningar för att hantera den nya lednings- och beställningsmodellen. ESV anser att det vore olyckligt om FMV bygger upp egna systemlösningar som vid en enmyndighetslösning skulle kunna omhändertas av PRIO.

Konsekvenser för kompetensförsörjningen

ESV kan konstatera att en myndighetslösningen innebär att Försvarsmakten övertar medarbetare med en för myndigheten till delar ny kompetens. Det handlar till exempel om viss teknisk kompetens samt marknads- och upphandlingskompetens. Det är enligt ESV:s uppfattning viktigt att Försvarsmakten redan från början arbetar systematiskt med att bygga upp en förmåga till kontinuerlig kompetensförsörjning även inom dessa områden.

En stor del av FMV utgörs av förråd, serviceställen och verkstäder. Dessa har fram till 2013 varit en del av Försvarsmakten. Försvarsmakten har således en vana vid att kompetensförsörja dessa funktioner.

Även för den övriga delen av FMV finns faktorer som torde förenkla sammanslagningen. Stora delar av FMV är redan idag lokaliserade i samma byggnader (Tre vapen) som delar av Försvarsmaktens högkvarter. Vidare har Försvarsmakten personalansvaret för delar av FMV:s personal, eftersom dessa är tjänstlediga (motsv.) från sina anställningar i Försvarsmakten.

ESV ser fördelar med att Försvarsmaktens kompetensbehov vidgas på detta sätt. En alltför dominant yrkeskår inom en myndighet kan innebära att perspektiven ibland blir för smala.

Konsekvenser för FMV:s övriga uppgifter och kunder

FMV har enligt instruktionen ett antal uppgifter där det vid implementeringen av en enmyndighetslösning behöver analyseras om dessa ska överföras till Försvarmakten eller någon annan myndighet inom statsförvaltningen. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas certifieringsorgan för säkerhet i IT-produkter och system samt patentorgan för immaterialrättsliga frågor för de myndigheter som hör till Förvarsdepartementet.

Förslagets effektivitetsvinster

Vi kan även konstatera att vårt förslag innebär att verksamheten bli mera effektiv och rationell. Hur höga effektivitetsvinsterna blir behöver dock utredas närmare. Det har inte varit en del i detta uppdrag.

Sammanfattande bedömning

ESV bedömer att övergången till en enmyndighetslösning bör ske relativt snart. Detta för att underlätta slutförandet av försvarsreformen samt för att undvika de kostnader som annars följer av att implementera försvarlogistikreformen i en beställarutförarmodell. Förändringstakten behöver dock beakta Försvarmaktens möjligheter att omhänderta förändringarna.

ESV gör Sverige rikare

–Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.

–Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.