



2013:14



STATSKONTORET

# Reformeringen av försvarslogistiken

Delrapport 1







MISSIV

DATUM  
2013-08-14  
ERT DATUM  
2012-12-20

DIARIENR  
2013/2-5  
ER BETECKNING  
Fö2011/613/MFU  
(delvis)

Regeringen  
Försvarsdepartementet  
103 33 Stockholm

### Uppföljning av försvarslogistikreformen

Regeringen gav den 12 december 2012 Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera Försvarmaktens och Försvarets materielverks arbete med att effektivisera försvarslogistiken. Statskontoret ska därigenom dels stötta myndigheterna genom att lämna rekommendationer till dem, dels bedöma hur myndigheternas arbete fortlöper och åiterrapportera detta till regeringen (Försvarsdepartementet). Föreliggande delrapport är den första av sammanlagt tre rapporter som Statskontoret ska lämna under perioden 2013–2015.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Reformeringen av försvarslogistiken. Delrapport 1* (2013:14).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Annika Gustafsson och utredare Charlotta Edholm, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Charlotta Edholm



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Avgränsningar för den första delrapporten	12
1.3	Metod och genomförande	13
1.4	Rapportens disposition	13
<b>2</b>	<b>Utgångspunkter för logistikreformen</b>	<b>15</b>
2.1	Försvarslogistik – ett stöd till militära insatser	15
2.2	Försvarmaktens och FMV:s uppgifter	16
2.3	Försvarmakten och FMV ska gemensamt spara 760 miljoner kronor	17
2.4	Riksdagens försvarsbeslut 2009	21
2.5	Försvarsstrukturutredningen 2011	22
<b>3</b>	<b>Myndigheternas förberedelser inför verksamhetsövergången</b>	<b>25</b>
3.1	Förutsättningar för verksamhetsöverföringen	25
3.2	Några viktiga händelser i planeringen och förberedelserna	28
<b>4</b>	<b>Logistikverksamhet i ny organisation</b>	<b>33</b>
4.1	Styrning och ledning av FSV	33
4.2	Den nya resultatenheten FSV inom FMV	34
4.3	Verksamhetsuppdelningen mellan myndigheterna	37
4.4	Ett nytt FMLOG inom Försvarmakten	39
4.5	Organisationsförändringar innan överföringen	43
<b>5</b>	<b>Några faktorer i genomförandet av logistikreformen</b>	<b>45</b>
5.1	Myndigheterna har olika systemstöd	45
5.2	Nya gränssnitt i logistikförsörjningen	49
5.3	FMV köper många tjänster från Försvarmakten	51
<b>6</b>	<b>Inköpsverksamheten och UEFA-projektet</b>	<b>53</b>
6.1	Mål om minskade kostnader för inköp	53
6.2	Försvarmaktens effektiviseringsprojekt UEFA	55
6.3	Inköpsverksamheten ännu inte integrerad	60
<b>7</b>	<b>Redovisningen av besparingar</b>	<b>63</b>
7.1	Besparingarna försenas	63
7.2	Höga och osäkra omställningskostnader	69
7.3	Kostnadsbasen för besparingarna	72
7.4	Två modeller för att följa upp besparingarna	75

<b>8</b>	<b>Statskontorets slutsatser</b>	<b>77</b>
8.1	Besparingarna försenas för inköp och logistik	77
8.2	Gemensamt sparbetning utan starttidpunkt	80
8.3	Fortfarande oklara ekonomiska konsekvenser av verksamhetsöverföringen	81
8.4	Verksamhetsuppdelningen ger nya gränssnitt i försvarslogistiken	83
8.5	Omfattande steg återstår i logistikreformen	85
8.6	Statskontorets rekommendationer	87
8.7	Statskontorets fortsatta arbete	88
	<b>Referensförteckning</b>	<b>89</b>
	<b>Ordlista och begreppsförklaring</b>	<b>95</b>
	<b>Förkortningar</b>	<b>99</b>
<b>Bilaga</b>		
Regeringsuppdraget		101

## **Sammanfattning**

Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) har fått i uppdrag av regeringen att gemensamt reformera försvarslogistiken, dvs. logistiktjänster och materielanskaffning. Syftet är att frigöra resurser från stödverksamheten så att de kan användas till uppbyggnad av Försvarmaktens insatsorganisation. Statskontoret ska på regeringens uppdrag följa och utvärdera myndigheternas arbete med att effektivisera försvarslogistiken. Denna delrapport är den första av tre rapporter från Statskontoret.

### **En omfattande reform med krav på besparingar**

I juni 2012 beslutade regeringen att en del av de försvarslogistiska tjänsterna inom Försvarmaktens logistikförband (FMLOG) skulle föras över till FMV. Det var det första steget i en omfattande reform som ska renodla fördelningen av uppgifter och ansvar mellan de båda myndigheterna. Syftet är att skapa med en mer ändamålsenlig beställar- och utförarorganisation för materiel- och logistikförsörjning. Den mest omfattande delen av logistikreformen, förändringen av processen för att anskaffa materiel, är försenad och ska genomföras 2014. När det nya arbetssättet har införts med början 2015 kan Försvarmakten koncentrera sig på militära förmågekrav medan FMV får ett större ansvar för att leverera de affärsmässigt bästa lösningarna. Utgångspunkten för regeringens beslut var de förslag som Försvarsstrukturutredningen (FSU-utredningen) lämnade 2011.

Regeringen har beslutat att myndigheterna tillsammans ska spara 760 miljoner kronor per år från och med 2015. Besparingsuppdraget fördelar sig på tre effektiviseringsområden: verksamheten för förråd, service och verkstad (300 miljoner kronor), inköpsverksamheten inklusive det s.k. UEFA-projektet för minskade inköpskostnader (330 miljoner kronor, varav UEFA 300 miljoner kronor), samt funktionen för ledning och beställning (130 miljoner kronor).

### **Den första verksamhetsöverföringen till FMV förbereddes och genomfördes på kort tid**

När regeringen i juni 2012 fattade det formella beslutet om verksamhetsöverföringen återstod endast ett halvår till dess att överföringen skulle vara genomförd. Verksamhetsövergången innebar i huvudsak att verksamheter som inte tillhörde insatsorganisationen inom FMLOG skulle föras över till FMV. I vissa fall var det hela organisatoriska enheter som lyftes över från FMLOG till FMV, och i andra fall delades verksamheterna. De verksam-

heter som fördes över till FMV har organiserats som en ny resultatenhet inom FMV: "Förråd, service och verkstäder" (FSV). Totalt har antalet anställda fördubblats inom FMV till följd av överföringen. Myndigheterna hade alltså kort tid på sig för att förbereda och genomföra reformen, men trots det har den löpande produktionen inte påverkats i någon större omfattning.

### **Stor risk att regeringens besparingskrav inte realiseras**

Statskontoret konstaterar att det finns stor risk att regeringens besparingskrav inte nås. Myndigheterna räknar inte med att kunna nå regeringens besparingskrav om 760 miljoner kronor per år från och med 2015. De tror sig dock kunna nå besparingsmålet för verksamheten service, förråd och verkstäder, liksom för inköpsverksamheten. Det är även möjligt att nå besparingskravet som avser funktionerna för ledning och beställning, men ett år senare än vad regeringen har angett. Myndigheterna kan däremot bara nå besparingsmålet till hälften i den del som handlar om att sänka inköpskostnaderna genom UEFA-projektet. Orsaken till detta är enligt myndigheterna främst brist på personal med rätt kompetens. Sammantaget kan de bara uppfylla 610 av besparingskravets 760 miljoner kronor och det först till 2016, dvs. ett år senare än vad regeringen har krävt. Framför allt är det osäkert när besparingsbetinget för UEFA kan realiserats. Myndigheterna rapporterar att de under perioden 2011–2012 har sparat 189 miljoner kronor.

### **Oklar startpunkt för besparingarna**

Statskontoret konstaterar att regeringen har gett myndigheterna ett samlat besparingskrav som de ska fördela och genomföra. Regeringens krav har dock förändrats när det gäller tidpunkter för när besparingarna ska vara genomförda samt hur de ska återrapporteras. Därmed försvåras uppföljningen av reformen.

### **Utkontraktering av försvarslogistik förskjuts**

FMV fick inledningsvis i uppdrag av regeringen att utkontraktera logistik-tjänster till privata utförare. Statskontoret konstaterar att en sådan utkontraktering skjuts på framtiden eftersom riksdagen vill ta ställning till denna fråga. Det är därför osäkert när detta steg kan tas och effektiviseringsarbetet får därför främst inriktas på åtgärder som kan genomföras på andra sätt.

### **Oklara ekonomiska konsekvenser av verksamhetsöverföringen**

Statskontoret konstaterar att ansvarsförhållandena mellan Försvarsmakten och FMV är oklara när det gäller tillgångar, kostnader och intäkter som rör den överförda verksamheten. Vid överföringen skulle de anläggningstillgångar som är relaterade till logistikverksamheten föras över till FMV. En sådan överföring har dock inte kommit till stånd ännu, vilket innebär att FMV inte förfogar över tillgångarna. Därmed har FMV inte fullt ut rätt

affärsmässiga förutsättningar för att driva verksamheten och genomföra åtgärder för effektivisering.

OH-kostnaderna har i och med verksamhetsöverföringen ökat med 60 miljoner kronor, främst relaterat till systemstödet. Statskontoret konstaterar att det finns en stor risk för att kostnader kommer att vältras över mellan myndigheterna. Det ekonomiska perspektivet har lagts på i efterhand och Statskontoret bedömer att myndigheterna kan ha dragit på sig redovisningsproblemen som i efterhand blir svåra att reda ut.

### **Komplext logistikflöde mellan myndigheterna försvårar effektiviseringar**

Regeringen beslutade om en uppdelning av logistiktjänsterna som innebär att ansvaret i försörjningskedjan mellan central och lokal förrådshållning delades, samt även beträffande transportverksamheten. Detta har skapat ett komplext logistikflöde mellan myndigheterna. Försörjningsflödet måste dock fungera smidigt även när ansvaret går över från en huvudman till en annan. Detta ställer höga krav på en fungerande samordning mellan myndigheterna, för annars finns en risk för ökade administrativa kostnader och suboptimering av resurser.

### **Den mest omfattande delen i logistikreformen återstår**

Den största förändringen i logistikreformen återstår och innebär att nya funktioner för ledning och beställning ska införas stegvis under perioden 2013–2015. Arbetssättet mellan myndigheterna ska renodlas så att Försvarsmakten blir beställare och FMV utförare för hela anskaffningsprocessen för materiel och logistik. Det ställer krav på förändringar i organisationen och ytterligare verksamhetsöverföringar till FMV.

Statskontoret konstaterar att myndigheterna för närvarande befinner sig i en omställningsprocess som innebär begränsade möjligheter för myndigheterna att genomföra större kostnadsminskningar inom ramen för den berörda logistikverksamheten. Det är först när reformen är genomförd, dvs. tidigast från 2015, som de kan hitta mer långsiktigt kostnadseffektiva lösningar. Myndigheterna har en utmaning i att åstadkomma detta parallellt med att Försvarsmaktens insatsorganisation växer, med ökade krav på materielförsörjning och logistiktjänster.

### **Statskontorets fortsatta arbete**

Statskontoret kommer att följa införandet av den nya beställar- och utförarmodellen samt följa upp den första delen av logistikreformen, bl.a. logistikverksamhetens utveckling i förhållande till insatsorganisationens uppbyggnad. Därutöver tänker vi lägga tonvikt vid hur myndigheterna hanterar frågan om ett effektivt systemstöd för de berörda verksamheterna. Inför vår

nästa delrapport i april 2014 ska vi även följa hur myndigheterna klarar ut sina ekonomiska relationer.

# 1 Inledning

Försvarslogistik är ett begrepp som omfattar logistiktjänster och materielförsörjning inom det svenska försvaret. Regeringen beslutade i juni 2012 att Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) gemensamt ska genomföra ett antal åtgärder för att effektivisera försvarslogistiken. Bl.a. ska viss verksamhet föras över från Försvarsmakten till FMV och inköpen av materiel bli effektivare. Det främsta syftet med åtgärderna är att frigöra medel för en fortsatt uppbyggnad av försvarets insatsorganisation och dess förband.

Regeringens beslut om effektivisering av försvarslogistiken bygger på de förslag som Förvarsstrukturutredningen (FSU-utredningen) lämnade i april 2011. Förändringarna inom försvarets logistik- och materielförsörjning förväntas medföra en renodling av myndigheternas ansvar och uppgifter: Försvarsmakten ska svara för den s.k. främre försvarslogistiken medan FMV på beställning av Försvarsmakten ska svara för den s.k. bakre försvarslogistiken. Därutöver förväntas nya mönster för ledning och beställning av materiel skapa utrymme för ytterligare effektiviseringar och minskade kostnader inom de berörda verksamheterna. Myndigheternas åtgärder ska enligt regeringens beslut medföra besparingar på sammantaget 760 miljoner kronor senast inför 2015. Samtidigt ska det skapas förutsättningar för att verksamheten ska kunna bedrivas enligt regeringens och riksdagens intentioner med att reformera försvaret.

Vid årsskiftet 2012/13 tog FMV över ansvaret för ledning och drift av Försvarsmaktens centrala förråd, verkstadstjänster, serviceverksamhet och administrativa stöd. De nya samarbetsformer som följer av den nya modellen för hur Försvarsmakten ska beställa försvarslogistik av FMV ska därefter implementeras.

## 1.1 Uppdraget till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera Försvarsmaktens och FMV:s arbete med att effektivisera försvarslogistiken. Vi ska därigenom bedöma hur myndigheternas arbete fortlöper och återskapa rapportera detta till regeringen (Försvarsdepartementet), men även stötta myndigheterna genom att ge dem rekommendationer.

Uppdraget omfattar att:

- kartlägga, följa upp och analysera genomförda rationaliseringar och effektiviseringar i verksamheterna,
- föreslå hur metoder kan utvecklas som kan stödja uppföljningen av rationaliseringar och effektiviseringar, inklusive hur kostnadsminskningar kommer förbandsverksamheten och insatsorganisationen till del,
- ge rekommendationer som kan bidra till minskade kostnader och ett effektivare genomförande,
- lyfta goda exempel hos verksamheterna och övrig statsförvaltning som kan bidra till lärande och effektivare genomförande, samt
- inom ramen för detta uppdrag föreslå nya områden för rationaliseringar och effektiviseringar.

Skriftliga delrapporter ska redovisas till regeringen den 15 augusti 2013 respektive den 15 april 2014. En slutrapport ska redovisas den 14 april 2015. Därutöver ska vi löpande varje kvartal muntligt redovisa vår analys och våra bedömningar till Forsvarsdepartementet. Denna rapport är Statskontorets första delrapportering av uppdraget.

## **1.2 Avgränsningar för den första delrapporten**

Den försvarslogistiska verksamheten och formerna för materielförsörjningen genomgår omfattande förändringar. Även om flera åtgärder redan har genomförts återstår ett antal åtgärder som på ett genomgripande sätt kommer att förändra förutsättningarna för de berörda verksamheterna. De organisatoriska gränssnitten förändras genom ytterligare verksamhetsöverföringar och arbetssätten förändras i och med att Forsvarsmakten får ett nytt beställningsmönster gentemot FMV.

Vår första delrapport innehåller framför allt en nulägesbeskrivning av myndigheternas logistikverksamhet efter verksamhetsöverföringen vid årsskiftet 2012/13 samt resultatet av verksamhetsuppdelningen fram till i slutet av juni 2013. Delrapporten innehåller också en första bedömning av de effektiviseringar som myndigheterna har påbörjat.

Myndigheterna arbetar med att implementera den nya modellen för att beställa och leda försvarslogistik och materielförsörjning, men arbetet har försenats. Myndigheterna lämnade en rapport om detta till regeringen den 17 maj. Vi kommer därför att behandla detta arbete närmare i vår nästa delrapport. Dessutom ger vi en relativt översiktlig bild av myndigheternas arbete med metoder och verktyg för att följa upp besparingar och säkerställa att dessa omvandlas till förbandsnära verksamhet inom Forsvarsmakten,

dvs. den s.k. uppföljningsmodellen. Det beror framför allt på att modellen, ännu inte är klar när gäller det s.k. omfördelningsmålet.

### **1.3 Metod och genomförande**

Statskontoret har analyserat verksamhetsuppdelningen mellan Försvarsmakten och FMV samt myndigheternas effektiviseringsarbete, med utgångspunkt i regeringens beslut från juni 2012. FSU-utredningens förslag låg till grund för detta beslut och för vilka besparingar som skulle uppnås genom förändringen. Vi ger också en bakgrund till verksamhetsuppdelningen bl.a. för att kunna identifiera faktorer som kan hindra det fortsatta effektiviseringsarbetet

Våra iakttagelser bygger till stor del på intervjuer med representanter för de båda myndigheterna och dokument om de berörda verksamheterna och om det pågående förändringsarbetet. Vi har också använt de kvartalsrapporter som myndigheterna hittills har lämnat till Förvarsdepartementet och myndigheternas underlag om de redovisade effektiviseringarna.<sup>1</sup> Därutöver har Statskontoret löpande tagit del av minnesanteckningar och annat arbetsmaterial i det pågående arbetet och det är totalt sett ett omfattande material. Vi har även haft kontakt med det myndighetsgemensamma samordningssekreteriatet som har hjälpt till med att ta fram dokument och att förmedla kontakt med lämpliga intervjupersoner för de olika verksamhetsområdena. Arbetet har löpande muntligt avrapporterats till Förvarsdepartementet.

Uppdraget har genomförts av Charlotta Edholm (projektledare), Peter Ambroson och Katarina Johansson. En intern referensgrupp samt externa referenspersoner har varit knutna till projektet. Försvarsmakten, FMV och Förvarsdepartementet har faktagranskat ett utkast till rapporten.

En ordlista finns i slutet av rapporten.

### **1.4 Rapportens disposition**

Rapporten består i det följande av sju kapitel. Kapitel 2 ger en beskrivning av regeringens beslut samt av FSU-utredningen och myndigheternas remissvar. I kapitel 3 redogör vi för myndigheternas gemensamma förberedelser inför verksamhetsöverföringen. I kapitel 4 beskriver vi verksamhetsuppdelningen och den nya organisationen för logistiktjänster inom respektive myndighet. De nya gränssnitt som har uppstått mellan myndigheterna behandlas i kapitel 5 tillsammans med deras konsekvenser för verksamheterna. I kapitel 6 beskriver vi inköpsverksamheten och Försvarsmaktens projekt för att minska inköpskostnaderna. Därefter beskriver vi i kapitel 7 hur myndigheternas redovisar de förväntade besparingarna och vilka ekonomiska rela-

---

<sup>1</sup> Även om det är fråga om en gemensam rapport från myndigheterna anges i referensförteckningen enbart en beteckning.

tioner som finns myndigheterna emellan. Det sista kapitlet innehåller våra slutsatser och rekommendationer.

## 2 Utgångspunkter för logistikreformen

Statskontorets delrapport är en första uppföljning av regeringens beslut om att förändra försvarslogistiken. Regeringens beslut byggde på en rad förslag från Försvarsstrukturutredningen (FSU-utredningen). I detta kapitel beskriver vi vad försvarslogistik är och ger en bakgrund till reformen. Vi beskriver också de båda inblandade myndigheterna Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV).

### 2.1 Försvarslogistik – ett stöd till militära insatser

Försvarslogistik kan kortfattat sägas vara allt det som behövs för att kunna genomföra en militär insats. Det handlar om fordon, vapen, transporter, information, underhåll, lager, kommunikationssystem, administrativ service och soldatens personliga utrustning. Det är alltså stöd till militär verksamhet i form av ett flöde av både materiel och tjänster från leverantör till slutanvändare.<sup>2</sup> Logistikverksamhet omfattar ett antal funktioner såsom förnödenhetsförsörjning (t.ex. mat och drivmedel), teknisk tjänst (underhåll av materiel), kommunikationstjänst (transporter), hälso- och sjukvård samt ”övrigt stöd” till Försvarsmaktens bas- och insatsorganisation.<sup>3</sup>

Försvarsmakten måste göra en avvägning mellan att å ena sidan bedöma vilka operativa krav som ska ställas på logistiken för att uppnå handlingsfrihet och å andra sidan kunna genomföra verksamheten kostnadseffektivt. I fredstid (grundberedskap) går det att optimera logistikprocesserna när det gäller leveranser, lagerhållning, servicenivåer m.m. utifrån krav på kostnadseffektivitet. Vid kris eller krigsfara (höjd beredskap) ställs högre krav på tillgänglighet, leveranssäkerhet, snabbhet och uthållighet i logistiken.<sup>4</sup>

En annan viktig förutsättning för logistikförsörjningen är utvecklingen av Försvarsmaktens insatsorganisation, för det krävs mer logistik i takt med att organisationen byggs upp och fler soldater anställs. För varje krona som läggs på att anställa och utbilda ytterligare soldater beräknar Försvarsmakten att behovet av logistik ökar med 25 öre.<sup>5</sup>

Logistikverksamheten inom Försvarsmakten kan delas in i främre respektive bakre logistik, även om gränserna mellan dem är flytande. Den främre

---

<sup>2</sup> Fakta om FMLOG, presentation vid FMLOG för Statskontoret 2013-04-19.

<sup>3</sup> Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret, SOU 2011:36, 2011-04-07, s. 147.

<sup>4</sup> Fakta om FMLOG, presentation vid FMLOG för Statskontoret 2013-04-19.

<sup>5</sup> Ibid.

logistiken är insatsnära och styrs i hög grad av operativa militära krav. I princip utgörs den främre logistiken av förbandsbundna resurser som ingår i insatsorganisationen, exempelvis enheter för transportledning, sjukvård, förnödenhetsförsörjning och ledningsteknik. Den bakre logistiken utgörs av verkstäder, centrala förråd, transporter, lokalvård m.m. Ansvar för den bakre logistiken ligger på aktörer dels inom Försvarmakten, dels utanför i form av andra statliga myndigheter och privata företag.

## **2.2 Försvarmaktens och FMV:s uppgifter**

Försvarmakten ansvarar under regeringen för Sveriges säkerhet. FMV:s huvuduppgift är att leverera försvarslogistik till Försvarmakten. Båda myndigheterna styrs av regeringen genom instruktioner, årliga regleringsbrev och särskilda uppdrag, och båda myndigheterna lämnar budgetunderlag till regeringen.

Samarbetet mellan myndigheterna styrs av en överenskommelse dem emellan, det s.k. samordningsavtalet.<sup>6</sup> Där anges hur myndigheterna ska samarbeta inom materiel- och logistikförsörjning samt hur de inbördes ekonomiska relationerna ska fungera. Avtalet är från 2009, men reviderades delvis i samband med den verksamhetsöverföring som skedde vid årsskiftet 2012/13.

### **2.2.1 Försvarmakten**

Försvarmakten ska enligt sin instruktion kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt, enskilt och tillsammans med andra. Försvarmakten ska även stödja det övriga samhället vid civila kriser.<sup>7</sup>

Riksdagen beslutar om huvuddelen av Försvarmaktens basorganisation (tidigare grundorganisation) som regeringen sedan reglerar i instruktionen. Av instruktionen framgår också att Försvarmakten själv beslutar om sin basorganisation när det gäller sådant som inte regleras i instruktionen. Riksdagen beslutar även om insatsorganisationens utformning, vilket regeringen preciserar i regleringsbrevet för Försvarmakten.

Försvarmakten leds av överbefälhavaren (ÖB) som är militär och en ställföreträdande myndighetschef (generaldirektör) som är en civil befattning. Försvarmakten är organiserat i ett högkvarter (HKV) samt ett antal förband, centrum och skolor. Basorganisationen har i uppgift att bygga upp och stödja insatsorganisationen som i sin tur består av Försvarmaktens staber och krigsförband som är organiserade utifrån sina militära och civila upp-

---

<sup>6</sup> Samordningsavtal mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk 2009, utgåva 2012, HKV 03 200:76010.

<sup>7</sup> Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

gifter. Inom Försvarmakten finns även Försvarmaktens förband för bakre logistik (FMLOG).

Försvarmaktens enheter finns spridda över Sverige, från Revingehed i söder till Boden i norr. Vid årsskiftet 2012/13 fanns cirka 20 600 anställda, varav 9 500 yrkesofficerare, 6 600 civila och 4 500 soldater. Till detta ska läggas cirka 6 900 reservofficerare och 1 600 tidvis anställda soldater.<sup>8</sup>

Under 2012 omstrukturerades Försvarmakten. Bemanningen av såväl insatsorganisationen som basorganisationen gjordes om för att bättre matcha den tillgängliga personalen mot verksamhetens behov.<sup>9</sup>

Försvarmakten har ett anslag på drygt 40 miljarder kronor årligen. Ungefär hälften går till förbandsverksamhet och hälften till forskning, utveckling och materielsystem.

### **2.2.2 Försvarets materielverk**

FMV har till uppgift att anskaffa, vidmakthålla, och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten. FMV hjälper också Försvarmakten med långsiktig planering av materielförsörjningen och kunskap om materielsystem. Försvarmakten är FMV:s huvudsakliga kund, men myndigheten har även andra kunder.

Före verksamhetsöverföringen 2012/13 hade FMV cirka 1 500 anställda, men det antalet dubblerades när förråds-, verkstads-, och serviceverksamheter tillkom. Sedan årsskiftet har FMV även ansvar för att tillhandahålla logistiktjänster. FMV:s verksamhet finansieras huvudsakligen av avgiftsintäkter. Verksamheten bedrivs på ett tiotal orter.

### **2.3 Försvarmakten och FMV ska gemensamt spara 760 miljoner kronor**

Regeringen har gett Försvarmakten och FMV ett gemensamt uppdrag att reformera försvarslogistiken och därigenom spara 760 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015. Dessa pengar ska användas till att utveckla Försvarmaktens insatsorganisation.<sup>10</sup> Besparingarna ska ge uthålligt minskade kostnader och vara genomförda före 2015. I ett första steg har delar av Försvarmaktens logistikverksamhet förts över till FMV.

---

<sup>8</sup> Försvarmaktens årsredovisning 2012.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Regeringsbeslut nr 8 till Försvarmakten respektive nr 9 till FMV, Fö2011/613/MFU, 2012-06-28.

### 2.3.1 Resurser ska frigöras till mer förbandsverksamhet

Regeringens besparingsuppdrag består av tre delar. Tabellen nedan visar hur besparingsuppdraget fördelar sig på tre olika verksamhetsområden.

**Tabell 1** Regeringens besparingsbeting

Effektiviseringsområde	Besparingsbeting i miljoner kronor	Kapitel i Statskontorets rapport
Inköpsverksamhet (inkl. projekt UEFA)	330	Kapitel 6
Service, förråd, verkstäder	300	Kapitel 4-5
Lednings- och beställarfunktioner	130	Nästa delrapport i april 2014 <sup>11</sup>
Summa	760	

Källa: Regeringsbeslut nr 8 till Försvarsmakten respektive nr 9 till FMV, Fö2011/613/MFU, 2012-06-28.

Sammanlagt 330 miljoner kronor ska sparas på inköpsverksamheten och detta besparingsbeting består i sin tur av två delar. Den största delen handlar om att Försvarsmaktens inköp av varor och tjänster ska minska med 300 miljoner kronor (genom ett projekt som förkortas UEFA<sup>12</sup>). Därutöver ska kostnaden för att hantera inköpen, dvs. själva inköpsverksamheten, sänkas med 30 miljoner kronor. Inom verksamheterna förråd, service och verkstad, dvs. inom utförandet av logistiktjänster, ska 300 miljoner kronor frigöras. Slutligen ska 130 miljoner kronor sparas inom myndigheternas funktioner för ledning och beställning av logistik och materielanskaffning. Det nya ekonomiska utrymmet ska i enlighet med regeringens beslut användas till mer användbara och tillgängliga förband.

Regeringens beslut är utgångspunkt för Statskontorets uppdrag och vi har därför valt att strukturera vår rapport utifrån de olika områden för effektivisering som regeringen pekar ut. Tabell 1 ovan visar hur rapportens kapitel relaterar till de olika områdena. Myndigheternas gemensamma förberedelsearbete beskrivs i kapitel 3 medan kapitel 7 ägnas åt ekonomiska frågor.

### 2.3.2 Verksamheter ska föras från Försvarsmakten till FMV

Det övergripande syftet med logistikreformen är dels att skapa en mer ändamålsenlig organisation, dels att genom effektiviseringar inom försvarets logistik- och materielförsörjning uppnå besparingar som ska möjliggöra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt försvar.

---

<sup>11</sup> Modellen för en ny roll och ansvarsfördelningen (lednings- och beställningsfunktioner) mellan myndigheterna har försenats och är ännu inte implementerad. Den behandlas därför inte i denna delrapport.

<sup>12</sup> Utveckling och effektivisering av Försvarsmaktens anskaffningsverksamhet.

Besparingarna ska åstadkommas genom att sänka kostnaderna inom de berörda verksamheterna och genom en förändra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Framför allt ska besparingar uppnås genom att verksamhet förs över från Försvarmakten till FMV. I sitt beslut i slutet av juni 2012 angav regeringen att central förrådsverksamhet, service, administration, verkstadstjänst och inköp skulle föras över till FMV den 1 januari 2013. Regeringen indikerade att det skulle handla om cirka 1 500 årsarbetskrafter. Regeringens beslut om verksamhetsöverföringen angav vilka organisatoriska enheter inom Försvarmaktens FMLOG som skulle föras över.

Den verksamhetsuppdelning som regeringen beslutade om skilde sig från den som hade föreslagits av den utredning som låg till grund för reformen. FSU-utredningen föreslog en verksamhetsöverföring som var mer omfattande och menade att den skulle gälla all verksamhet inom FMLOG som inte var insatsorganiserad, dvs. som inte ingår i något av de förband som Försvarmaktens insatsorganisation ska bestå av enligt riksdagens beslut. Försvarmakten menade dock i sitt remissvar att även annan icke insatsorganiserad verksamhet inom FMLOG räknas som insatsnära och därför borde vara kvar inom Försvarmakten. Regeringen beaktade detta och beslutade om en mer begränsad verksamhetsöverföring.

Enligt FSU-utredningen skulle verksamheterna överföras samlat från Försvarmakten till FMV vid ett tillfälle. Det gällde även lednings- och beställningsfunktioner. Statskontoret noterar att regeringens beslut inte specificerade att verksamheter inom det tredje effektiviseringsområdet, lednings- och beställningsfunktioner skulle föras över. Däremot framgår det av regeringens planeringsanvisningar till myndigheterna att även denna del av regeringens besparingsbeting förutsatte en verksamhetsöverföring.<sup>13</sup>

Regeringen har inte angett hur stor del av besparingsbetinget som ska falla på respektive myndighet och hur det ska fördelas per år. I stället får myndigheterna fördela sparbetinget sinsemellan. Regeringens besparingsbeting utgick ifrån FSU-utredningens beräkningar av rationaliseringspotentialen i de berörda verksamheterna. Detta innebär att besparingskraven även omfattar den verksamhet som, trots utredningens förslag, stannade kvar inom Försvarmakten.

Kostnadsminskningarna förväntas uppstå genom rationaliseringar och effektivare arbetsätt. Båda myndigheterna fick också i uppdrag att pröva vilka verksamheter som kan föras över till den nybildade myndigheten för statlig administration, Statens servicecenter.

---

<sup>13</sup> Uppdrag att redovisa en plan för hur effektiviseringar inom försvarets materiel- och logistikförsörjning m.m. ska kunna genomföras, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis) regeringsbeslut 5, 2011-11-17.

Besparingarna ska ha uppnåtts vid ingången av 2015, vilket är ett år senare jämfört med den sluttidpunkt som angavs i regeringens planeringsanvisningar (se även avsnitt 2.3.4). Besparingarna är inte kopplade till något specifikt anslag.

### **2.3.3 Krav på gemensam återrapportering till regeringen**

Myndigheterna ska gemensamt och kvartalsvis återrapportera hur arbetet med effektiviseringarna fortskrider. I sina respektive årsredovisningar för åren 2012 till 2015 ska de också redogöra för sina åtgärder, de aktuella verksamheternas kostnader före och efter genomförda besparingar, resultat samt de ekonomiska och personella konsekvenserna av förändringen jämfört med uppställda mål. Därutöver ska Försvarmakten kunna redovisa att de frigjorda medlen från stödverksamheten har använts till att ställa om insatsorganisationen mot mer användbara och tillgängliga förband. Det sistnämnda återrapporteringskravet fanns inte med i regeringens planeringsanvisningar.

### **2.3.4 Regeringen gav planeringsanvisningar redan 2011**

Regeringen gav myndigheterna planeringsanvisningar i november 2011, och då fick de i uppdrag att förbereda en verksamhetsövergång av försvarslogistisk verksamhet från Försvarmakten till FMV.<sup>14</sup> Regeringen angav några riktlinjer som myndigheterna skulle utgå från:

- Fördelningen av uppgifter och ansvar mellan myndigheterna ska göras inom ramen för ett kund- och leverantörsförhållande med Försvarmakten som användare och beställare och med FMV som leverantör av materiel och bakre logistiktjänster.
- FMV ska därutöver tillsammans med extern expertis pröva möjligheten att utkontraktera den icke insatsnära logistiken. FMV ska också planera för anslutning till det planerade statliga servicecentret (nu Statens servicecenter).
- Myndigheterna fick också i uppdrag att gemensamt ta ställning till vilka konsekvenser förändringarna skulle få för förvaltning samt fortsatt implementering och utveckling av Försvarmaktens systemstöd PRIO.

Planen för arbetet skulle avrapporteras i mars 2012 och utgöra ett underlag för regeringens beslut. I mars 2012 var myndigheternas planering inte klar i den del som handlade om hur effektiviseringar skulle kunna genomföras

---

<sup>14</sup> Uppdrag att redovisa en plan för hur effektiviseringar inom försvarets materiel- och logistikförsörjning m.m. ska kunna genomföras, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis) regeringsbeslut 5, 2011-11-17.

inom lednings- och beställningsfunktionerna.<sup>15</sup> Statskontoret noterar att myndigheterna fick kort tid på sig, drygt tre månader, för att precisera hur den nya roll- och ansvarsfördelningen för materielanskaffning och försvarslogistik skulle se ut.

I ett separat beslut i anslutning till planeringsanvisningarna angav regeringen att Försvarsmaktens inköpsverksamhet skulle föras över till FMV, en åtgärd som skulle resultera i en besparing på 30 miljoner kronor enligt samma förutsättningar som ovan. Dessutom ingick Försvarsmaktens projekt för att effektivisera inköpsverksamheten (UEFA) och regeringen specificerade att detta skulle ge en årlig besparing på minst 300 miljoner kronor.<sup>16</sup> Detta beslut ändrades i och med regeringens beslut i juni 2012 då åtgärderna lades in i det samlade besparingsuppdraget.

### **2.3.5 Riksdagen avvisade först regeringens förslag**

De uppdrag som myndigheterna fick i november 2011 lämnades under förutsättning att riksdagen skulle acceptera det förslag om verksamhetsförändringar som regeringen lämnat i budgetpropositionen för 2012. Riksdagen avslög dock regeringens begäran om bemyndigande att fatta beslut om organisationstillhörighet för den försvarslogistiska verksamheten och regeringen fick återkomma med en proposition i särskild ordning.<sup>17</sup> Regeringen föreslog verksamhetsförändringarna en gång till, vilket riksdagen då biföll. Försvarsutskottet ville dock att regeringen skulle återkomma till riksdagen om logistikverksamheten ska bolagiseras eller överföras till annan huvudman.<sup>18</sup> Regeringen hade i juni 2013 ännu inte lämnat några sådana förslag till riksdagen. Detta steg i FSU-utredningens förslag kommer därmed att förskjutas (se avsnitt 2.5).

## **2.4 Riksdagens försvarsbeslut 2009**

Riksdagen beslutade i juni 2009 om nya mål och uppgifter för Försvarsmakten vilket bl.a. har påverkat kraven på hur försvarslogistiken ska fungera. Förbanden i den nya insatsorganisationen ska vara tillgängliga samt rätt utformade, utrustade och övade för sina uppgifter. Förbanden ska vara användbara för insatser i Sverige, i närområdet och internationellt. Den tidigare särskilda utlandsstyrkan avskaffades. Huvuddelen av förbanden ska ha en beredskapstid som understiger tre månader. Man införde även ett nytt

---

<sup>15</sup> Försvarets materielverks redovisning enligt regeringsbeslut (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), 11FMV9247-15:1, 2012-03-01/ Försvarsmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Försvarsstrukturutredningen, HKV 23 250:52238, 2012-03-01.

<sup>16</sup> Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis), regeringsbeslut 19 och 20, 2011-10-27.

<sup>17</sup> Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FöU1, rskr 2011/12:92.

<sup>18</sup> Prop. 2011/12:86, bet. 2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291.

personalförsörjningssystem som är baserat på både kontinuerligt och tidvis anställd personal. Riksdagen beslutade samtidigt att värnplikten ska vara vilande i fredstid.

I propositionen som föregick försvarsbeslutet menade regeringen att Försvarsmaktens operativa förmåga skulle kunna öka genom att samordna processerna för logistik- och materielförsörjning som då inte var formellt integrerade. Man pekade på att flera utredningar<sup>19</sup> hade funnit att processerna omfattade många aktörer med en delvis otydlig uppdelning när det gäller ansvar och uppgifter samt att aktörerna hade likartade kompetenser. Därmed fanns möjlighet till effektiviseringar. Logistikverksamheten var enligt regeringen mer optimerad för att stödja enskilda insatser och behövde utvecklas för att på ett flexibelt och kostnadseffektivt sätt kunna svara mot behoven av ökad tillgänglighet och uthållighet.<sup>20</sup>

Reformen skulle genomföras i den takt som de ekonomiska ramarna medgav. Detta förutsatte ett fortsatt arbete med att effektivisera och rationalisera verksamheterna inom försvaret, särskilt beträffande stödverksamheterna.

## **2.5 Försvarsstrukturutredningen 2011**

Försvarsstrukturutredningen hade i uppdrag att bedöma vilket stöd Försvarsmakten behöver och lämna förslag om hur detta stöd borde organiseras. Vidare skulle utredningen föreslå en mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.<sup>21</sup> Utredningen skulle utgå från den tidigare s.k. stödutredningen<sup>22</sup> och föreslå kostnadsminskningar på minst två miljarder kronor jämfört med utfallet 2008. Därutöver behandlade utredningen försvarsrelaterad forskning och utveckling, vilket ligger utanför ramen för denna rapport.

### **2.5.1 Förslag om en sammanhållen försvarslogistik**

Utredningen presenterade sina resultat i april 2011 och föreslog då att materielförsörjning och logistikförsörjning skulle bli en sammanhållen verksamhet (benämnd försvarslogistik). Syftet var att kunna ta ett helhetsgrepp över kostnaderna för materiel- och underhåll ur ett livscykelperspektiv. Enligt utredningen gick det att göra betydande effektiviseringar genom att utföra det mesta av försvarslogistiken i en myndighet, FMV. FMV skulle då, utifrån de krav som Försvarsmakten ställer, använda sin affärsmässiga kompetens för att finna de mest kostnadseffektiva lösningarna. Försvarsmaktens uppgifter och ansvar borde därför koncentreras till att upprätthålla och

---

<sup>19</sup> Bl.a. Försvarsförvaltningsutredningen, SOU 2005:96.

<sup>20</sup> Ett användbart försvar, prop. 2008/09:140, 2009-03-19, s. 91-92.

<sup>21</sup> Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten, kommittédirektiv 2010:45, 2010-04-29.

<sup>22</sup> Ett användbart och tillgängligt försvar. Stödet till Försvarsmakten, Fö 2009:A, maj 2009.

utveckla militär förmåga. För att uppnå detta skulle verksamheter som inte vara insatsnära föras över till FMV. Statskontoret noterar att detta i princip handlade om den verksamhet som fanns inom dåvarande FMLOG och som inte var insatsorganiserad. Förslaget omfattade bara begränsade delar av den övriga stödverksamheten inom Försvarmakten.

Den överförda verksamheten skulle enligt utredningen sedan helt eller delvis prövas för bolagisering eller utkontraktering och kostnaderna skulle då minska genom ett minskat personalbehov. Förslaget krävde dock en analys av konsekvenserna av ett fortsatt införande av Försvarmaktens systemstöd, PRIO, för bl.a. resursledning av logistiken. Införandet borde avbrytas i avvaktan på en sådan analys, menade utredningen. Utredningen framförde också att man inom ramen för utredningen försökt finna ett alternativ för organisering som båda myndigheterna skulle kunna ställa sig bakom, men det hade inte varit möjligt inom ramen för utredningens direktiv.<sup>23</sup>

### **2.5.2 Skiftande respons på utredningens förslag**

Försvarmakten var i sitt remissvar starkt kritisk mot utredningens förslag, medan FMV i huvudsak ställde sig positivt.

Försvarmakten ansåg att utredningen inte i tillräcklig utsträckning hade diskuterat operativa krav på logistikverksamheten och logistikfunktionens dimensionering i förhållande till en växande insatsorganisation. Myndigheten framhöll att det inte går att göra en enkel uppdelning mellan vad som skulle kunna betraktas som bakre respektive främre logistik, utan att detta snarare handlade om en glidande skala beroende på tidsperspektiv och tillgängliga resurser. Utredningen ansågs ha betraktat logistikverksamheten ur ett övervägande affärsmässigt perspektiv och inte i tillräcklig grad ha tagit hänsyn till Försvarmaktens behov av direkt styrning och kontroll över logistiken i skarpa lägen, exempelvis vid insatser. Verksamheter som Försvarmakten menade skulle kunna föras över till FMV eller annan aktör för ett effektivare genomförande var exempelvis service, förråd och verkstad.<sup>24</sup>

Försvarmakten kritiserade också utredningens besparingsförslag. Man menade att besparingspotentialen inte var så stor och att den inte kunde realiseras så snabbt, och ansåg även att huvuddelen av de åtgärder som utredningen föreslog skulle kunna genomföras i den befintliga myndighetsstrukturen.<sup>25</sup> När det gäller potentialen i att effektivisera Försvarmaktens inköp (UEFA) ställde sig Försvarmakten bakom utredningens uppgifter, men framhöll att det förmodligen skulle ta längre tid att genomföra än vad

---

<sup>23</sup> Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36), april 2011, s. 506.

<sup>24</sup> Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36), HKV 23 250:55798, 2011-06-22, s. 13.

<sup>25</sup> Ibid, s. 9.

utredningen trodde.<sup>26</sup> Försvarsmakten ansåg vidare att utredningen underskattade omställningskostnaderna. Utredningen föreslog att införandet av Försvarsmaktens nya systemstöd PRIO borde stoppas i avvaktan på att utredningens förslag skulle genomföras, men Försvarsmakten avvisade detta.<sup>27</sup>

FMV:s svar var mer positivt, även om man såg en rad risker med genomförandet. FMV konstaterade att vissa av de verksamheter som skulle föras över hade betydande synergier med FMV:s befintliga verksamhet, medan samordningsmöjligheterna var begränsade för andra som mer handlar om att utföra logistiktjänster. För att fullfölja effektiviseringarna behövde FMV tillräckligt med tid för genomförandet, frihet att organisera verksamheten samt mandat att bolagisera eller utkontraktera delar av verksamheten. FMV pekade också på behovet av tydliga gränser mellan olika aktörers ansvar i logistikkedjan. När det gäller överföringen av systemstöd ville FMV prövas hur de driftsatta delarna av PRIO kan förenas med det befintliga IT-stödet inom FMV. Dessutom ville FMV pröva hur det fortsatta införandet av PRIO skulle påverka utkontraktering av delar av verksamheten.

Statskontoret höll med om utredningens förslag och menade att ett stegvist genomförande var lämpligt. Vi ansåg också att myndigheterna behövde tillräckligt lång tid för förberedelserna inför förändringen eftersom det handlade om en stor och komplex verksamhet. Dessutom påpekade vi att de besparingar som strukturförändringen i sig ska leda till är en mindre del av de totala besparingarna.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid, s. 10.

<sup>27</sup> Ibid, s. 18.

<sup>28</sup> Statskontorets yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36), 2011/93-4, 2011-06-15.

### **3 Myndigheternas förberedelser inför verksamhetsövergången**

I detta kapitel beskriver vi hur myndigheterna förberedde och genomförde regeringens beslut, med ett stort antal frågor som skulle klaras ut på kort tid. Vi inleder med att återknyta till FSU-utredningens förslag.

#### **3.1 Förutsättningar för verksamhetsöverföringen**

Regeringens uppdrag till myndigheterna byggde på FSU-utredningens förslag om en förändrad roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Verksamhetsöverföringen blev dock mindre omfattande än vad utredningen hade föreslagit.

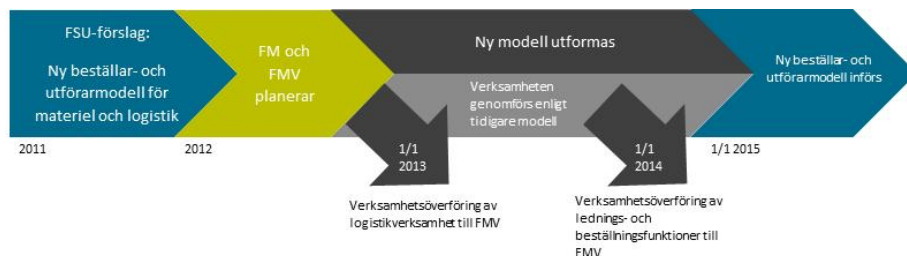
##### **3.1.1 Ny beställningsmodell försenas successivt**

FSU-utredningen föreslog att Försvarmakten och FMV skulle organisera sig inom ramen för en ny beställar- och utförarmodell som inkluderar både materielanskaffning och logistiktjänster. Förslaget innebar en förändrad uppgiftsfördelning mellan myndigheterna där verksamheter i huvudsak skulle föras från Försvarmakten till FMV. Tanken var att Försvarmakten ska lägga färre beställningar på en mer övergripande nivå och då kan FMV ta fram kostnadseffektiva lösningar som spänner över en större del av materielobjektets livscykel, dvs. faserna koncept, utveckling, anskaffning, användning, underhåll och avveckling. Utredningen utgick från att den nya modellen skulle införas samtidigt med en samlad verksamhetsövergång för såväl logistiktjänster inom FMLOG som lednings- och beställningsfunktioner inom HKV.

Enligt myndigheternas egna projektdirektiv från april 2012 skulle de börja planera materiel- och logistikförsörjningen enligt den nya modellen den 1 januari 2013, och den skulle vara implementerad den 1 januari 2014. Den verksamhetsöverföring som var kopplad till myndigheternas funktioner för ledning och beställning skulle genomföras den 1 juli 2013.

Delar av Försvarmaktens logistiktjänsteverksamhet fördes över till FMV den 1 januari 2013 men utan att den nya beställar- och utförarmodellen fanns på plats. Statskontoret noterar att det har tagit tid för myndigheterna att precisera rollerna i den nya modellen och att tidpunkten för införandet successivt har förskjutits.

**Figur 1 Verksamhetsövergång föregår implementering av ny uppgifts- och ansvarsfördelning**



Källa: Statskontorets bearbetning av information i myndigheternas kvartalsrapporter och interna uppdragsdirektiv.

Myndigheterna ska påbörja sin planering enligt den nya modellen först hösten 2013. Verksamheten genomförs sedan enligt den nya modellen fr.o.m. 2015, dvs. ett år senare än planerat. Den verksamhetsövergång som rör lednings- och beställarfunktioner har flyttats fram ett halvår till den 1 januari 2014.<sup>29</sup> Då kommer delar av lednings- och beställningsfunktionen för försvarslogistik inom Produktionsledningen på HKV att föras över till FMV.<sup>30</sup> Drygt 300 årsarbetskrafter omfattas.<sup>31</sup> Under 2015 räknar myndigheterna med att kunna effektivisera lednings- och beställningsfunktionerna genom att ta tillvara de synergieffekter som uppstår när verksamheterna förs samman.<sup>32</sup> Detta innebär att denna del av regeringens besparingsbeting enligt myndigheterna kan nås först 2015, dvs. ett år senare än vad regeringen har angett.

Utifrån den ovanstående planeringen kom myndigheterna överens om att logistiktjänsteverksamheten skulle överföras på ett sätt som innebar att man i möjligaste mån behöll tidigare samarbetsformer mellan de berörda organisationsenheterna och förbanden. Ledningsfunktionerna och verksamhetsstödet skulle bara anpassas om det var nödvändigt. Med tanke på de knappa tidsramarna var det viktigt att upprätthålla den löpande produktionen under förändringen.

Förändringsarbetet delades därmed in i två olika processer. En process gick ut på att förbereda överföringen av delar av Försvarsmaktens logistikverksamhet enligt det uppdrag som myndigheterna fick i regeringens planeringsanvisningar i november 2011. En andra process skapades för arbetet med den nya beställarmodellen.

<sup>29</sup> Redovisning kvartal fyra 2012 i enlighet med regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU), HKV 02 311:53600, 2013-02-22, s. 6.

<sup>30</sup> Verksamhetsöverföringen innebär där utöver att ett tiotal personer går från FMV till Försvarsmakten.

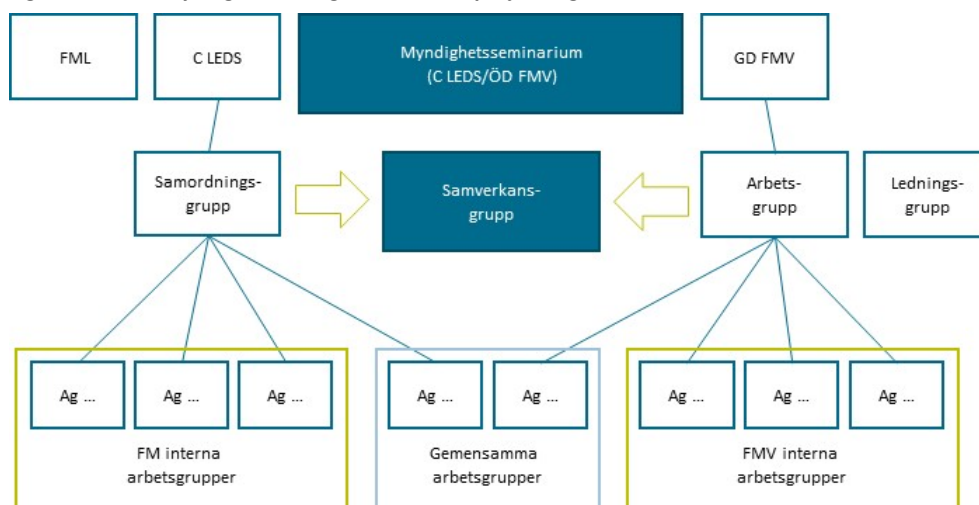
<sup>31</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17, s. 3.

<sup>32</sup> Ibid, s. 9-10.

### 3.1.2 Myndigheterna har en gemensam projektorganisation

Myndigheterna etablerade hösten 2011 en gemensam projektorganisation som innebär att det gemensamma förändringsarbetet styrs och leds av en samverkansgrupp. Samverkansgruppen svarar för att styra och samordna arbetsgrupperna och respektive myndighets ledningsorganisation.<sup>33</sup> Det finns också ett s.k. myndighetsseminarium för att avgöra frågor som inte samverkansgruppen eller de underliggande arbetsgrupperna har mandat att besluta om eller inte kommer överens om. Där ingår chefen för ledningsstaben från Försvarsmakten och överdirektören från FMV.

Figur 2 Myndigheternas gemensamma projektorganisation



Källa: C LEDES dir, 038/11, 2011-10-17.

Planeringen inför verksamhetsöverföringen den 1 januari 2013 kan delas in i två faser. Den första fasan handlade framför allt om att skapa förutsättningar för en överföring och att närmare precisera vilka verksamheter som inte utgjorde insatsnära logistik och som därmed skulle föras över. Brytpunkten var den 1 mars 2012 då myndigheterna lämnade en underlagsrapport till regeringen. Den andra fasan handlade sedan om att förbereda själva genomförandet.

FMV hade huvudansvar för arbetet med verksamhetsövergången samt systemstödet, medan Försvarsmakten ledde arbetet med att utforma anpassade respektive nya funktioner för ledning och beställning. Varje projekt bemannades med en projektledare från vardera myndigheten.

<sup>33</sup> Beslut om Reviderat Uppdragsdirektiv – Ag Systemstöd, 11FMV9247-17:2, 2012-10-22, s. 1.

### 3.1.3 Myndigheternas överenskommelser

I mars 2012 var myndigheterna i stort sett klara med sitt förslag om vilka verksamheter som i det första steget skulle gå över till FMV respektive vara kvar i Försvarmakten. Cirka 1 500 årsarbetskrafter skulle föras över. Utifrån detta gjorde man en preliminär fördelning av besparingsbetinget mellan myndigheterna, liksom en prognos över omställningskostnaderna.

Statskontoret noterar att myndigheterna var överens om att de verksamhetsrelaterade tillgångarna skulle föras över till FMV, med undantag för beredskapstillgångar. Det stod också klart att tillämpliga delar av Försvarmaktens SAP-system PRIO skulle användas som systemstöd för den verksamhet som skulle överföras till FMV.

FMV framhöll i sitt missiv till den rapport som överlämnades till regeringen i mars 2012 att man utgått från Försvarmaktens bedömning av vilka verksamheter som skulle vara kvar där. Försvarmakten hade också aviserat att högre krav skulle komma att ställas på logistikförsörjningen, vilket FMV skulle behöva hantera för de överförda delarna. FMV konstaterade att myndigheternas förslag innebar att mindre än hälften av FMLOG skulle föras över till FMV. Därmed skulle FMV förfoga över motsvarande mindre verksamhet, vilket enligt myndighetens bedömning skulle kunna påverka effektiviseringspotentialen och möjligheterna att pröva utkontraktering.<sup>34</sup> Försvarmakten pekade å sin sida särskilt på riskerna med överföringen, bl.a. beträffande systemstödet.<sup>35</sup>

## 3.2 Några viktiga händelser i planeringen och förberedelserna

Trots att det formella regeringsbeslutet dröjde påbörjade myndigheterna under våren 2012 sina förberedelser för att kunna föra över verksamhet från Försvarmakten till FMV den 1 januari 2013. När regeringen fattade det formella beslutet om verksamhetsöverföringen återstod endast ett halvår tills den skulle vara genomförd. Förändringen krävde omfattande förberedelser när det gäller bl.a. personal, systemstöd, infrastruktur, juridik och ekonomi.

### 3.2.1 April till december 2012

Myndigheterna rapporterar löpande till regeringen i gemensamma kvartalsrapporter. Därutöver har Statskontoret tagit del av underlagsrapporter,

---

<sup>34</sup> Försvarets materielverks redovisning enligt regeringsbeslut (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), missiv, 11FMV9247-15:1, 2012-03-01.

<sup>35</sup> Försvarmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Försvarsstrukturutredningen, missiv, HKV 23 250:52238, 2012-03-01.

minnesanteckningar och beslutsloggar. Utifrån detta vill vi uppmärksamma följande händelser i processen:<sup>36</sup>

Juni Myndigheterna meddelade att det är osäkert om den nya modellen för lednings- och beställningsfunktioner kommer att kunna införas den 1 januari 2014. Enligt myndigheterna fanns därmed en risk för att regeringens besparingsbeting på 130 miljoner kronor inte skulle nås i tid när det gäller denna del.

Myndigheterna angav att de skulle analysera vilka alternativ det finns när det gäller systemstöd för den verksamhet som ska föras över den 1 januari 2013. Brister i systemstödet bedömdes vara en stor risk inför verksamhetsöverföringen.

Augusti Myndigheterna tog slutgiltigt ställning till delar av verkstads-tjänster, underhållsfunktioner samt hotell och bostäder. Det innebar enligt myndigheterna att ytterligare cirka 100 års-arbetskrafter skulle föras över den 1 januari 2013.

Myndigheterna gav konsultföretaget Ernst & Young i uppdrag att stödja dem i arbetet med att fastställa grundvärden i en balans- och resultaträkning för de verksamheter som skulle övergå till FMV. I varje kvartalsrapport därefter meddelar myndigheterna att detta arbete pågår.

Systemstöd för den överförda verksamheten utformades som en integrerad del av Försvarmaktens SAP-system (PRIO). Lösningen ska göra det möjligt för myndigheterna att leva upp till de redovisningsmässiga kraven.

Oktober Cirka 1 400 anställda fick erbjudanden om verksamhetsövergång, och 99 procent accepterade. Verksamhetsövergången innebär att rättigheter och skyldigheter enligt anställningsavtalet följer med till den nya arbetsgivaren enligt 6b § lagen om anställningsskydd (LAS) och 28 § lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Yrkesofficerare hade möjligheten att tacka nej till erbjudandet om verksamhetsövergång för att i stället behålla sin anställning i Försvarmakten och växeltjänstgöra hos FMV. Myndigheterna erbjöd redan tidigare växeltjänstgöring för att tillgodose behovet av militär kompetens inom FMV.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Baseras om inte annat anges på myndigheternas gemensamma kvartalsrapporter under perioden.

<sup>37</sup> C FMV/FSV och C FMLOG gemensamma lägesrapportering nr 3, 2012-08-29, s. 2.

Myndigheterna uppgav successivt minskade svårigheter med att skapa samsyn kring den nya modellen för ledning och beställning. De angav att en redovisning av modellen skulle lämnas till regeringen den 1 mars 2013.

Myndigheterna redogjorde för samtliga steg i uppföljningsmodellen, dvs. hur Försvarmakten ska kunna återrapportera och visa att besparingarna har kommit förbandsverksamheten till del. Det framgår dock inte av beskrivningen när modellen ska implementeras.

### **3.2.2 Verksamhetsöverföringen den 1 januari 2013**

Den 1 januari 2013 bildades den nya resultatenheten FSV (förråd, service och verkstäder) inom FMV som blev organisatorisk hemvist för de 1 367 anställda som bytte arbetsgivare från Försvarmakten till FMV. Verksamhetsövergången innebar att FMLOG delades upp. Cirka 2 090 anställda blev kvar inom Försvarmakten, och genom personalövergången fördubblades antalet anställda inom FMV.

Statskontoret noterar att myndigheterna hade kort tid på sig för att planera och genomföra verksamhetsöverföringen. Dessutom höll Försvarmakten på med en större omstrukturering av organisationen. Verksamhetsöverföringen verkar dock i stort sett ha gått utan produktionsstörningar. De störningar som har uppstått har främst berott på inkörningsproblem med nya funktioner i systemstödet. Vi har dock inom ramen för denna delrapport inte haft möjlighet att inhämta förbandens erfarenheter.

### **3.2.3 Januari till maj 2013**

Efter verksamhetsöverföringen har myndigheterna fortsatt att varje kvartal rapportera hur förändringsarbetet fortskrider. Statskontoret noterar följande:

Februari      Myndigheterna redovisade att införandet av den nya modellen för ledning och beställning hade senarelagts så att verksamhetsöverföringen tidsmässigt skulle kunna anpassas till införandet av en ny organisation i respektive myndighet den 1 januari 2014.

FMV påbörjade en prövning av vilka verksamheter som skulle kunna föras över till Statens servicecenter, men redovisade ingen sluttidpunkt.

Myndigheterna redovisade att enbart hälften av regeringens besparingsbeting för UEFA-projektet, vilket syftar till effektivare inköp, kommer att nås till ingången av 2015. Orsaken är att Försvarmakten har brist på personal med den kompetens som krävs. Inget sades om när målet kommer att nås.

- April Den 1 april överfördes 98 anställda vid centrallagret för reservdelar i Arboga från SAAB till FMV genom en verksamhetsövergång. Forsvarsmakten hade tidigare fattat beslut om att återta verksamheten, vilket FMV fullföljde.
- Maj Myndigheterna gav regeringen en rapport om den nya modellen för ledning och beställning den 17 maj.<sup>38</sup> Myndigheterna gick därmed in i nästa fas när det gäller att dels förbereda nästa verksamhetsövergång, dels implementera det arbetssätt som följer av den nya modellen.

Statskontoret noterar att myndigheterna har haft svårt att komma överens om en ny uppgifts- och ansvarsfördelning för materiel- och logistikförsörjningen. Vi uppfattar att myndigheternas rapportering om hur arbetet fortskrider är på en tämligen övergripande nivå. Från en kvartalsrapport till en annan kan det vara svårt att urskilja vad som har hänt eftersom beskrivningarna ofta upprepas eller vokabulären ändras.

---

<sup>38</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17.



## 4 Logistikverksamhet i ny organisation

FSV är den nya resultatenheten inom FMV och den har ansvar för att leverera logistiktjänster till Försvarmaktens olika organisationsenheter utifrån myndigheternas överenskommelse. Delar av FMLOG blev kvar i Försvarmakten och står för i huvudsak andra logistiktjänster till förbanden än de som FMV tillhandahåller. I detta kapitel beskriver vi dels de nya organisationerna, dels bakgrunden till att vissa verksamheter blev kvar i Försvarmakten.

### 4.1 Styrning och ledning av FSV

Inom FMV är det enheten strategisk materielledning (SML) som samordnar och följer upp beställningar från Försvarmakten, se organisationsschemat (figur 3) i avsnitt 4.2. SML samordnar även den övriga produktionsplaneringen inom FMV samt har ansvar för både kortsiktig och långsiktig försörjningsplanering, verkstadsplanering med tillhörande kunskap om materiel-system samt övergripande strategier för upphandling. För att kunna hantera de nya kraven på FMV har SML utökats med funktioner för produktionsplanering och verksamhetsutveckling inom försvarslogistik. Det är också chefen för SML som är mottagare av Försvarmaktens beställning av logistiktjänster. Försvarmaktens logistikchef är formellt beställare. FSV hanterar dock den löpande kundkontakten med Försvarmaktens förband.<sup>39</sup>

#### 4.1.1 Försvarmaktens rambeställning utgår från det tidigare FMLOG

Försvarmakten har lagt en rambeställning på FMV för köp av logistiktjänster under verksamhetsåret 2013. Denna beställning bygger på de överenskommelser som har slutits mellan FMLOG och Försvarmaktens förband samt övriga organisationsenheter. Ur Försvarmaktens samlade verksamhetsöverenskommelse har man sedan brutit ut de tjänster som FMV ska leverera. Innehållet i tjänsterna styrs av Försvarmaktens tjänstekatalog. Rambeställningen till FMV har omsatts i en produktionsplan för FMV.

Förbanden saknar egen beställarkompetens och får stöd av de s.k. logistikledarna inom FMLOG för att kunna formulera sina beställningar av logistik-

---

<sup>39</sup> Överenskommelse avseende förändring av samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, Bilaga 3 Logistikstöd Annex E, HKV 03 200:69018, 2012-12-19, 4.

tjänster. Det är också FMLOG som samordnar processen, men produktionsledningen inom HKV avgör hur mycket förbanden får beställa.<sup>40</sup>

Rambeställningen till FMV omfattar tjänster till ett värde av nästan 2 miljarder kronor. Därutöver har FMV, baserat på erfarenheter från FMLOG, budgeterat för tillkommande beställningar från förbanden på 87 miljoner kronor.<sup>41</sup> Rambeställningen följs upp gemensamt av myndigheterna varje månad, och varje kvartal är det särskilda produktionsuppföljningar. Eventuella differenser när det gäller kostnader och intäkter ska regleras på koncernnivå mellan myndigheterna i särskild ordning.<sup>42</sup>

#### **4.1.2 FMV tillämpar än så länge Försvarmaktens regelverk för beredskap**

SML har ansvar för FMV:s beredskaps- och insatssamordning. Under en övergångsperiod tillämpar FMV dock Försvarmaktens regelverk för att genomföra sådan logistikverksamhet, till dess att en särskild överenskommelse har tagits fram. Detta innebär bl.a. att FMV ska prioritera logistikstöd som beror på allvarliga kriser och nya insatser framför tidigare beställd verksamhet.<sup>43</sup>

### **4.2 Den nya resultatenheten FSV inom FMV**

Enheten för förråd, service och verkstäder (FSV) inom FMV ska bedriva försvarslogistik som innefattar att<sup>44</sup>

- vidmakthålla, underhålla, destruera och kassera materiel och förnödenheter
- genomföra upphandlingar
- leverera övrigt stöd på uppdrag av Försvarmakten.

---

<sup>40</sup> Slutrapport. Lednings- och beställningsfunktioner Steg 1, 2013-01-21, s. 20.

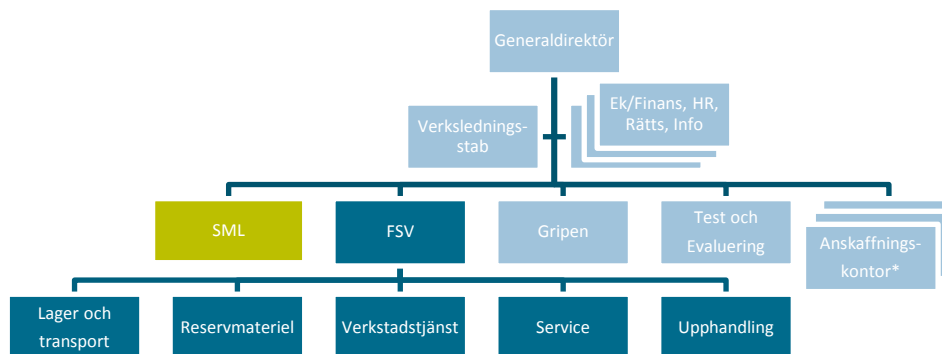
<sup>41</sup> Rambeställning mellan FM och FMV, HKV 23 40:51674, 2013-02-08.

<sup>42</sup> Överenskommelse avseende förändring av samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, Bilaga 3 Logistikstöd Annex E, HKV 03 200:69018, 2012-12-19, s. 3–4.

<sup>43</sup> Ibid, s. 7–8. En särskild överenskommelse ska tas fram senast 2013-07-01.

<sup>44</sup> Om inte annat anges är verksamhetsbeskrivningarna hämtade från FMV Verksamhetsbeskrivning, FSV VB, FMV, 12FM 9339, 2012-12-20.

Figur 3 Organisationsschema för FMV



\*) Sex anskaffningskontor: Mark, Sjö, Flyg & Rymd, Ledningssystem, Logistik och Gemensamma uppdrag.

Källa: FMV:s webbplats.

FSV består uteslutande av de delar av FMLOG som fördes över från Försvarsmakten. Statskontoret noterar att inga delar av FSV ännu har integrerats i det övriga FMV, utan FSV är en resultatenhet inom FMV (se figur 3 ovan). FSV består av fem enheter under vilka det finns avdelningar eller särskilda funktioner. I maj 2013 hade FSV 1 380 anställda.<sup>45</sup> Verksamheten är geografiskt spridd och bedrivs på orter där Försvarsmakten finns.

FSV finansieras genom avgifter från kunder, och Försvarsmakten är den huvudsakliga kunden. FSV säljer dock även tjänster internt inom FMV och till externa kunder.

#### 4.2.1 Lager och transport

Enheten för lager och transport ska lagerhålla, hantera och leverera materiel, vapen, ammunition och drivmedel som har anskaffats för Försvarsmaktens behov, utifrån myndighetens operativa krav på den bakre förrådshållningen. I lager och transport ingår centrala förråd samt ett större antal förråd och anläggningar runt om i landet för den bakre förrådshållningen men också för hantering av bl.a. reservdelar, IT-materiel, drivmedel, vapen och ammunition. Inom enheten finns även en transporttjänst som svarar för merparten av Försvarsmaktens skyddade transporter. Tunga specialtransporter är en annan större uppgift för enheten. Den tidigare försörjningsenheten hos FMLOG delades vid verksamhetsöverföringen, och enheten lager och transport består

<sup>45</sup> Sedan årsskiftet har FSV minskat med 90 anställda om man undantar de 104 personer som tillkom efter återtagande av utkontrakterad verksamhet i april 2013. Mejl från Tomas Salzmann, FSV, 2013-06-04.

av den del som fördes över till FMV. Kvar i Försvarmakten finns en lokal förrådshållning samt en viss transportverksamhet.

#### **4.2.2 Reservmateriel**

Reservmaterielheten anskaffar, tillgängliggör och avvecklar reservmateriel, drivmedel samt förbrukningsmateriel som används vid underhåll av t.ex. fordon. Reservmateriel används för att underhålla och reparera materielsystem, t.ex. fordon, fartyg och flygplan. Enligt uppdraget i Försvarmaktens materielplan ska reservmaterielheten återanskaffa reservdelar till materielsystemen när dessa har förbrukats inom Försvarmakten, inom FMV och inom civila verkstäder.<sup>46</sup> Enheten medverkar också när reservmateriel för första gången ska anskaffas på uppdrag av FMV. Hela reservmaterielheten hos FMLOG överfördes till FMV (och ingår i FSV).

#### **4.2.3 Verkstadstjänst**

Verkstadstjänst besiktar, reparerar, underhåller och modifierar Försvarmaktens materiel såsom stridsfordon, vanliga hjulfordon, flygplan och fartyg. Verkstadstjänst består av tre delar – markverkstad, marinverkstad och flygverkstad. Verksamheten drivs i egen regi, förutom inom markverkstäderna där verksamhet till ett värde av 100 miljoner kronor per år är utkontrakterad.<sup>47</sup> All verksamhet inom verkstadstjänsten överfördes till FMV med undantag för den särskilda funktionen för samordning av underhåll, främre underhållsstöd (FUS), som tidigare var organiserad inom markverkstadstjänsten. Denna blev delvis kvar inom Försvarmakten.

#### **4.2.4 Service**

Service svarar för tjänster inom administrativt stöd och arbetsplatservice. Det administrativa stödet inkluderar ekonomiredovisning och stöd vid resor. Arbetsplatservice innefattar grafisk produktion, hotell och bostäder, förplägnad, lokalvård, webbservice, postservice samt lokala servicetjänster. Denna verksamhet låg tidigare under Försvarmaktens servicekontor inom FMLOG. All verksamhet inom servicekontoret övergick till FMV, med undantag för arkiv och expeditionstjänster samt mindre delar av ekonomirespektive reseadministrationen. Detsamma gäller för den del av Försvarmaktens logiverksamhet som var organiserad inom FMLOG. Den motsvarade cirka 30 procent av Försvarmaktens logiverksamhet.<sup>48</sup>

Förplägnad, lokalvård och postservice har i huvudsak lagts ut på andra leverantörer än FMV och har en omsättning på cirka 400 miljoner kronor.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Tjänstebeskrivning 2013, Försvarmakten, 2013-03-01, s. 77

<sup>47</sup> Mejl från Mats O Johansson, FMV, 2013-05-20.

<sup>48</sup> Slutrapport AG Administrativt stöd och Arbetsplatservice, 2012-01-27, s. 25.

<sup>49</sup> Mejl från Mats O Johansson, FMV, 2013-05-20.

Beställningsavdelningen anger krav för och följer upp Försvarmaktens externa tjänsteleveranser.

Inom serviceenheten finns också en reseavdelning som levererar resestöd till Försvarmakten. Avdelningen har även ansvar för att följa Försvarmaktens avtal som rör persontransporttjänster, hotell och konferens samt resestöd. Delar av reseverksamheten är kvar inom Försvarmakten.

Ekonomiredovisningsavdelningen svarar för Försvarmaktens ekonomiredovisning, och verksamheten styrs av Försvarmaktens ekonomiprocesser. Avdelningen svarar också för FSV:s ekonomiredovisning och styrs i detta avseende av FMV centralt.

#### **4.2.5 Upphandling**

Upphandlingsenheten svarar för att upphandla och köpa in Försvarmaktens varor och tjänster. Stora delar av FMLOG:s upphandlingsenhet överfördes till FMV men den sekretessbelagda inköpsverksamheten blev kvar inom Försvarmakten. Inköpsverksamheten beskrivs närmare i kapitel 6.

### **4.3 Verksamhetsuppdelningen mellan myndigheterna**

Myndigheterna avgjorde gemensamt under förberedelsearbetet hösten 2011 och vintern 2011/12 vilka verksamheter som skulle föras över till FMV respektive blev kvar i Försvarmakten. Utgångspunkten var FSU-utredningens förslag. Statskontoret noterar att vissa verksamheter undantogs av myndigheterna vid överföringen, trots att de inte var insatsnära. Det fanns flera skäl till detta.

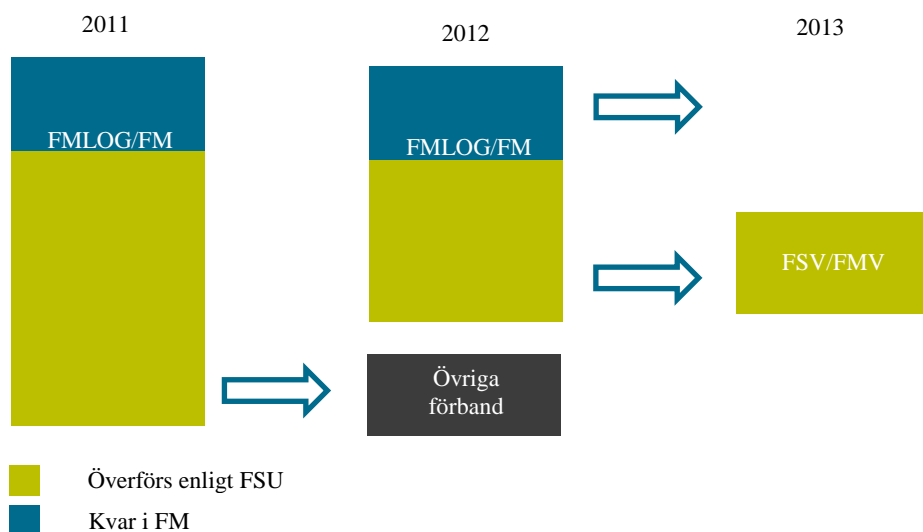
#### **4.3.1 Insatsnärlighet var ett av flera skäl till att verksamhet behölls inom Försvarmakten**

FSU-utredningen använde sig av begreppet ”insatsnära”, men utan att definiera det närmare. Det framgår dock att utredningen avsåg de delar av Försvarmaktens logistikverksamhet som var insatsorganiserade, inklusive de delar av FMLOG som tillhörde insatsorganisationen. Övriga delar av FMLOG definierades som icke insatsnära.<sup>50</sup> Utredningens förslag för verksamhetsöverföring när det gäller logistikverksamheten var således att hela FMLOG skulle föras över, exklusive de delar som var insatsorganiserade. Detta motsvarade cirka 80 procent av det dåvarande FMLOG (se figur 5).

---

<sup>50</sup>Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret, SOU 2011:36, 2011-04-07, s. 503.

**Figur 4** Uppdelning av verksamhet inom FMLOG, FSU-utredningens förslag 2011, regeringens beslut 2012 och verksamheten 2013 efter överföringen



Källa: Statskontorets bearbetning av FSU-utredningen och uppgifter från Försvarmakten.

Försvarmakten avvisade dock utredningens förslag och menade att det var svårt att dra gränsen mellan främre och insatsnära logistik respektive bakre logistik eftersom detta kan variera mellan insatser och över tid.<sup>51</sup> Försvarmakten gjorde därmed en delvis annan bedömning än utredningen när det gäller vilka verksamheter som är insatsnära.

Försvarmakten formulerade kriterier för de verksamheter som ska anses vara insatsnära:<sup>52</sup>

- Verksamheten innebär särskilda krav på sekretess.
- Det finns risk för att verksamheten utsätts för militärt våld.
- Personalen behöver särskild militär utbildning och träning.
- Verksamheten bedrivs med korta tidsperspektiv eller krav på tempoväxlingar.
- Det finns en låg toleranströskel för fel i verksamheten.

Värderingen resulterade i att fler verksamheter blev kvar i Försvarmakten än vad FSU-utredningen föreslog.

<sup>51</sup> Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36), HKV 23 250:55798, s. 26.

<sup>52</sup> Värdering av insatsnära logistik i arbetet med omdaning försvarslogistik, bilaga 1, HKV 23 100:50848, 2012-02-03.

Försvarmakten ville också behålla verksamheter som är centrala ur ett förvaltningsperspektiv, och vissa verksamheter undantogs för att de höll på att omstruktureras inom Försvarmakten eller av andra skäl.

Regeringens beslut om verksamhetsöverföring följde i stort Försvarmaktens bedömning. I de flesta fall innebar verksamhetsöverföringen att hela organisationsenheter lyftes över från FMLOG i Försvarmakten till FMV, men vissa verksamheter delades. Vilka verksamheter det handlade om och vilka specifika skäl som låg bakom värderingen beskrivs i nästa avsnitt som behandlar det ”nya” FMLOG.

Statskontoret har fått veta att verksamhetsövergången kan komma att justeras. Det blir då i samband med att myndigheterna fastställer vilka verksamhetsövergångar som ska göras med anledning av att man inför den nya organisationen för ledning och beställning den 1 januari 2014.

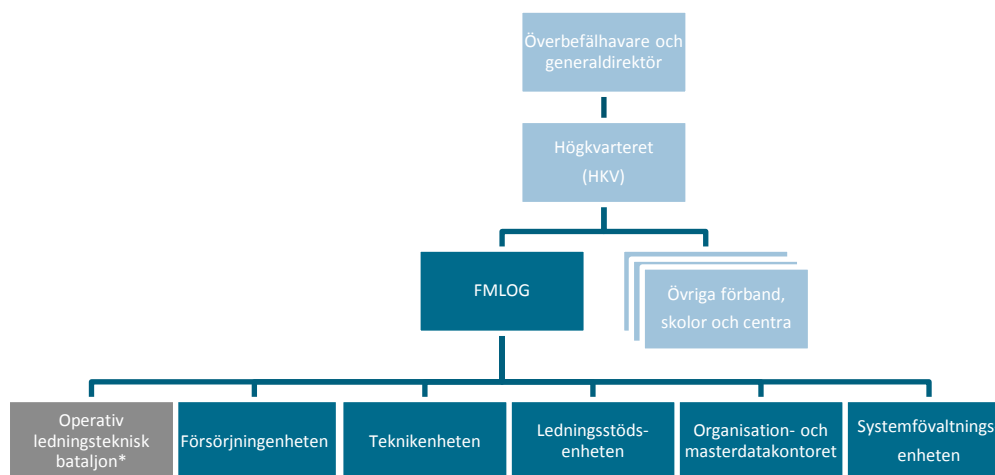
#### **4.4 Ett nytt FMLOG inom Försvarmakten**

FMLOG finns kvar som en organisationsenhet inom Försvarmakten och hade i maj 2013 cirka 2 090 anställda. FMLOG har ansvar för logistikstödet inom Försvarmakten och samordnar logistik från andra aktörer, såväl nationella militära och civila som internationella parter. Det stöd som FMLOG tillhandahåller i egen regi eller via externa leverantörer styrs av Försvarmaktens tjänstebeskrivning.<sup>53</sup> FMLOG är dock inte bara en utförarorganisation. Som vi tidigare nämnt finns inom FMLOG också Försvarmaktens beställarfunktion för logistiktjänster som tillhandahålls både internt och externt.

---

<sup>53</sup> Verksamhetsuppdrag för år 2013, preliminärt för år 2014 och inriktning för år 2015 (uppslag 2.7, position 1), HKV 23 250:67727, 2012-12-11, s. 2.

Figur 5 Organisationsschema för FMLOG



\*) Omfattades inte av FSU-utredningen.  
Källa: Forsvarsmaktens webbplats

Inom FMLOG finns tre delar som tillhör insatsorganisationen: FMLOG stab, operativ ledningsteknisk bataljon och National Support Element (NSE).<sup>54</sup> Av dessa är det enbart operativ ledningsteknisk bataljon som utgör en egen organisatorisk enhet och som inte omfattades av förändringarna inom försvarslogistiken. Denna enhet kallades tidigare för ledningsteknikenheten.<sup>55</sup>

De enheter inom det tidigare FMLOG som delades var FMLOG-stab och försörjningsenheten (förrådsverksamhet). När det gäller verksamheterna för resor, upphandling och ekonomiredovisning blev mindre delar kvar inom Forsvarsmakten. Dessa delar hanterade ärenden som var sekretessbelagda eller som ansågs vara förvaltningsnära.

Delar av det tidigare FMLOG var verksamheter som organisatoriskt hörde hemma inom HKV men som hade placerats inom FMLOG eftersom HKV

<sup>54</sup> Forsvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 20.

<sup>55</sup> Beskrivningarna baseras, där inte annat anges, på FMLOG Verksamhetsorder 2013 (uppslag 2.4), FMLOG 14 500:400293, 2013-01-27.

hade en begränsning för antal anställda. Det gällde bl.a. materielkontoret och masterdatakontoret (hantering av masterdata för PRIO).<sup>56</sup>

#### 4.4.1 Försörjningsenheten

Försörjningsenhetens uppdrag handlar om att bedöma behov av samt lagerhålla huvuddelen av insatsorganisationens materiel och förnödenheter.<sup>57</sup> Det gäller den främre förrådshållningen, dvs. materiel och förnödenheter som förvaras insatsnära i garnisonsområdena. Försörjningsenheten svarar för försörjningen vid beredskapshöjning, insatser, mobilisering, kriser och krig.

Personalen inom försörjningsenheten bemannar försörjningsstödet vid internationella insatser (det s.k. "National Support Element", NSE) som är ett förband i insatsorganisationen. Verksamheten inom den lokala förrådsvksamheten bedömdes av Försvarmakten som insatsnära utifrån samtliga kriterier i avsnitt 4.3.1. Det gällde särskilda krav på sekretess, risk för våld, korta tidsperspektiv och låg tröskel för fel.<sup>58</sup>

Det var ungefär en tredjedel av personalen inom försörjningsenheten som överfördes till FMV, främst personal vid centrallagren.

#### 4.4.2 Teknikenheten

Teknikenheten består av främre underhållstöd (FUS) och ett materielkontor för s.k. mängd- och breddmateriel.

Främre underhållsstöd, FUS, är gränsytan mellan främre och bakre underhåll. FUS arbetar utifrån årliga order om materielfördelning samt tilläggsbeställningar. Dessutom har FUS ansvaret för att lämna in och ut materiel som ska underhållas samt för att hantera reservmateriel. FUS samordnar också underhållet och gör prioriteringar gentemot verkstadsstäderna.<sup>59</sup> Det är även FUS som avgör om en åtgärd ska utföras av verkstadstjänsten, av den tekniska basbataljonen eller av en civil leverantör.<sup>60</sup> FUS-funktionen styrs av Försvarmakten, men bemannas av personal från både Försvarmakten och FMV. FUS hanterar också driften av smörj- och spolhallar. FUS fungerar

---

<sup>56</sup> Realiserbarhetsprövning av ny beställarmodell, bilaga 4 till Slutrapport AG Försörjning, 2012-02-10, s. 2.

<sup>57</sup> Förnödenhetsförsörjning omfattar tjänsterna förråds-, drivmedels-, vapen och ammunition-, avropstjänst, fordonsförsörjning, miljöstöd, förnödenhetsredovisning och godshandling.

<sup>58</sup> Värdering av insatsnära logistik i arbetet med omdaning försvarslogistik, bilaga 3, HKV 23 100:50848, s. 3.

<sup>59</sup> AG Verkstadstjänster, bilaga 6 Lokalt underhållstöd, 2012-02-10, s. 2–3.

<sup>60</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 11.

som en sammanhållande ”leverantörsyta” mot förbanden och ansågs väsentlig att behålla inom Försvarmakten.<sup>61</sup>

Materielkontoret (MaK) ansvarar för teknisk och ekonomisk förvaltning av Försvarmaktens mängd- och breddmateriel. Enheten leds från HKV.

#### **4.4.3 Ledningsstödsenheten**

Den nya enheten för ledningsstöd inom FMLOG består av verksamheter som i den tidigare organisationen för FMLOG fanns inom servicekontoret, upphandlingsenheten och transportkontoret hos Försvarmakten.

Transportkontoret planerar, samordnar samt administrerar alla transporter av materiel, personal samt förband vid övningar, nationellt och internationellt. Det sker på uppdrag av HKV och efter beställning från övriga organisationsenheter inom Försvarmakten.

Inom enheten finns också verksamhetsområdet expeditions- och arkivtjänster. Det är kvar inom Försvarmakten eftersom man bedömde att verksamheten handlar om att utöva förvaltningsuppgifter som följer av lagen. Inom Försvarmakten arbetar man för närvarande med att centralisera arkiven och effektivisera verksamheten.<sup>62</sup>

Inom enheten finns även en avdelning som ansvarar för att sälja och hyra ut varor och tjänster till framför allt FMV, Förvarshögskolan och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.<sup>63</sup>

#### **4.4.4 Organisations- och masterdatakontoret**

Organisations- och masterdatakontoret (FM OrgMK) förvaltar Försvarmaktens masterdata och säkerställer att den är enhetlig, korrekt och aktuell. Uppdraget är att utveckla och effektivisera masterdataförvaltningen genom att bl.a. korta ledtiderna i ärendehantering och förbättra informationskvaliteten i PRIO och de system som interagerar med PRIO.<sup>64</sup> Hit fördes också den del av upphandlingsenheten som arbetade med masterdata och som inte fördes över till FMV.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Värdering av insatsnära logistik i arbetet med omdaning försvarslogistik, bilaga 1, HKV 23 100:50848, 2012-02-03, s. 3. Ev. ska en del av personalen inom FUS övergå till FMV i samband med nästa verksamhetsöverföring.

<sup>62</sup> Slutrapport AG Administrativt stöd och Arbetsplatservice, 2012-01-27, s. 44.

<sup>63</sup> Ag Inköp, s. 9.

<sup>64</sup> FMLOG Verksamhetsorder 2013 (uppslag 2.4), FMLOG 14 500:400293, 2013-01-27, s. 2.

<sup>65</sup> Rapport Arbetsgrupp Inköp, 2012-02-07, s. 9.

#### 4.4.5 Systemförvaltningsenheten

Systemförvaltningsenheten ansvarar för förvaltning av IT-stödet inom områdena personalförsörjning, logistik och materiel, ekonomistyrning, IS/IT och informationsinfrastruktur. Enheten förvaltar bl.a. implementerade delar av Försvarsmaktens verksamhetsstöd PRIO.

Enligt Försvarsmakten är vissa resursledningssystem insatsnära. Det gäller exempelvis PRIO, som direkt eller indirekt hanterar information som används för att planera och följa upp insatser och produktion.<sup>66</sup> Försvarsmakten menar också att systemförvaltningen av PRIO bör hållas samman med de resursledningssystem som är kopplade till PRIO. Därför har Försvarsmakten bedömt att systemförvaltningsenheten är en insatsnära verksamhet som bör vara kvar inom myndigheten.<sup>67</sup>

#### 4.5 Organisationsförändringar innan överföringen

FMLOG har genomgått flera organisationsförändringar sedan FSU-utredningen lämnade sitt betänkande 2011. Statskontoret noterar att vissa stödverksamheter har flyttats från FMLOG till andra enheter inom Försvarsmakten – verksamheter som enligt FSU-utredningens förslag skulle ingå i verksamhetsöverföringen. Det gäller administration av löner som tidigare låg inom FMLOG. Försvarsmakten har dock haft problem med löneutbetalningar och verksamheten har kritiserats av bl.a. Riksrevisionen. Därför har Försvarsmakten beslutat att samla all lönehantering inom HR-Centrum som också hanterar personalstödet. Löneadministrationen undantogs därför från verksamhetsöverföringen.<sup>68</sup>

Försvarsmaktens telefonväxel ingick tidigare i FMLOG, men sedan den 1 januari 2012 är den i sin helhet organiserad inom Försvarsmaktens telenät- och marktelförband (FMTM). Förändringen gjordes utifrån bedömningen att telefonväxelsystemet är en del av Försvarsmaktens ledningssystem där man hanterar sekretessbelagd information.<sup>69</sup>

Endast 30 procent av Försvarsmaktens hotell- och bostadsverksamhet fanns inom dåvarande FMLOG medan förbanden ansvarade för resterande logi- verksamhet. Hösten 2011 utredde FMLOG på HKV:s uppdrag möjligheter-

---

<sup>66</sup> Ag Systemstöd – slutrapport, Försvarsmakten och FMV, 2012-02-10, s. 7.

<sup>67</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), bilaga 1, 11FMV9247-15:1, 2012-03-01, s. 17. Försvarsmakten menade även att förutsättningarna för att genomföra rationaliseringar skulle vara bättre om Systemförvaltningsenheten blev kvar inom Försvarsmakten. Denna bedömning delades dock inte av FMV som menade att effektiviseringspotentialen skulle vara större om enheten integrerades med systemförvaltningen inom FMV. Se Ag Systemstöd – slutrapport, Försvarsmakten och FMV, 2012-02-10, s. 40.

<sup>68</sup> Slutrapport AG Administrativt stöd och Arbetsplatsservice, 2012-01-27, s. 48.

<sup>69</sup> Ibid, s. 47.

na att samla Försvarmaktens logiverksamhet inom FMLOG. Underlaget från FMLOG visade också att detta skulle ge en rationellare hantering av verksamheten. Inriktningen bejakades av en chef på mellannivå och inriktningen var att förändringen skulle inträffa under fjärde kvartalet 2012.<sup>70</sup> Om detta hade genomförts skulle denna verksamhet ha förts till FMV. Men denna s.k. beslutsavsikt återtogs.<sup>71</sup> En fördjupad analys visade att det skulle vara svårt att dela ansvaret för lägerförläggningarna mellan myndigheterna samt att vissa anläggningar ansågs vara alltför viktiga för Försvarmaktens verksamhet.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Samlat produktionsansvar vid FMLOG för FM hotell-, bostads- och lägerförläggningsverksamhet, HKV 23100:62031 (beslutsavsikt), 2012-07-10.

<sup>71</sup> Beslut avseende produktionsansvar för FM hotell-, bostads- och lägerförläggningsverksamhet, HKV 23100:63427, 2012-09-05.

<sup>72</sup> Ställningstagande i samband med omdaning av försvarslogistiken, Försvarmakten, arbetsmaterial, 2012-09-26.

## **5 Några faktorer i genomförandet av logistikreformen**

Vi beskrev i kapitel 3 att den nya beställar- och utförarmodellen för försvarslogistik ännu inte har införts. Vi förklarade också att utgångspunkten för verksamhetsöverföringen vid årsskiftet 2012/13 var så få förändringar som möjligt i beställningsmönstret mellan förbanden och de logistiklevererande enheterna, dvs. FMLOG och FSV. Denna ambition omfattade även systemstödet. I detta kapitel vill vi lyfta fram några förhållanden som är viktiga för myndigheternas fortsatta arbete med logistikreformen. Det gäller dels dagens samarbetsformer mellan myndigheterna, dels risker i den kommande verksamhetsöverföringen.

### **5.1 Myndigheterna har olika systemstöd**

Frågan om systemstöd var en av de viktigaste inför verksamhetsövergången vid årsskiftet 2012/13 och den kommer även att vara aktuell inför nästa verksamhetsövergång. Det gäller vilket systemstöd som ska användas för den överförda verksamheten, hur detta kan integreras i FMV:s IT-miljö och hur den valda lösningen påverkar det fortsatta effektiviseringsarbetet. Såväl Försvarsmakten som FMV har ett stort antal större och mindre systemstöd, varav drygt 50 är sådana som används vid båda myndigheterna. Försvarsmaktens huvudsakliga systemstöd är SAP-systemet PRIO. FMV har inget motsvarande verksamhetsövergripande systemstöd förutom ekonomisystemet Agresso.

#### **5.1.1 Införandet av PRIO pågår fortfarande**

PRIO är Försvarsmaktens integrerade verksamhetssystem för ekonomi, personal och logistik. Det innefattar ett administrativt stöd till hela verksamheten samt ett verksamhetsstöd för att planera och följa upp Försvarsmaktens operativa förmåga för olika förbandsenheter. PRIO är integrerat med Försvarsmaktens planeringsprocesser och ekonomistyrningsmodell. Målet är att PRIO bl.a. ska bidra till att effektivisera och rationalisera Försvarsmaktens processer och verksamheter samt säkerställa att myndigheten kan uppfylla externa krav på uppföljning och redovisning. Vidare syftar PRIO till att utveckla och standardisera Försvarsmaktens processer och arbetsätt.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> PRIO-information maj 2013, PRIO PM 5 2013, Försvarsmakten, 2013-05-29.

Införandet av PRIO sker genom att stödet successivt byggs ut med funktioner för olika verksamhetsdelar. Implementeringen skulle enligt planeringen ha avslutats 2012, men systemet beräknas nu enligt Försvarmakten vara fullt infört 2014–2016. Våren 2012 infördes en grundläggande funktionalitet för logistikstödet såsom hantering av reservdelar och transporter, försäljning av materiel, upphandling, inköp av förbrukningsmateriel och drivmedel (benämns införande 3 och 4).<sup>74</sup> Statskontoret noterar dock att det var förenat med stora inkörningsproblem, framför allt när det gäller reservdelsförsörjningen.<sup>75</sup> Arbetet med att utforma nästa modul (införande 5 och 6) startade i början av 2013. I detta steg införs ytterligare verksamhetstjänster inom logistikområdet, bl.a. förnödenhetsförsörjning, underhållsproduktion, materielunderhåll, löne- och ersättningsadministration, förvaltningsdatahantering och fastighetsadministration. Försvarmaktens systemstöd PRIO har således funktioner som stödjer de verksamheter som omfattas av försvarslogistikreformen.

### 5.1.2 Sent beslut om systemstöd för FSV

I den gemensamma underlagsrapport som lämnades till regeringen i mars 2012 slog myndigheterna fast att det inför verksamhetsöverföringen inte var möjligt att i systemstödet separera processerna i den berörda logistikverksamheten. Systemstödet är integrerat i verksamheten och innehåller t.ex. inbyggda handlingsregler och kontroller för processerna. Därför skulle ekonomisk redovisning för den berörda verksamheten, inklusive fakturahantering, lagerredovisning och beställningar, behöva hanteras i PRIO även efter överföringen till FMV. Redan drygt ett halvår innan stod det alltså klart att den överförda verksamheten skulle kräva en systemstödslösning inom ramen för Försvarmaktens SAP-systemstöd. Den fortsatta beredningen handlade därför om hur Försvarmaktens SAP-system PRIO och andra kringssystem skulle kunna anpassas till den nya verksamhetsstrukturen. Exempelvis behövdes förutsättningar för en tydlig ansvarsfördelning, säkerställda informationsflöden och en fullgod ekonomisk redovisning för den verksamhet som skulle föras över till FMV.<sup>76</sup>

Det dröjde dock till i augusti 2012 innan myndigheterna fattade ett beslut med denna inriktning. Då valde man en s.k. koncernlösning i Försvarmaktens SAP-system (PRIO) genom att etablera den nya resultatenheten FSV inom FMV som en redovisningsmässigt separat, men verksamhetsmässigt integrerad, organisation i detta system. Enligt myndigheterna var en viktig omständighet vid beslutet att man ville minska risken för produktionsbortfall vid verksamhetsövergången. Man lyfte fram att beslutet innebar att den

---

<sup>74</sup> FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur, 11FMV9247-42:1, 2013-03-07, s. 16

<sup>75</sup> Försvarmaktens delårsrapport 2012, bilaga 1, s. 3.

<sup>76</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), bilaga 1, 11FMV9247-15:1, 2012-03-01, s. 15–16.

berörda personalen i stor utsträckning även fortsättningsvis skulle arbeta i en känd systemmiljö och att beställningar skulle kunna hanteras på ett enhetligt sätt.<sup>77</sup> Myndigheterna bedömde också att detta var en utvecklingsbar lösning i förhållande till det pågående arbetet med en ny affärsmodell mellan myndigheterna samt i förhållande till en eventuell utkontraktering av verksamheter.<sup>78</sup> Systemstödet, benämnt FSV POL, driftsattes den 7 januari 2013. Enligt myndigheternas gemensamma rapport i slutet av januari fungerar systemet bra.<sup>79</sup>

### 5.1.3 Myndigheterna har delvis olika syn på PRIO

I en skrivelse till Förvarsdepartementet 2010 uppgav Förvarsmakten att systemstödet PRIO måste finnas tillgängligt vid de berörda myndigheterna inom försvarsområdet.<sup>80</sup> FMV har accepterat Förvarsmaktens fortsatta införande av PRIO.

Statskontoret granskade under åren 2006–2010 Förvarsmaktens införande av PRIO när det gäller kostnadsutveckling, risker och konsekvenser. Statskontoret pekade bl.a. på att det då pågick en utredning (den s.k. Stödutredningen) vars förslag skulle kunna påverka den planerade utvecklingen av PRIO och att detta borde beaktas av Förvarsmakten.<sup>81</sup> Stödutredningen följdes sedan av FSU-utredningen. FSU-utredningen menade att den föreslagna strukturförändringen inom försvarslogistiken var så pass omfattande att det borde göras en grundläggande analys av det framtida systemstödet och att det fortsatta införandet av PRIO borde avbrytas i avvaktan på en sådan.<sup>82</sup>

Detta avvisades av Förvarsmakten som menade att PRIO inte utgjorde ett hinder för att reformera försvarslogistiken. Regeringen ställde då krav på Förvarsmakten att inhämta FMV:s samtycke inför nästkommande avrop. På hösten 2012 redovisade myndigheterna en gemensam plan för att fortsätta införa och utveckla PRIO, där FMV skulle använda PRIO som ett stödsystem för den verksamhet som skulle föras över.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> S.k. servicemeddelande eller s.k. kundvagn. Ibid s. 15.

<sup>78</sup> Förstudie systemstöd FSV. Bilaga till Beslut gällande systemstöd med anledning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), 11FMV9247-29:1, 2012-08-31, s. 20.

<sup>79</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 18.

<sup>80</sup> Förvarsmaktens svar på Förvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Förvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO, HKV 23 250:62525, 2010-07-30, s. 4.

<sup>81</sup> Granskning av Förvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO), Slutrapport, juni 2010, Statskontoret 2010:14, 2010-06-09.

<sup>82</sup> Forskning och utveckling samt försvarslogistik (SOU 2011:36), april 2011, s. 526.

<sup>83</sup> FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur, 11FMV9247-42:1, 2013-03-07, s. 19.

Statskontoret noterar att FMV, enligt en nyligen genomförd intern utredning om myndighetens framtida systemstöd, inte avser att införa PRIO som ett samlat systemstöd för hela FMV:s verksamhet. FMV anser att PRIO inte svarar upp mot myndighetens samlade verksamhetskrav samt att handlingsfriheten begränsas. FMV kommer dock att använda PRIO som systemstöd för delar av den verksamhet som förs över från Försvarmakten, i den utsträckning som bedöms lämplig utifrån FMV:s krav.<sup>84</sup>

#### 5.1.4 Höga kostnader för systemstöd till FSV

Statskontoret noterar att systemstödlösningen medför höga kostnader. Den innebär samtidigt att ett antal personer på FMV behöver ha tillgång till och arbeta i två olika stödsystem, och därmed behöver dessa personer även dubbla IT-arbetsplatser när det gäller datorer och nätverk.<sup>85</sup> Denna lösning valdes dock eftersom man hade kort om tid till sitt förfogande och det inte gick att integrera myndigheternas IT-infrastruktur. Lösningen var också en konsekvens av att Försvarmakten även fortsättningsvis äger den materiel som används av FMV och att de säkerhetsmässiga kraven inte tillät en integrering.<sup>86</sup> FMV hyr systemstödet av Försvarmakten.<sup>87</sup>

Det faktum att myndigheterna har olika systemstöd för sin inköpsverksamhet gör det svårare att integrera verksamheterna, vilket även FMV:s internrevision lyfter fram.<sup>88</sup> Systemstödet FSV POL är heller inte integrerat med FMV:s ekonomisystem, vilket medför att FMV:s resultat och balansräkning måste konsolideras manuellt.<sup>89</sup>

Cirka 50 miljoner kronor kostade det att få systemet i drift. Kostnader på cirka 20–30 miljoner kronor tillkom dessutom under första halvåret 2013 för att nå planerad funktionalitet.<sup>90</sup> Kostnaden för systemstöd utgör den största omställningskostnaden.<sup>91</sup> Systemstödet ger också ökade fasta kostnader, vilket vi återkommer till i kapitel 7.

---

<sup>84</sup> Ibid, s. 36.

<sup>85</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 12–13.

<sup>86</sup> Granskning av verksamhetsöverföring från FMLOG till FMV, FMV Internrevision, 12FMV9310-1:1, 2012-12-20, s. 20.

<sup>87</sup> Överenskommelse avseende förändring av samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, Bilaga 3 Logistikstöd Annex E, HKV 03 200:69018, 2012-12-19, s. 8–9.

<sup>88</sup> Granskning av verksamhetsöverföring från FMLOG till FMV, FMV Internrevision, 12FMV9310-1:1, 2012-12-20, s. 28.

<sup>89</sup> FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur, 11FMV9247-42:1, 2013-03-07, s. 20.

<sup>90</sup> Ibid, s. 20.

<sup>91</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 19.

## 5.2 Nya gränssnitt i logistikförsörjningen

I vissa fall innebar verksamhetsöverföringen att hela organisationsenheter lyftes över från FMLOG-enheten till FMV medan andra verksamheter delades. Därmed skapades nya gränssnitt mellan myndigheterna, både formellt och organisatoriskt. Det blev också nya gränssnitt i beställnings- och leveransflödena både mellan och inom myndigheterna. Samtidigt var det myndigheternas ambition att göra så små förändringar som möjligt i de tidigare formerna för ledning och beställning av logistisk verksamhet inom Försvarmakten.

Reformen pågår fortfarande och det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om resultaten. Statskontoret vill dock lyfta fram några förhållanden i verksamheterna som riskerar att leda till sämre effektivitet.<sup>92</sup>

### 5.2.1 Försvarmakten styr över reservdelar även till FMV:s verkstäder

För stora delar av de materielsystem som används inom Försvarmakten finns lager av reservdelar, vilket i stor utsträckning är ett arv sedan det kalla kriget då en stor del av materielen anskaffades. När Försvarmakten initialt beställer materielsystem av FMV har FMV ett ansvar för att föreslå hur tillgängligheten för reservdelarna till den aktuella materielen ska kunna upprätthållas. Det kan handla om att Försvarmakten bygger upp ett lager av reservdelar eller att man träffar s.k. tillgänglighetsåtaganden med industrin. Dessa försörjningslösningar kan förändras över tiden.

Reservdelar från Försvarmaktens lager används av FMV i myndighetens verkstäder, men också av Försvarmakten för underhåll i förbandsverksamheten. FMV köper in reservdelar för Försvarmaktens räkning och inköpen styrs i dagsläget av en beställning från Försvarmakten som omfattar cirka 500 miljoner kronor årligen. Försvarmakten styr således reservdelsförsörjningen även till FMV:s verkstäder samt styr nivån på lagren genom särskilda anvisningar. FMV svarar dock för driften av lagren. Dessa lager består av reservdelar som dels används i produktionen, dels lagerhålls av beredskapskäl och successivt måste omsättas. Försvarmaktens styrning utgår från de krav på tillgänglighet respektive försörjningssäkerhet som finns på insatsorganisationen. FMV har ett ansvar för att föreslå nya och mer kostnadseffektiva försörjningslösningar som gör att dessa krav kan upprätthållas. Statskontoret noterar att FMV menar att man inte har tillräcklig kontroll över flöden och lagernivåer för att kunna upprätthålla en kostnadseffektiv drift av verksamheten.

---

<sup>92</sup> Där inget annat sägs bygger avsnittet på intervjuer vid FMV FSV. Avsnittet har faktagranskats av Försvarmakten.

Våren 2012 ersattes det gamla systemstödet för beställningar av PRIO. Detta innebar stora inkörningsproblem som delvis fortfarande bestod i juni 2013. I och med verksamhetsöverföringen har problemen accentuerats eftersom ytterligare moment tillkom när beställningar som FMV lägger i Försvarens system PRIO sedan ska överföras till FMV:s systemstöd, FSV POL. En ny reservdel måste registreras i PRIO innan den kan användas i produktionen i FMV:s verkstäder eller i Försvarens förband. Syftet är att säkerställa Försvarens försörjningskedjor men också se till att reservdelen har rätt kvalitet. Detta är väsentligt ur ett säkerhetsperspektiv, t.ex. för flyget, och FMV registrerar därför produktens egenskaper i samband med inköpet. Men för att reservdelen ska kunna levereras till rätt slutbrukare måste den även förses med korrekt ekonomisk styrinformation som t.ex. visar vilka organisationsenheter som kan använda reservdelen och vilket materielsystem som kostnaden ska belasta. Detta utförs av Försvarens masterdatakontor. Denna administrativa hantering kan innebära att leveransen av reservdelen fördröjs, trots att den finns i lager. Följden blir reparationsköer vid verkstäderna och att materiel inte kan användas av förbanden.

### **5.2.2 Ansvaret för materiel växlar vid förflyttning**

FMV har genom verkstäderna ett operativt ansvar för att underhålla materiel såvida den inte ska repareras av soldater i Försvarens tekniska tjänst. Detta avgörs av Försvaret. Försvarens insatsorganisation kommer successivt att byggas upp under de närmaste åren, och det innebär också att myndigheten får större egna resurser för underhåll. Samtidigt kommer dessa sannolikt att variera över tid, beroende på huruvida förbandet befinner sig i utbildning eller på en insats.

Vidare var det i juni 2013 oklart hur ansvarsfördelningen ser ut när det gäller vilken myndighet som ansvarar för infrastrukturkostnader, dvs. kostnader som är relaterade till lokaler och andra anläggningar. Det handlar dels om vem som har ansvaret för anläggningar som i vissa fall används av båda myndigheterna, dels om hur förändrade behov hos en av eller båda myndigheterna ska kunna hanteras på ett sätt som totalt sett är kostnadseffektivt.

När materiel står i förbandsnära förråd är det Försvaret som har ansvaret medan FMV svarar för övriga förråd. Av verksamhetsskäl, t.ex. vid övningar, flyttas materiel fram och tillbaka mellan de olika förråden och ansvaret för materiel växlar då mellan myndigheterna. Detta innebär ytterligare administration samt ett delat ansvar för kostnaderna för såväl underhåll av materiel som transporter av den.

### 5.2.3 Svag samordning av transporter

Försvarmakten ansvarar för budgeten för transporter, medan FMV både utför och beställer transporter efter de behov som FMV anser är nödvändiga. När ett förband beställer en förnödenhet, t.ex. en publikation till flera organisationsenheter inom förbandet, ger det upphov till olika beställningar ifall det handlar om olika kostnadsställen. Beställningsflödet styrs genom PRIO och det finns därmed en risk för att transporterna blir mindre samordnade än om ansvaret var sammanhållet.

När det gäller skyddade transporter, dvs. transporter med en vaktstyrka, kan förbanden välja mellan att beställa en skyddad transport hos FMV som då använder Försvarmaktens fordon, eller att själva transportera materielen med egna fordon. I det sistnämnda fallet styrs transporterna av FMLOG. Ansvaret för transporter av t.ex. ammunition förändras dock över flödeskedjan. FMV har ansvaret för att köpa in och leverera till centrala förråd och kan anlitas för transport från centrala förråd till förbandsnära förråd. Efter avslutad övning kan det återigen vara FMV som ska transportera tillbaka ammunitionen till det centrala förrådet. Detta leder till ökade kostnader för transporter och kan innebära att planeringen av förrådshållningen blir ineffektiv.

## 5.3 FMV köper många tjänster från Försvarmakten

Verksamhetsövergången innebar att FMV:s verksamhet utökades kraftigt på kort tid. Därför har FMV inledningsvis behövt köpa tjänster från Försvarmakten. Tjänsterna för 2013 finns samlade i en central beställning från FMV till Försvarmakten om totalt 70 miljoner kronor, och Statskontoret noterar att det handlar om ett relativt stort antal tjänster. FMV ser över möjligheten att fasa ut köpen av tjänster från Försvarmakten inom bl.a. områdena säkerhet, telefoni, lokaler och företagshälsovård för att i stället välja lösningar som är gemensamma med övriga delar av FMV.<sup>93</sup>

Innehållet i de tjänster som FMV köper styrs av Försvarmaktens tjänstekatalog eller av särskilda överenskommelser.<sup>94</sup> Samtliga överenskommelser rör de delar av FMLOG som FMV har tagit över från Försvarmakten:<sup>95</sup>

- *Systemstöd.* FMV köper systemstödstjänster från Försvarmakten. FMV har möjlighet att påverka genom att medverka i förvaltning och utveckling av de IT-tjänster som FMV använder.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Mejil från Annelie Vesterholm, FSV FMV, 2013-05-22.

<sup>94</sup> FMV beställning till FM 2013, 13FMV2414-1:1, 2013-02-08.

<sup>95</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 5.

<sup>96</sup> Överenskommelse avseende förändring av samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, Bilaga 3 Logistikstöd Annex E, HKV 03 200:69018, 2012-12-19, s. 8–9.

- *Säkerhetskydd och expeditionstjänster.* Det finns överenskommelser om hur personalen från FMV ska få tillträde till militära områden och byggnader. Försvarmakten stödjer FMV lokalt med ett visst säkerhetskydd. FMV kan vidare använda Försvarmaktens expeditionstjänst för att hantera hemliga handlingar.<sup>97</sup>
- *Infrastruktur.* Under 2013 och 2014 hyr FMV lokaler i andra hand av Försvarmakten. Avsikten är att FMV därefter ska hyra direkt av Fortifikationsverket.<sup>98</sup> En eventuell uppsägning av lokaler ska föregås av en dialog mellan FMV och HKV.<sup>99</sup>
- *Garnisonstjänster.* När FMV har någon verksamhet inom en garnison behövs lokala avtal om vilka tjänster som Försvarmakten tillhandahåller och kostnaden för dessa. Försvarmakten ska se till att man får full kostnadstäckning. Det handlar om tjänster inom säkerhetskydd, IT-system, lokaler, personalvård, miljöarbete m.m. Normalt ingår inte företagshälsovård. Vid t.ex. Halmstads garnison får FMV under 2013 betala 1 miljon kronor för detta.<sup>100</sup>
- *Övriga överenskommelser.* För att materielleveranserna ska fungera smidigt får FMV inledningsvis hjälp av Försvarmakten med godsmottagning.<sup>101</sup> Det finns också en särskild överenskommelse om expeditionstjänst. Därutöver finns en överenskommelse om att FMV inledningsvis ska köpa lönetjänster av Försvarmakten.

---

<sup>97</sup> Ibid, s. 6.

<sup>98</sup> Hyresavtal mellan FM och FMV FSV, HKV 13 609:51788, 2013-03-25 samt FMV:s faktagranskning av rapportutkast, 2013-06-18.

<sup>99</sup> Garnisonschefs ansvar och uppgifter till FMV 2013, bilaga 1, HKV 23100:66133, 2012-11-05, s. 5.

<sup>100</sup> Verksamhetsöverenskommelse mellan Halmstads garnison och FMV, Lv6 23 200:50052, 2013-01-24.

<sup>101</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 5.

## 6 Inköpsverksamheten och UEFA-projektet

Regeringens beslut från juni 2012 innebär att kostnaden för Försvarsmaktens inköpsverksamhet totalt ska minska med 330 miljoner kronor per år, från och med 2015.<sup>102</sup> Regeringens krav på besparingar består av två delar. Den största delen handlar om att minska kostnaderna för Försvarsmaktens inköp med 300 miljoner kronor per år genom att uppnå målen för UEFA-projektet. Resterande 30 miljoner kronor per år sparas genom att föra över inköpsverksamheten från Försvarsmakten till FMV.

Vi inleder det här kapitlet med att beskriva varför Försvarsmakten bedömer att UEFA-projektet inte kommer att nå regeringens besparingsmål inom utsatt tid. Därefter ger vi en bakgrund till UEFA-projektet och vi avslutar med att beskriva inköpsverksamheten.

### 6.1 Mål om minskade kostnader för inköp

Försvarsmakten har stora inköpsvolymerna och köper externa varor och tjänster till ett värde av cirka 7 miljarder kronor per år.<sup>103</sup> Kostnaderna belastar Försvarsmaktens anslag med beteckning 1:1 för Förbandsverksamhet och beredskap. Inköpen har ungefär samma volym från år till år, men vad som köps in beror på vilken verksamhet som bedrivs. Det första besparingsmålet i regeringsbeslutet från juni 2012 handlar om Försvarsmaktens inköpsverksamhet (se tabell 1 i kapitel 2).

Enligt förslaget i FSU-utredningen skulle FMV överta all inköpsverksamhet i samband med verksamhetsöverföringen. Upphandlingsenheten som ansvarade för inköpsverksamheten inom Försvarsmakten var en del av FMLOG. Hur FMV har organiserat den verksamhet som fördes över har vi tidigare beskrivit i kapitel 4.

#### 6.1.1 Besparingsmålet för inköpsverksamheten nås inte

I samband med kvartalsredovisningen i februari 2013 uppgav Försvarsmakten att när det gäller UEFA-projektet kommer endast hälften av regeringens besparingskrav på 300 miljoner kronor att nås till 2015, dvs. 150 miljoner kronor. För 2013 är Försvarsmaktens prognos att kostnaderna ska minska med 100 miljoner kronor och prognosen för år 2014 är 150 miljoner kronor.

---

<sup>102</sup> Regeringsbeslut 8, 2012-06-28, Fö2011/613/MFU (delvis) med hänvisning till regeringens beslut i oktober 2011. Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet till Försvarets materielverk.

<sup>103</sup> Avser den inköpsvolym som hanteras av upphandlingsenheten.

De besparingar som regeringen har beslutat om kommer alltså inte att nås inom utsatt tid. Statskontoret har noterat att Försvarmakten uppger flera orsaker till detta.

### **6.1.2 Brist på upphandlingskompetens anges som förklaring**

Som skäl till att regeringens besparingsmål inte kommer att nås anger Försvarmakten att myndigheten inte har personal med den kompetens som krävs för att kunna öka takten i UEFA-arbetet.<sup>104</sup>

Försvarmakten har haft en hög personalomsättning bland upphandlarna och har inte hunnit med att rekrytera i samma takt som personalen har slutat. Vanligtvis anställer man unga akademiker som efter några år går vidare till andra arbetsgivare som kan erbjuda högre lön. Vid upphandlingsenheten med cirka 110 anställda slutar i genomsnitt 17 personer per år och personalomsättningen har varit så pass hög att den påtagligt har påverkat takten i UEFA-projektet.<sup>105</sup>

### **6.1.3 Försvarmakten saknar en funktion för att styra inköpen**

Tidigare fanns anskaffningsrådet (AR), ett råd i Försvarmakten som hade befogenhet att ge linjeorganisationen i uppgift att genomföra verksamheten enligt rådets beslut. Rådet var också Försvarmaktens särskilda funktion för att styra inköpsverksamheten. Inför verksamhetsövergången avvecklades dock anskaffningsrådet,<sup>106</sup> trots att denna funktion snarare hade behövt utvecklas för att Försvarmakten ska bli en bra beställare. Det menade den myndighetsgemensamma arbetsgrupp som fanns inom inköpsverksamheten inför verksamhetsövergången.<sup>107</sup> Även inom UEFA-projektet såg man ett fortsatt behov av en funktion som styr förbanden och säkerställer att inköpsstrategierna följs. Inom Försvarmakten avslogs dock förslaget med hänvisning till att det inte fanns utrymme i personalramarna för HKV.<sup>108</sup>

Statskontoret noterar att Försvarmakten för närvarande saknar en funktion som ansvarar för de strategiska inköpsfrågorna men att man tänker etablera ett råd för strategisk styrning av Försvarmaktens anskaffning i samband med att den nya uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

---

<sup>104</sup> Försvarmakten, Redovisning kvartal fyra 2012 i enlighet med regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU), 2013-02-22, Beteckning HKV 02 311:536 00, s. 5.

<sup>105</sup> Försvarmakten, Slutrapport UEFA, 2013-04-15, s. 5.

<sup>106</sup> Försvarmakten avser att inrätta en strategisk styrning av för all anskaffningsverksamhet i samband med att ledning- och beställarfunktioner införs (se kapitel 3).

<sup>107</sup> Försvarmakten, Slutrapport från Arbetsgrupp Inköp, 2012-02-10, s. 49.

<sup>108</sup> Försvarmakten, Slutrapport UEFA, 2013-04-15, s. 5.

införs.<sup>109</sup> Tills vidare ska Försvarsmakten inrätta ett slags ”förankringsforum” för frågor som rör inköpsverksamheten.<sup>110</sup>

#### **6.1.4 Svårt att följa upp förbandens inköp mot avtal i PRIO**

Försvarsmakten har svårt att följa upp besparingarna inom inköpsverksamheten. Därför blir det problem när det gäller att säkerställa att besparingarna realiserar i verksamheten. För att kunna realisera besparingarna måste Försvarsmaktens personal följa alla upprättade strategier, instruktioner, avtal och sortiment. Samtidigt behövs inköpsdata på förbandsnivå för att kunna följa upp hur interna riktlinjer följs och åtgärda avvikande inköpsbeteenden. Några sådana data finns inte i dag.<sup>111</sup>

#### **6.1.5 De säkrade pengarna inrapporteras inte för avvägning av frigjorda medel**

UEFA-projekt föreslog att om myndigheten vill få kontroll över och möjliggöra avvägningar av frigjorda medel måste de säkrade besparingarna inrapporteras och beaktas i Försvarsmaktens planering och produktionsdialog. Men UEFA:s förslag godtogs inte av anskaffningsrådet i september 2012.<sup>112</sup>

### **6.2 Försvarsmaktens effektiviseringsprojekt UEFA**

Försvarsmakten startade 2009 ett arbete med att effektivisera inköpsverksamheten genom ett s.k. strukturerat varugrupsarbete.<sup>113</sup> Arbetet har sedan dess bedrivits i projektet UEFA som startade på staben på FMLOG men under 2011 fördes över till upphandlingsenheten inom det dåvarande FMLOG. Försvarsmakten ville genom ett strategiskt inköpsarbete få linjeorganisationen att styra inköpsverksamheten bättre och minska kostnaderna för inköp inom anslag 1:1.<sup>114</sup>

#### **6.2.1 Målet är att spara 5 procent av inköpsvolymen**

Projektet UEFA hade ursprungligen satt upp som mål att spara 5–9 procent av inköpsvolymen, vilket motsvarade 333–593 miljoner kronor årligen.<sup>115</sup> FSU-utredningen tog fasta på Försvarsmaktens projekt och inkluderade detta i sitt förslag om möjliga effektiviseringar. I sitt yttrande över FSU-utredningen höll Försvarsmakten med om att projektet UEFA skulle kunna

---

<sup>109</sup> Ibid, s. 5.

<sup>110</sup> Försvarsmaktens yttrande över rapportutkastet 2013-06-19.

<sup>111</sup> Försvarsmakten, Slutrapport UEFA, 2013-04-15, s. 4.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibland används termen Category management.

<sup>114</sup> Försvarsmaktens yttrande över betänkandet försvarslogistik, 2011-06-22, s. 8.

<sup>115</sup> Utredning och Effektivisering av Försvarsmaktens Anskaffningsprocess, PowerPointpresentation, Försvarsmakten, 2013-04-19.

resultera i så stora besparingar som angavs i utredningen men att det fanns risker med utredningens tidplan. Man bedömde vidare att det krävdes ett omfattande arbete för att kunna realisera besparingarna.

Regeringen beslutade 2011 att besparingen ska uppgå till 300 miljoner kronor per år, vilket motsvarar cirka 5 procent av inköpsvolymen.<sup>116</sup> Den årliga besparingspotentialen baserades på myndighetens samlade inköpsvolym under 2008. Statskontoret noterar att regeringens beslutade besparingsmål beträffande UEFA-projektet härrör från Försvarmaktens egna ambitioner. Där var 5 procents besparing inledningsvis en undre gräns för vad som skulle kunna sparas.

### **6.2.2 Försvarmakten har minskat antalet leverantörer**

UEFA-projektet började under 2007 och 2008 sitt arbete med att detaljerat analysera de externa inköpen. Man kartlade de ingångna leverantörsavtalen och inrättade en inköpsinstruktion. Hela 99 procent av inköpsvolymen har kategoriserats i Försvarmaktens systemstöd PRIO. Kartläggningen visade att Försvarmakten gjorde inköp från totalt 13 890 leverantörer, vilket innebär i snitt 33 nya leverantörer per dag under 2008.<sup>117</sup> Totalt stod 2 procent av leverantörerna för 80 procent av inköpsvolymen under 2008. På årsbasis hade 40 procent av leverantörerna en total inköpsvolym på under 5 000 kronor och en stor del av leverantörerna, cirka 70 procent, användes bara vid ett tillfälle. Detta visade på möjligheten att styra förbrukningen mot färre utvalda leverantörer och avtal.

Statskontoret noterar att Försvarmakten därefter har strukturerat inköpen i varugrupper och därmed minskat antalet leverantörer.

### **6.2.3 Varugrupperna har kommit olika långt**

Målet för UEFA-projektet är att ta fram en struktur för de externa inköpen utifrån varugrupper, dvs. kategorisera samtliga köpta tjänster och produkter. UEFA-projektet har strukturerat inköpen i 260 varugrupper. Hittills har man påbörjat ett arbete för 23 av dessa varugrupper, varav 9 befinner sig i förvaltningsfasen. Projekten genomgår tre faser – strategifas, implementeringsfas och förvaltningsfas.<sup>118</sup> De projekt som ligger i den sista fasen går över till en ny strategifas när nya avtal ska skrivas. Den största delen av varugrupperna återstår att bearbeta.

---

<sup>116</sup> Regeringsbeslut 8, 2012-06-28, Fö2011/613/MFU (delvis). med hänvisning till regeringens beslut i oktober 2011. Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet till Försvarets materielverk.

<sup>117</sup> Utredning och Effektivisering av Försvarmaktens Anskaffningsprocess, PowerPointpresentation, Försvarmakten, 2013-04-19, s. 3–4.

<sup>118</sup> Ibid, s. 31.

Figur 6 Faser för varugruppstyrningen i UEFA-projektet

Strategifas	Implementeringsfas	Förvaltningsfas
1. Läkemedel	6. Service management	15. Hotell & konferens
2. Grafisk produktion	7. Gods väg, järnväg	16. Flygresor
3. Förbruknings-varor	8. Tvätt och textil	17. Kontorsmateriel
4. Mjukvara/ licenser	9. Järnväg, buss och taxi	18. Kontorsmöbler
5. Bevakning	10. Utskrift etc.	19. Bemanning
	11. IT-konsulter	20. Datorer och datortillbehör
	12. Sjö- och flygtransporter	21. Miljö, avfall & destruktion
	13. Drivmedel	22. Idrottsmateriel
	14. Hyrbilar	23. Järnhandelsvaror & verktyg

Källa: Försvarsmakten

#### 6.2.4 Hinder i arbetet med att införa varugrupper

Sedan systemstödet PRIO infördes finns det elektroniska beställningskataloger, vilket ger spårbarhet ned till varugruppsnivå. Det strategiska arbetet med att strukturera inköpen i varugrupper implementerades i augusti 2010.

Inom UEFA-projektet bestämdes i vilken ordning varugrupperna skulle införas efter en kombination av genomförbarhet och besparingspotential. För att prioritera mellan varugrupperna relaterade man svårighetsgraden till den potentiella besparingen. Vissa varugrupper har dock inte införts, t.ex. ”flygunderhåll inkl. reservdelar”. Försvarsmakten bedömer att det finns en stor besparingspotential för denna varugrupp, men att den är svår att införa.<sup>119</sup> Bland hindren för att införa varugrupper finns

- Långa kontrakt mellan Försvarsmakten och leverantörerna som gör det svårt att göra nya upphandlingar, omförhandla samt byta leverantör eller produkt.
- Ett stort internt motstånd mot att byta leverantör och produkt.
- Försvarsmaktens investeringar i materiel för lång tid framöver.
- Brist på interna resurser eller kompetens för att kunna arbeta effektivt med varugruppen.

#### 6.2.5 Skillnad mellan säkrade och realiserade besparingar

Försvarsmakten använder två begrepp när man talar om besparingar inom UEFA – säkrade besparingar respektive realiserade besparingar. Säkrade besparingar möjliggörs genom att Försvarsmakten har förändrat sitt regelverk på ett sätt som påverkar t.ex. förbandens köpbeteende eller genom att teckna ett nytt avtal med en fastslagen lägre prisnivå. Upphandlingsenheten har ansvar för att säkra besparingen, dvs. se till att det faktiskt går att göra en besparing.

<sup>119</sup> Ibid, s. 22.

Realiserade besparingar är således de besparingar som faktiskt kommer till stånd inom Försvarsmakten. Besparingen realiseras när en inköpstransaktion genomförs i enlighet med den nya varugrupsstrategin, t.ex. när en anställd köper en vara till ett nytt lägre pris som ett resultat av den beslutade strategin.<sup>120</sup> Linjeorganisationen har ansvar för att säkra besparingen.

### **6.2.6 Orsaker till varför säkrade besparingar inte realiseras**

Inom varugruppen ”hotell och konferens” realiserades 3 miljoner kronor av drygt 12 miljoner kronor i säkrade besparingar under perioden juli 2011–juni 2012. Den realiserade besparingen på 3 miljoner kronor uppnåddes genom att Försvarsmakten ökade andelen bokningar på hotell som är rangordnade som billigast per stad och minskade andelen bokningar utanför ramavtalen. De övriga 9 miljonerna i säkrade besparingar nåddes alltså inte, vilket beror på att

- antalet hotellnätter minskade med 23 procent,
- andelen boende på hotell som rangordnats som billigast var låg i vissa städer,
- hotell utan avtal användes i städer där det fanns hotell med avtal,
- det fakturerade priset översteg det avtalade priset.<sup>121</sup>

Den första orsaken är värd att notera. En anledning till att ett besparingsmål inte nås i absoluta tal kan vara att Försvarsmakten under ett givet år minskat sina inköp av just den varan eller tjänsten, dvs. basen för besparingen minskade. Andra exempel till varför inte säkrade besparingar nås finns inom varugruppen Flygresor. På inrikesresor uppgick den säkrade besparingen till 12,7 miljoner kronor medan utfallet blev 4,2 miljoner kronor. Besparingen på 4 miljoner realiserades genom en ny resepolicy och nya avtal samt genom att man valde de flygbiljetter som var billigast på vissa sträckor inrikes. För utrikes flygresor minskade andelen biljetter i affärsklass från 8 procent 2012 till 3 procent 2012. Snittpriset gick dock upp med 57 procent på affärsbiljetter och 3 procent på ekonomibiljetter.<sup>122</sup>

### **6.2.7 Oklart vad som händer vid avsteg från inköpsrutinen**

Upphandlingsenheten har ett sammanhållet ansvar för att göra upphandlingar och genomföra inköp inom anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Enheten är bemyndigad att förhandla, ingå, ändra eller säga upp

---

<sup>120</sup> SOU 2011:73 Nationell Upphandlingsstatistik. På jakt efter den goda affären, analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen. Upphandlingsutredningen 2010, s. 327.

<sup>121</sup> Preliminär plan 2013 och status genomförda initiativ UEFA, PowerPoint-presentation, Försvarsmakten, 2013-01-11, s. 5.

<sup>122</sup> Ibid, s. 6.

avtal om inköp av varor och tjänster med externa leverantörer, oavsett värde.<sup>123</sup> Dessutom kan upphandlingsenheten utfärda fullmakter åt personer utanför enheten att genomföra inköp, s.k. avropare. Avropare med fullmakt finns inom hela Försvarmakten och även inom FSV vid FMV. Efter verksamhetsöverföringen undertecknas fullmakterna för Försvarmakten formellt av logistikchefen.<sup>124</sup>

Alla avsteg från Försvarmaktens fastlagda riktlinjer för inköp minskar möjligheterna att nå besparingsmålen. Statskontoret har ännu inte analyserat hur Försvarmakten styr och kontrollerar att riktlinjerna följs. Vi uppfattar dock att det är oklart vad som händer när avropare i organisationen väljer en annan leverantör än den som myndigheten har tecknat avtal med eller när de fastslagna rangordningsprinciperna frångås.

## **6.2.8 Ansvar för UEFA är delat mellan myndigheterna sedan 1 januari 2013**

Försvarmakten och FMV ingick i februari 2013 en överenskommelse om ansvarsfördelning och arbetsformer när det gäller UEFA-projektet. Enligt den ska FMV vidta åtgärder som möjliggör besparingarna i enlighet med UEFA-projektet. FMV har ansvaret för att teckna ramavtal, ta fram sortimentsstrategier samt se till att avtal finns tillgängliga i PRIO och att avrop sker mot de ingångna avtalen.<sup>125</sup>

Försvarmakten har enligt överenskommelsen fortsatt ansvar för att redovisa de realiserade besparingarna av projektet.<sup>126</sup> Det framgår också att Försvarmakten och FMV ska använda de valda leverantörerna och att Försvarmakten ska arbeta för att förankra de beslutade strategierna i den egna verksamheten. FMV ska stödja Försvarmakten med underlag för genomförda inköp fr.o.m. 1 januari 201.

Projektet UEFA bedrevs i stor utsträckning med hjälp av externa konsulter eftersom Försvarmakten hade brist på relevant kompetens. FMV kommer att behöva köpa motsvarande konsulttjänster för cirka 10 miljoner kronor för att klara de tidigare målen i UEFA-projektet.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Försvarmakten, Slutrapport från Arbetsgrupp Inköp, 2012-02-10, s. 6.

<sup>124</sup> Försvarmaktens yttrande över rapportutkastet 2013-06-19.

<sup>125</sup> Försvarmakten, Överenskommelse om arbetsformer för Utveckling och Effektivisering av Försvarmaktens Anskaffning (UEFA) mellan FM och FMV, HKV 23 100:5360, 2013-02-22, beteckning.

<sup>126</sup> Det finns även några UEFA-avtal som används av FSV. I dessa fall är det FSV som ansvarar för att realisera besparingarna.

<sup>127</sup> FMV:s Internrevision, 2012-12-20, Granskning av verksamhetsöverföring från FMLOG till FMV, s. 27 och Försvarmaktens yttrande över rapportutkastet 2013-06-19.

## 6.3 Inköpsverksamheten ännu inte integrerad

I det här avsnittet behandlar vi regeringens andra besparingskrav på inköpsverksamheten. Det handlar i huvudsak om en rationalisering av personalen som ska motsvara en besparing på 30 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015.

### 6.3.1 Upphandlingsenheten fördes över men integrerades inte i FMV

Försvarmaktens upphandlingsenhet integrerades inte med FMV utan blev en del av FSV. Enligt både FSU-utredningen och regeringsbeslutet från hösten 2011 var den ursprungliga inriktningen att upphandlingsenheten skulle integreras med FMV:s inköpsverksamhet i samband med verksamhetsöverföringen. Myndigheterna är överens om att regeringens beslut om en besparing på 30 miljoner kronor kan realiseras först när myndigheternas inköpsverksamhet är integrerad.<sup>128</sup> Det finns därmed en risk för att besparingsbetinget inte kan nås eftersom FMV ännu inte har integrerat upphandlingsenheten.

Besparingen ska genomföras samtidigt som Försvarmakten skaffar mer materiel p.g.a. att insatsorganisationen växer.<sup>129</sup> I maj 2013 beslutade FMV att ta fram ett förslag till hur och när inköpsverksamheten ska integreras och utvecklas inom FMV.<sup>130</sup>

### 6.3.2 Skillnader i myndigheternas inköpsorganisationer

I detta avsnitt beskriver vi skillnaderna i myndigheternas inköpsverksamhet så som de såg ut före årsskiftet 2012/13.

Försvarmakten hade en centraliserad inköpsverksamhet som hanterades av upphandlingsenheten medan FMV:s inköpsorganisation var uppdelad i olika anskaffningskontor. Upphandlingsenhetens verksamhet liknar dock verksamheten vid två av FMV:s anskaffningskontor – Anskaffningskontor Logistik och Anskaffningskontor Gemensam.<sup>131</sup> FMV och Försvarmakten har olika struktur för varugrupperna, vilka inte är kompatibla.

Införandet av SAP-systemstödet PRIO i Försvarmakten medförde att inköpsverksamheten kopplades ihop med systemstödet när det gäller avtal, varugrupsstrukturer, beställning, fakturering och redovisning. När upphandlingsenheten fördes över till FMV var förutsättningen att SAP/PRIO skulle fortsätta utgöra ett systemstöd för inköpsverksamheten. De delar som fördes över vid verksamhetsövergången fick fortsätta att använda PRIO.

---

<sup>128</sup> Försvarmakten, Slutrapport från Arbetsgrupp Inköp, 2012-02-10, s. 3.

<sup>129</sup> Intervju med Mats Ström, FMLOG, Försvarmakten, 2013-04-19.

<sup>130</sup> FMV beslut, 2013-05-27, C VLS inriktning för FMV:s fortsatta åtgärder för omdaning av försvarslogistiken, s. 6.

<sup>131</sup> Försvarmakten, Slutrapport från Arbetsgrupp Inköp, 2012-02-10, s. 49.

FMV har flera olika systemstöd för sin övriga verksamhet.<sup>132</sup> Statskontoret noterar att detta kan försvåra en integration av inköpsverksamheterna.

---

<sup>132</sup> FMV:s Internrevision, 2012-12-20, Granskning av verksamhetsöverföring från FMLOG till FMV, s. 28.



## 7 Redovisningen av besparingar

Utvecklingen av insatsorganisationen ställer höga krav på Försvarmakten att prioritera resurser till ökad förbandsverksamhet, dvs. att anställa soldater. Insatsorganisationen ska utvecklas i takt med vad de ekonomiska ramarna medger. Utöver besparingsbetinget har Försvarmakten fått i uppdrag att minska sina lönekostnader fram till 2019 med 500 miljoner kronor i förhållande till dagens lönenivå.<sup>133</sup> Vidare har stödsystemet PRIO införts i flera steg under perioden och ska bl.a. fungera som ett stöd för arbetet med att planera och följa upp Försvarmaktens operativa förmåga för olika förbandsenheter.

Reformeringen av försvarslogistiken ska, enligt regeringens beslut, leda till att 760 miljoner kronor frigörs till mer förbandsverksamhet före 2015. Försvarmakten och FMV ska redovisa sina resultat och åtgärder, men även bl.a. redovisa kostnader före och efter förändringarna i sina årsredovisningar för åren 2012–2015.

### 7.1 Besparingarna försenas

Myndigheterna bedömer att regeringens besparingsmål på 760 miljoner kronor inte kommer att kunna nås till ingången av 2015. De menar att det enbart är möjligt att nå besparingar på 610 miljoner kronor, och det först till 2016. Det gäller alla områden utom minskade inköpskostnader. Myndigheterna uppger att detta besparingsmål, dvs. UEFA-projektet, endast kommer att nås till hälften fram till 2015. Statskontoret noterar att det finns en stor osäkerhet i myndigheternas bedömningar.

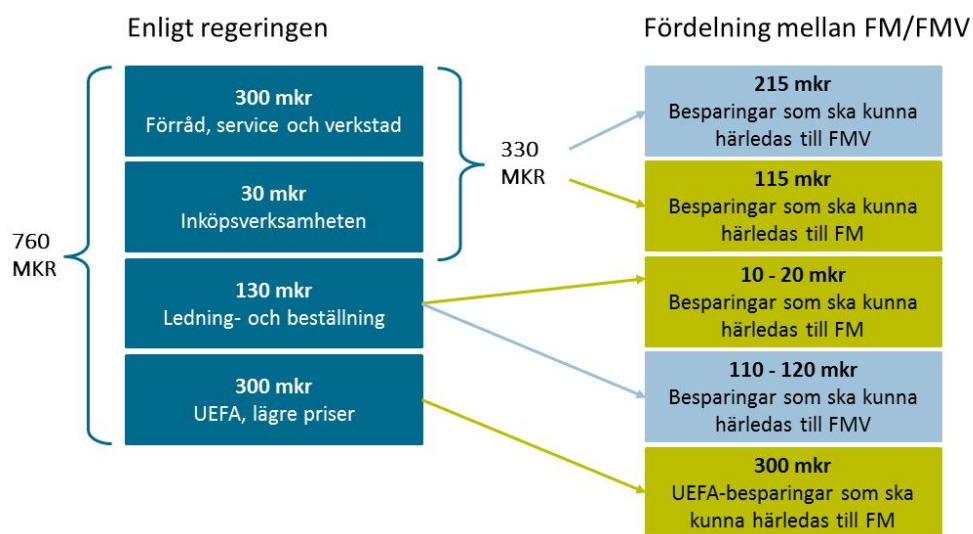
#### 7.1.1 En preliminär fördelning av besparingsansvaret

Myndigheterna har enats om en preliminär ansvarsfördelning för det besparingsbeting på 760 miljoner kronor som regeringen gett myndigheterna.

---

<sup>133</sup> Regeringsbeslut 5, Fö2012/1213/MFI, 2012-06-14.

**Figur 7** Ansvarsfördelning av besparingsbeting mellan Försvarsmakten (FM) och FMV som ska uppnås till 2015



Källa: Kvartalsrapport fyra 2012, HKV 2013-02-22 02 311:53600, samt Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504

Av de totala besparingarna inom *försvarslogistik*, dvs. förråd, service och verkstad (300 miljoner kronor) och *inköpsverksamhet* (30 miljoner kronor) svarar FMV för 215 miljoner kronor och Försvarsmakten för 115 miljoner kronor. Besparingar till följd av lägre inköpspriser inom *projekt UEFA* (300 miljoner kronor) ska i huvudsak kunna härföras till att Försvarsmaktens inköpskostnader minskar.

För besparingar till följd av förändringar inom *lednings- och beställarfunktionerna* (130 miljoner kronor) redovisade myndigheterna en preliminär fördelning i sin gemensamma rapport om den nya modellen för ledning och beställning från den 17 maj 2013.<sup>134</sup> Enligt denna fördelning svarar FMV för cirka 110–120 miljoner kronor och Försvarsmakten för cirka 10–20 miljoner kronor. Statskontoret noterar dock att fördelningen är preliminär. Den kan också påverkas av att myndigheterna ännu inte kommit överens om hur ökade overhead-kostnader (OH-kostnader, dvs. grundkostnader för verksamheten) ska fördelas samt att tillgångar inte har överförts från Försvarsmakten till FMV.

<sup>134</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17.

För 2013 redovisas inga kostnadsminskningar innan de är realiserade. Redovisningen av detta sker i samband med myndigheternas kvartalsrapport för det fjärde kvartalet 2013.

### 7.1.2 Osäkerhet i de uppskattade kostnadsminskningarna

UEFA- projektet startade 2009 och de första realiserade kostnadsminskningarna redovisades tre år senare, dvs. 2012. Under 2012 ledde UEFA-projektet till 41 miljoner kronor i minskade inköpskostnader för Försvarsmakten. I återrapporteringen per den 22 februari 2013 hade myndigheterna justerat prognosen för ingången av 2015 till 150 miljoner kronor. Det innebär att de inte kommer att nå regeringens besparingsmål om 300 miljoner kronor per år från och med 2015. Eftersom resultatet av UEFA beror på de faktiska inköp som genomförs per år, så kan inte besparingarna ackumuleras från tidigare år.

Tabell 2 Regeringens beslut och uppnådda besparingar 2011–2012 i miljoner kronor

Besparingar	Beslut	Utfall		Prognos		
	2015	2011	2012	2013	2014	2015
<b>UEFA</b>						
Försvarsmakten	300		41	100	150	150
<b>Service, förråd och verkstad</b>						
Försvarsmakten	330	74	74	8	9	-
FMV (inkl. inköp)		-	-	19	146	-
<b>Lednings- och beställarfunktioner</b>						
Försvarsmakten	130			*	*	130*
FMV				*	*	
Besparing per år		74	115	127	305	280
<b>Ackumulerad besparing (exkl. UEFA)</b>		<b>74</b>	<b>148</b>	<b>175</b>	<b>330</b>	<b>330</b>
<b>Besparingsmål</b>	<b>760</b>					<b>610</b>

\*) Prognos redovisas i nästa kvartalsrapport

Källa: Kvartalsrapport ett 2013, 11FMV9247-51:1, 2013-04-29. Statskontorets bearbetning.

Statskontoret har i denna del främst utgått från myndigheternas senaste kvartalsrapport<sup>135</sup> även om det är svårt att jämföra och härleda uppgifter i dessa rapporter. Vi har även hämtat underlag från en konsultrapport från företaget Ernst & Young som myndigheterna har beställt men som i juni 2013 ännu inte var beslutad.<sup>136</sup> Konsultrapporten har bedömts vara särskilt viktig för myndigheternas fortsatta arbete eftersom den kommer att ligga till grund för beräkningen av den kostnadsbas som besparingarna så småningom ska utgå ifrån.

<sup>135</sup> Redovisning kvartal ett 2013, 11FMV9247-51:1

<sup>136</sup> Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV, 2 april 2013

FMLOG har sedan organisationen bildades 2002 haft ett rationaliseringskrav på cirka 2 procent per år, vilket under de senaste åren har motsvarat drygt 100 miljoner kronor per år.<sup>137</sup> Myndigheterna har låtit Ernst & Young beräkna hur mycket av detta rationaliseringskrav som hänger ihop med de resurser som regeringsbeslutet omfattade. I återrapporteringen av besparingarna inom området försvarslogistik redovisas för åren 2011 och 2012 en besparing om 74 miljoner kronor per år, vilket ger totalt 148 miljoner kronor av regeringens totala besparingsbeting på 300 miljoner kronor. Dessa besparingar har genomförts av dåvarande FMLOG inom verksamheterna förråd, service och verkstad. Besparingarna är av samma karaktär som FSU-utredningen angav, men har inte något att göra med att verksamheten har bytt huvudman. FSU-utredningens beräkningar av effektiviseringsutrymmet tog hänsyn till utfallet till och med 2010. Regeringens beslut från juni 2012 innehåller inget uttalat startdatum för besparingarna. Statskontoret menar att det därför är rimligt att de besparingar som gjorts 2011–2012 kan räknas av mot regeringens besparingsbeting. Enligt konsultrapporten relaterar 39 miljoner kronor till FSV för 2012 och 13 miljoner kronor till 2011, dvs. totalt 52 miljoner kronor av de totala besparingarna på 148 miljoner kronor kan tillgodoräknas FMV.<sup>138</sup>

### 7.1.3 Risk att besparingarna blir svåra att följa

I årsredovisningen för 2012 redovisar Försvarmaktens besparingar för 2012 på 115 miljoner kronor, varav 41 för UEFA och 74 för försvarslogistik. Statskontoret noterar dock att myndigheten inte följer regeringens rapporteringskrav när det gäller kostnader för verksamheten före respektive efter besparingarna, genomförda besparingar samt uppgifter om hur de hittills frigjorda resurserna har använts. Detta gör det svårt att följa besparingarna.

I konsultrapporten konstateras att det endast är en av besparingsåtgärderna som går att tydligt påvisa via lägre kostnader i resultaträkningen. Det gäller besparingen som beror på införandet av ett nytt försörjningskoncept hos försörjningsenheten (FörsE) på nästan 34 miljoner kronor. Det nya försörjningskonceptet innebär att förråd runt om i landet stängs ned och materiel koncentreras till centrallager, vilket minskar kostnaderna för lokalhyra. De övriga förändringarna uppgår totalt till 40 miljoner kronor, men de är enligt konsultrapporten var och en för sig så små att det inte går att spåra en lägre kostnadsnivå, eller så har verksamheten förändrats alltför mycket. Dessa besparingar handlar främst om effektiviseringar inom redovisnings- och reseavdelningarna, återtagande av avropsfunktioner samt återtagande av utkontrakterad lagerhållning.

---

<sup>137</sup> Försvarmaktens årsredovisning 2012, Resultatindikator 3, s. 46

<sup>138</sup> Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV, 2 april 2013, s. 35–36

Konsultföretaget Ernst & Young lyfter i sin rapport fram saker som kan försvåra för Försvarmakten och FMV att uppnå de regeringens besparingsmål, både utifrån hur målen har tagits fram och hur myndigheterna arbetar mot dem. Besparingsmålen i FSU-utredningen är t.ex. inte nedbrutna per år, vilket gör det svårt att bedöma hur långt myndigheterna har kommit. Ernst & Young ser också en bristande logik i verksamhetsövergången och kostnadsbesparingarna utifrån FSU-utredningen eftersom utredningens besparingsförslag byggde på att den existerande verksamheten effektiviseras, och förslagen är därmed inte direkt förknippade med verksamhetsövergången. FSU strukturerade upp besparingsmålen i tre olika initiativ<sup>139</sup> men gav ingen närmare vägledning om på vilket sätt målen ska uppnås. Ernst & Young framför också kritik mot hur myndigheterna inför verksamhetsöverföringen planerade besparingarna. Bl.a. hade man bristande effektivitetsmått och det saknades en plan för hur initiativen till kostnadsbesparingar skulle realiseras.<sup>140</sup>

FMV:s internrevision har också sett risker för att besparingarna blir svåra att följa. I sin rapport påpekar internrevisionen att uppföljningsmodellen saknar parametrar för att kunna mäta de ökande kostnader som kan uppstå inom andra organisatoriska enheter än den som berörs av en viss besparing. Detta kan medföra en suboptimering där besparingsarbetet i stället leder till ökade kostnader. Statskontoret har även tagit del av en konsultrapport som har gjorts på uppdrag av FMLOG, och enligt den är det en brist att verksamheten följs upp på organisatorisk nivå i stället för per tjänst. Detta gör det svårt att följa upp hur rationaliseringarna påverkar leveranserna till kunder.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Inköpsverksamhet (inkl. projekt UEFA), Service, förråd och verkstäder samt Ledning och beställarfunktioner, se avsnitt 2.3.1.

<sup>140</sup> Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV, 2 april 2013, s. 37

<sup>141</sup> Projekt Rationaliseringssäkring 2013-15, rapport från konsultföretaget Sonat, 2013-01-21.

## 7.1.4 Myndigheternas planerade besparingar

Tabell 3 Regeringens beslut och prognostiserade besparingar 2013–2015 i miljoner kronor

Besparingar	Beslut	Utfall		Prognos		
		2011	2012	2013	2014	2015
<b>År</b>	<b>2015</b>					
<b>UEFA</b>						
Försvarmakten	300		41	100	150	150
<b>Service, förråd och verkstad</b>						
Försvarmakten	330	74	74	8	9	-
FMV (inkl. inköp)		-	-	19	146	-
<b>Lednings- och beställarfunktioner</b>						
Försvarmakten	130			*	*	130*
FMV				*	*	
Besparing per år		74	115	127	305	280
<b>Ackumulerad besparing (exkl. UEFA)</b>		<b>74</b>	<b>148</b>	<b>175</b>	<b>330</b>	<b>330</b>
<b>Besparingsmål</b>	<b>760</b>					<b>610</b>

\*) Prognos redovisas i nästa kvartalsrapport

Källa: Kvartalsrapport ett 2013, 11FMV9247-51:1, 2013-04-29. Statskontorets bearbetning.

Endast en mindre del av besparingsbetinget utgörs av effektiviseringsåtgärder som är implementerade, dvs. besparingsprojekt som har godkänts och övertagits av en linjeföring.

Till följd av projektet UEFA har Försvarmakten beslutat att förbanden ska sänka sina kostnader med cirka 100 miljoner kronor under 2013.<sup>142</sup> I sin prognos för kommande kostnadsminskningar för logistiken har Försvarmakten beräknat FMLOG:s del till 8 miljoner kronor för 2013 och 9 miljoner kronor för 2014. Kostnadsminskningarna är helt kopplade till minskad personal och lokalhyra. För FMV:s del är den totala besparingen för FSV beräknad till 19 miljoner kronor år 2013. Besparingen är främst kopplad till processeffektivisering och synergieffekter inom områdena verkstäder, transporter, service och reservmateriel. Resterande 146 miljoner kronor år 2014 är återstoden för att nå regeringens besparingsmål på 330 miljoner kronor.<sup>143</sup>

Prognoserna till regeringen innehåller endast implementerade besparingar och därför planerar myndigheterna även besparingsåtgärder som ännu inte framkommer i prognoserna.

FMV har en planering som syftar till att man under 2013 ska minska kostnaderna inom FSV med 96 miljoner kronor, framför allt genom att inte återanställa personal och därmed minska antalet men även genom uppsägningar. Det handlar också om att öka andelen personal i produktion, bl.a.

<sup>142</sup> Överbefälhavarens uppdrag 2013 – ändringstryck 1 (ÖB U 13 Ä1), beteckning 23 320:52894. 2013-02-08, s. 6.

<sup>143</sup> I dessa ingår inköp 30 miljoner kronor.

genom att ha färre personer i ledningen, minska andelen köpta tjänster samt få en billigare företagshälsovård och effektivare användning av lokaler.<sup>144</sup> I juni 2013 höll FMV också på att undersöka vilka delar av myndighetens administrativa stöd som Statens servicecenter ska kunna sköta.<sup>145</sup>

Det totala besparingskravet inom FMLOG för 2013 uppgår till 78 miljoner kronor, varav 32 miljoner är åtgärder som kan räknas av mot regeringens sparbetning.<sup>146</sup> De åtgärder som ska genomföras handlar om att minska antalet förråd ytterligare, minska lokalkostnaderna och framför allt satsa på mer mobila försörjningslösningar.<sup>147</sup>

Statskontoret noterar att flera organisationsenheter enligt FMLOG:s verksamhetsplan inte har några rationaliseringskrav för 2013. Det gäller ledningsstödsenheten, teknikenheten samt organisations- och masterdatakontoret.<sup>148</sup> När det gäller ledningsstödsenheten kompletteras dock verksamhetsplanen av ett särskilt rationaliseringskrav på 15 miljoner kronor för 2013.<sup>149</sup> Försvarsmakten har ännu inte tagit ställning till vilka delar av myndighetens administrativa stöd som Statens servicecenter kan sköta.

## 7.2 Höga och osäkra omställningskostnader

Statskontoret noterar att myndigheternas omställningskostnader är höga och osäkra samt att arbetstid inräknas i sådana kostnader. Ytterligare ett osäkerhetsmoment ligger i den kommande verksamhetsöverföringen vid årsskiftet 2013/14 eftersom myndigheterna håller på att förändra lednings- och beställningsfunktionerna. Myndigheterna har dock inte lämnat någon prognos över omställningskostnaderna i denna del. Det framgår av den rapport om den nya modellen för ledning och beställning som skickades till regeringen i maj 2013.<sup>150</sup>

---

<sup>144</sup> Underlag från Filip Bengtsson, FSV FMV, erhållet per mejl 2013-05-08.

<sup>145</sup> Uppdrag att ta fram underlag till plan för anslutning till Statens Servicecenter (SSC), 11FMV9247-48:1, 2013-04-09.

<sup>146</sup> C FMLOG order rationalisering, Order nr 13 2012, 2012-10-18 samt mejl från Christer Johansson, FMLOG, 2013-06-10.

<sup>147</sup> FMLOG verksamhetsorder för 2013, FMLOG 14 500:400293, 2013-01-27.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Mejl från Christer Johansson, FMLOG, 2013-06-10.

<sup>150</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17.

## 7.2.1 Myndigheternas befarar höga omställningskostnader

Tabell 4. Översikt över faktiska och prognoserade omställningskostnader i Försvarsmakten och FMV 2012–2015 i miljoner kronor

Omställningskostnader (mkr)	Utfall		Prognos		
	2011	2012	2013	2014	2015
År					
Försvarsmakten	-	50,4	*57	*	*
FMV	-	25,5	**79	***10	***16
<b>Summa</b>		<b>76</b>	<b>136</b>	<b>10</b>	<b>16</b>
<b>Summa ackumulerat</b>		<b>76</b>	<b>212</b>	<b>222</b>	<b>238</b>

\*) I FM prognos ingår inte kostnader för myndighetstid, prognos för 2014 och 2015 i nästa kvartalsrapport

\*\*) I FMV:s prognos ingår kostnader för myndighetstid ca 24 mkr (30 000 tim.).

\*\*\*) Enbart prognostiserade avskrivningar.

Källa: Kvartalsrapport ett 2013, 11FMV9247-51:1, 2013-04-29.

I återrapporteringen till regeringen den 1 mars 2012 uppgav myndigheterna att de omställningskostnader som kan förutses inför verksamhetsövergången främst gäller anpassningar i de berörda verksamheterna verkstadsjänster, förnödenhetsförsörjning och inköp samt inom infrastruktur, systemstöd och vissa administrativa rutiner. Kostnaderna för systemstödet uppskattas till 10 miljoner kronor, men samtidigt påpekas att siffrorna är mycket osäkra och kräver fördjupning. Omställningskostnaderna under perioden 2012–2015 beräknas totalt till mellan 200 och 230 miljoner kronor i engångskostnader och 4,3 miljoner kronor i årliga kostnadsökningar för infrastrukturen. I denna bedömning av omställningskostnaderna ingick inte kostnader för arbetstid, produktionsbortfall, nyanskaffning av fordon och materiel, ombyggnad av verkstäder eller för avveckling av eventuell övertalig personal.

## 7.2.2 Arbetstid och systemstöd utgör stora poster

För 2012 redovisar myndigheterna omställningskostnader på totalt cirka 76 miljoner kronor. Den största posten, förutom arbetstid, är kostnader för systemstöd. Ursprungligen uppskattades denna kostnad till totalt cirka 10 miljoner kronor men den blev cirka 30 miljoner kronor. Statskontoret noterar att enbart utfallet för 2012 innebär en ökning på 300 procent jämfört med myndigheternas bedömning i mars 2012.

**Tabell 5 Omställningskostnader inom Försvarmakten och FMV 2012 i miljoner kronor**

Myndighet	Område	Kostnad (mkr)
FM	Utveckling av IT-stöd till FMV FSV (FMV som eget företag i FM SAP-system), FSV-POL	28,0
FM	Arbetstid	22,4
FMV	IT infrastruktur (utbyggnad av FSAP till alla tillkommande verksamhetsorter)	1,2
FMV	Konsulter	5,3
FMV	Arbetstid	19,0
<b>Totalt</b>		<b>75,9</b>

Källa: Försvarmakten handbrev: Sammanställning över omställningskostnader relaterade till FSU under 2012.

Av omställningskostnaderna på 76 miljoner kronor står Försvarmakten för 50,4 miljoner kronor, inklusive 22,4 miljoner kronor för arbetstiden. FMV:s del blir då resterande 25,5 miljoner kronor inklusive kostnaden för arbetstiden, cirka 19 miljoner kronor. Kostnaderna för arbetstiden uppgår därmed totalt till cirka 41 miljoner kronor, vilket motsvarar 54 procent av omställningskostnaderna. I denna redovisning ingår kostnader för arbetstid. Statskontoret noterar dock att summan av omställningskostnaderna fortfarande beräknas bli densamma som i myndigheternas prognos den 1 mars 2012, där det i stor utsträckning var andra kostnadsposter som var upptagna. I denna bedömning ingick inte arbetstid och kostnaderna förutsågs avse främst infrastruktur, systemstöd och vissa administrativa kostnader.

I myndigheternas första kvartalsrapport för 2013 kvarstår bedömningen att omställningskostnaderna totalt kommer att bli 200–230 miljoner kronor. Myndigheterna återknyter inte till den ursprungliga redovisningen, men uppger att de kommande omställningskostnaderna främst handlar om systemstöd, konsultinsatser, personal och arbetstid.

I myndigheternas regleringsbrev för de senaste åren finns villkor som anger att anslag får användas till att finansiera omställningskostnader som beror på logistikreformen.<sup>151</sup> Däremot finns det inte reglerat vad som kan eller bör definieras som omställningskostnader. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) bör avvecklingskostnader eller omstruktureringskostnader bokföras som en avsättning och ska enbart omfatta de direkta utgifter som beror på avvecklingen. Kostnader som tillhör myndighetens pågående verksamheter eller hör samman med den framtida verksamheten ska alltså inte redovisas som en avsättning.<sup>152</sup> Därmed är det tveksamt om arbetstid för personal

<sup>151</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2010–2013 avseende Försvarets materielverk, 6.4, Villkor för avgiftsbelagd verksamhet. Regleringsbrev för budgetåret 2012-2013 avseende Försvarmakten, Villkor för anslag 1:3.

<sup>152</sup> <http://www.esv.se/sv/amnesomraden/Redovisning/Fragor-och-svar-om-redovisning/Myndighet-startar-och-upphor/Vilka-kostnader-bor-inga-i-en-avsattning-nar-en-verksamhet-ska-avvecklas/>

inom myndigheterna faller inom ramen för vad som redovisningsmässigt avses med omställningskostnader.

### **7.3 Kostnadsbasen för besparingarna**

Statskontoret menar att det finns en stor risk för varaktigt ökade grundkostnader, dvs. OH-kostnader, som en följd av verksamhetsöverföringen. I rapporten från mars 2012 berörde myndigheterna dock inte konsekvenserna av verksamhetsöverföringen för fördelningen av OH-kostnader, och i juni 2013 var de ännu inte överens om hur OH-kostnader ska hanteras. Det innebär i sin tur att FMV har svårt att prissätta sina tjänster på ett rättvisande sätt.

För att kunna beräkna kostnadsbasen behöver Försvarsmakten fastställa en balans- och resultaträkning samt OH-kostnader för den överförda verksamheten. Detta är en grundförutsättning för att kunna redovisa och realisera besparingarna. Att tillgångar och OH-kostnader inte har klarats ut innebär att myndigheterna inte kan fastställa basvärden för effektiviseringarna och vidare att alla finansiella delar sannolikt inte kommer att vara klara till delårsboksluten. Det innebär därmed också en risk för att myndigheterna inte fullt ut kan leva upp till kraven på en god intern styrning och kontroll. Enligt förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) ska myndigheterna bl.a. bedöma och hantera risker för att de inte uppfyller sina mål och verksamhetskrav enligt myndighetsförordningen (2007:515).

#### **7.3.1 OH-kostnaderna beräknas öka**

Myndigheterna har gett Ernst & Young i uppdrag att kartlägga OH-kostnaderna för den övergående verksamheten, och främsta syftet med det är att etablera en fullständig och rättvisande kostnadsbas för FMLOG.<sup>153</sup> Ernst & Young beräknar att OH-kostnaderna för båda myndigheterna kommer att öka till cirka 62 miljoner kronor.

Enligt FMV:s beräkningar innebär verksamhetsövergången tillkommande kostnader på cirka 84 miljoner kronor, varav 57 miljoner motsvarar FSV:s tidigare OH-kostnader. Kostnadsökningen beror främst på etableringen av systemstödet FSV POL och kostnader för dubbla IT-arbetsplatser. I FMV:s ökade kostnader ingår även utökning av kansli, ekonomi och säkerhetsskydd m.m. Ett annat exempel är FSV:s beslut att köpa in hälsovård från en annan leverantör, vilket ökar de totala kostnaderna om inte Försvarsmakten minskar motsvarande kostnader.

Konsultrapporten visar även att det som en direkt följd av verksamhetsöverföringen finns ett utrymme att minska myndigheternas totala OH-kostnader med cirka 22 miljoner kronor. Av dessa kommer cirka 14 miljoner kronor

---

<sup>153</sup> Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV, 2 april 2013, s. 6

från minskade OH-kostnader för Försvarsmakten och cirka 8 miljoner kronor för FMV.

**Tabell 6 Beräkning av ökade OH-kostnader med anledning av verksamhetsöverföringen**

Org.	Område	Kostnad (mkr)
FSV	Centrala IT-kostnader (PRIO + övriga system)	45
FSV	Centrala förvaltningskostnader (PERS, INFO, PLANEK)	12
<b>Totalt FSV</b>	<b>innan verksamhetsövergång</b>	<b>57</b>
FMV	Ökade kostnader pga. verksamhetsövergången t.ex. FSV POL, dubbla IT-system, extern hälsovård samt tillsatta tjänster inom kansli, ekonomi, säkerhetsskydd m.m.	27
<b>FMV</b>	<b>Budgeterad kostnadsökning pga. övertagande av FSV</b>	<b>84</b>
FMV	Centralisering av tjänster från FSV	8
FM	SAP-licenser och FMAP tjänster	14
	<b>Minskade OH-kostnader</b>	<b>22</b>
<b>Totalt</b>	<b>ökade kostnader</b>	<b>62</b>

Källa: Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV

I konsultrapporten anger Ernst & Young att det har varit svårt att kartlägga OH-kostnaderna. Orsakerna till detta är att Försvarsmakten tidigare inte har fördelat ut centrala OH-kostnader och att lokala OH-kostnader för förbanden, inklusive FMLOG, fördelas ut till drygt 20 organisatoriska enheter. En minskning hos en enhet kan innebära en höjning hos en annan. Enligt konsultrapporten använder FMLOG flera supporttjänster från övriga Försvarsmakten som inte belastar FMLOG:s resultaträkning.<sup>154</sup> Detta innebär att de internpriser som FMLOG har tagit ut av förbanden inte täcker kostnaderna för de tjänster som har tillhandahållits.

Verksamhetsöverföringen redovisas i form av årsarbetskrafter, och enligt uppgift likställdes det i Försvarsmakten med det formella antalet befattningar.<sup>155</sup> Det innebär att även vakanser räknades in. Försvarsmakten hade vakanser på flera funktioner inom FMLOG och dessutom anställningsstopp, vilket medförde att antalet personer som fördes över var lägre än de beräknade 1 600 årsarbetskrafterna.<sup>156</sup>

Dessutom har interna tjänster som har sålts mellan FMLOG:s enheter inte räknas av mot varandra i systemstödet, vilket leder till att kostnaderna har överskattats. Det är ytterligare en faktor som gör det svårt att fastställa myndigheternas kostnadsbas.

OH-kostnaderna kommer på kort sikt att öka, vilket är normalt vid verksamhetsövergångar. Enligt Ernst & Young tog dock FSU-utredningen inte hän-

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Intervju Bengt Andersson Försvarsmakten, 2013-03-25.

<sup>156</sup> Försvarsmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Försvarstrukturutredningen, HKV 23 250:52238, 2012-03-01, bilaga 1, s. 12 (1500 åk ska föras över) samt Återrapportering av regeringsuppdrag, HKV 02 311:63569, s. 2 (ytterligare 100 åk ska föras över).

syn till detta. Kartläggningen av OH-kostnader kommer att vara klar till den slutliga leveransen från Ernst & Young.<sup>157</sup>

### 7.3.2 Balansräkning för överförd verksamhet

Tillgångar, med undantag av beredskapstillgångar, skulle följa med i verksamhetsövergången. Det framgår av rapporten från mars 2012.<sup>158</sup> I september beslutade Försvarsmakten att göra en inventering.<sup>159</sup> Bokslutet var dock inte klart vid årsskiftet när verksamhetsövergången genomfördes och då kom myndigheterna överens om att anläggningstillgångarna skulle föras över så snart detta var klart.<sup>160</sup> Inventeringen har dock försenats kraftigt och i juni 2013 fanns ännu inget beslut om vilken materiel som ska föras över, hyras ut eller krävas tillbaka från FMV. Försvarsmakten menar att frågan ska lösas i samband med bokslutet för 2013.<sup>161</sup> Materiel som används av FMV har tillsvidare tillhandahållits av Försvarsmakten som lån.

### 7.3.3 FMV:s behov av ytterligare investeringar

Den överförda verksamheten innebär ett utökat investeringsbehov för FMV och ett motsvarande minskat behov hos Försvarsmakten. Myndigheterna är dock inte överens om storleken på FMV:s utökade investeringsbehov. Eftersom överföringen av anläggningstillgångar ännu inte är klar påverkas beräkningen av den låneram som FMV behöver och som redovisades i FMV:s budgetunderlag för 2014–2016. Statskontoret noterar att den beräknade låneramen bygger på det bokförda värdet för de anläggningstillgångar som bedömdes gå över till FMV i och med verksamhetsövergången. Myndigheterna är nu enligt uppgift överens om att Försvarsmakten, efter dialog med FMV, ska ansvara för investeringarna 2013.<sup>162</sup>

FMV har i sitt budgetunderlag för 2014–2016 begärt motsvarande 59 miljoner kronor för 2013 för att täcka det ökade investeringsbehov som den nya verksamheten innebär. Av det beloppet beräknas cirka 42,4 miljoner kronor för FSV:s normala verksamhet och resterande cirka 16 miljoner kronor till rationaliseringsinvesteringar för att effektivisera verksamheten och möjliggöra framtida besparingar.<sup>163</sup> FMV har även begärt en utökad låneram för de

---

<sup>157</sup> Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV, 2 april 2013, s. 27.

<sup>158</sup> Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU), bilaga 1, 11FMV9247-15:1, s. 22.

<sup>159</sup> Omdaning Försvarslogistik – materiel, HKV 14 500:62566, 2012-09-10.

<sup>160</sup> Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28, s. 6. I denna rapport (s. 4) sägs också ”Gränsdragningar så väl inom Försvarsmakten (mellan Högkvarteret och FMLOG) som mellan Försvarsmakten och FMV avseende uppgifter, organisation och verksamheter preciserades, bl.a. genom att en proforma resultat- och balansräkning upprättades per 2012-01-01.”

<sup>161</sup> Intervju med Anders Widuss och Claes Isoz, Leds Plan Ek Försvarsmakten, 2013-05-17.

<sup>162</sup> Bildspel och beslutslogg från Samverkansgruppen 2013-05-22.

<sup>163</sup> Ernst & Young konsultrapport: Verksamhetsövergång av FSV, 2 april 2013, s. 25.

anläggningstillgångar som myndigheten väntas ta över. FMV beräknar att FSV-verksamheten behöver investera 50 miljoner kronor varje år från 2014 och framåt. Delar av de investeringarna ska ge effektiviseringar som minskar Försvarmaktens kostnader. Till det kommer investeringar som är kopplade till lagar och förordningar utifrån kraven på arbetsmiljö, fordonsbesiktning och miljö samt reinvesteringar i utsliten produktionsutrustning och nyinvesteringar. Investeringarna kommer att öka FMV:s kostnader, vilket kan innebära att FMV:s timpris kan behöva höjas.<sup>164</sup>

## 7.4 Två modeller för att följa upp besparingarna

Myndigheterna ska som tidigare nämnts redovisa besparingsarbetet i kvartalsrapporter och årsredovisningar för 2012 till 2015. Försvarmakten ska dessutom redogöra för genomförda överföringar av frigjorda medel från stödverksamheten till mer användbara och tillgängliga förband. Två modeller används för att följa upp besparingarna – nyttohemtagningsmodellen respektive uppföljningsmodellen.

### 7.4.1 Nyttohemtagningsmodellen

Försvarmaktens s.k. nyttohemtagningsmodell innehåller fyra steg:

- 1) besparingarna genomförs inom Försvarmakten eller FMV,
- 2) det ekonomiska utrymmet finansierar nya aktiviteter,
- 3) planerade aktiviteter genomförs
- 4) resultatet återredovisas till regeringen.

Till grund för Försvarmaktens nyttohemtagningsmodell ligger den modell som Statskontoret använde sig för att följa upp Försvarsförvaltningsutredningen (FFU) – den s.k. Statskontorsmodellen med resursmål, omfördelningsmål och effektmål. Omfördelningsmålet och effektmålet ska följas genom nyttohemtagningsmodellen. För att hantera resursmålet finns en excelbaserad uppföljningsmodell. Vi återkommer till denna i nästa avsnitt.

Först genomförs besparingarna inom respektive myndighet. Besparingarna ska sedan omsättas i lägre priser på tjänsterna (resursmål). Genom att besparingarna rapporteras centralt till Försvarmaktens HKV kan de minska budgeten för förbandens köp av varor och tjänster. Förbanden ska alltså kunna köpa lika mycket tjänster och materiel som tidigare, men inte kunna disponera överskottet (omfördelningsmål). Besparingen läggs in som en del i avvägningen i Försvarmakten och finansierar nya satsningar (effektmål).

För närvarande pågår ett arbete med att integrera modellen i Försvarmaktens planeringsprocess. Statskontoret noterar att modellen skulle ha varit klar i maj 2013, men har förskjutits till augusti. I det utkast som vi har tagit

---

<sup>164</sup> FMV Budgetunderlag för 2014-2016, s. 9 och 26

del av innehåller modellen ingen funktion för att säkerställa att besparingar på ett ställe inte resulterar i ökade kostnader på ett annat. Detta är särskilt angeläget i relationen med FMV där det annars finns risk för att kostnader flyttas mellan myndigheterna.

Försvarmakten har ännu inte fastställt vad ”mer användbara och tillgängliga förband” innebär, men det kan t.ex. handla om förbanden ska delta i fler insatser, ha fler anställda eller öka antalet övningsdygn.<sup>165</sup>

#### **7.4.2 Uppföljningsmodellen**

Myndigheterna har med stöd av Ernst & Young tagit fram ett verktyg för att styra mot resursmålet, dvs. säkerställa besparingar. Den s.k. uppföljningsmodellen är Ernst & Youngs vidareutveckling av den rationaliseringsmodell som FMLOG tidigare använde för att planera och följa upp rationaliseringsåtgärder. Den ursprungliga modellen var inriktad på att identifiera redan realiserade besparingar, medan den nya modellen även ska kunna prognostisera och rapportera framtida besparingar. Syftet med uppföljningsmodellen är att få kontroll över de olika besparingsprojekten, upprätta delmål, upptäcka och hantera avvikelser i tid, kunna följa upp besparingsmålen med ansvarig linjechef samt se inom vilka kostnadsslag som besparingarna kommer att realiseras. Detta motsvarar redovisningen av resursmål i statskontorsmodellen som bygger på att varje enskild besparingsåtgärd planeras och följs upp. Metodiken baseras på att ett besparingsprojekt genomgår fyra olika faser. En besparing är i tur och ordning

- a. identifierad
- b. kvalificerad
- c. implementerad
- d. realiserad.

En kvalificerad besparing innebär att besparingskalkylen ska godkännas av den linjechef som påverkas. En implementerad besparing innebär att besparingsprojektet har godkänts och övertagits av linjechefen. En realiserad besparing innebär att kostnaderna i resultaträkningen faktiskt har minskat samt att dessa kostnader kan spåras till de genomförda aktiviteterna. Båda myndigheterna har beslutat att använda detta verktyg.

---

<sup>165</sup> Nyttotagningsmodellen för FSU, utkast, Försvarmakten, s. 3

## 8 Statskontorets slutsatser

Försvarmakten och FMV tog det första steget i försvarslogistikreformen vid årsskiftet 2012/13 då delar av logistikverksamheten överfördes från Försvarmakten till FMV. Flera steg återstår dock innan reformen är fullt genomförd. Nästa steg innebär en omfattande förändring av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna, och detta arbete ska i sin tur lägga grunden för en långsiktigt förbättrad kostnadseffektivitet när det gäller både materiel och logistik.

Eftersom reformen befinner sig i ett inledande skede är det för tidigt att dra några slutsatser om reformen som helhet. Statskontoret kan dock konstatera att myndigheterna har, med bibehållen produktion, på kort tid fört över en viss logistikverksamhet från Försvarmakten till FMV. Vår uppföljning av myndigheternas arbete visar dock att det finns några förhållanden som kan utgöra hinder och risker för myndigheternas fortsatta effektiviseringsarbete:

- Det är stor risk för att regeringens besparingskrav inte kommer att uppnås. Besparingarna kommer varken att realiseras fullt ut eller inom de utsatta tidsramarna.
- Myndigheterna hade dock i juni 2013 ännu inte klarat ut de ekonomiska konsekvenserna av verksamhetsöverföringen. Därmed går det inte att göra en fullständig fördelning av ansvaret för besparingarna mellan myndigheterna.
- Regeringen beslutade om en verksamhetsuppdelning av logistiktjänsterna som innebär att ansvaret i försörjningskedjan delades mellan central och lokal förrådshållning. Sammantaget ställer detta höga krav på samordning mellan myndigheterna för att de ska kunna undvika ökade kostnader.
- Riksdagen har avvisat regeringens begäran om bemyndigande för att utkontraktera eller bolagisera de berörda verksamheterna. Det påverkar framför allt FMV som därmed för närvarande inte har möjlighet att pröva detta alternativ för fortsatta effektiviseringar.

### 8.1 Besparingarna försenas för inköp och logistik

Försvarmakten och FMV ska inom ramen för regeringens beslut ta ett gemensamt ansvar för att reformera försvarslogistiken och därmed minska kostnaderna. Inom ramen för regeringens uppdrag ska myndigheternas besparingar frigöra 760 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015. Dessa pengar ska användas till omställningen mot mer användbara och tillgängliga för-

band. Syftet är att frigöra resurser från stödverksamheten till uppbyggnaden av Försvarsmaktens insatsorganisation. Myndigheterna ska därutöver organisera sig på ett sådant sätt att de får en mer ändamålsenlig beställar- och utförarorganisation för materiel- och logistikförsörjningen. På så sätt ska ansvaret och uppgifterna renodlas utifrån respektive myndighets kärnkompetens. Försvarsmakten ska svara för militära förmågekrav och FMV för att leverera de affärsmässigt bästa lösningarna för detta. En förändring i denna riktning har varit regeringens ambition alltsedan den försvarspolitiska propositionen 2009.

Besparingsbetinget i försvarslogistikreformen består kortfattat av tre delar. Den ena rör inköpsverksamheten inklusive projektet UEFA, den andra verksamheten gäller förråd, service och verkstäder och den tredje lednings- och beställarfunktioner. Besparingsbetinget är kopplat till överföring av verksamheter från Försvarsmakten till FMV.

FSU-utredningen utgick ifrån att den nya uppgifts- och ansvarsfördelningen skulle införas samtidigt med en samlad verksamhetsövergång till FMV. Det gällde både logistiktjänsteverksamhet inom FMLOG och delar av lednings- och beställningsfunktionerna inom HKV. Regeringens beslut innebär dock en mindre omfattande överföring av logistiktjänsteverksamheten den 1 januari 2013. Myndigheternas arbete med att utforma den nya uppgifts- och ansvarsfördelningen har dock försenats. Detta har dels inneburit att genomförandet av reformen försenas, dels att besparingarna på lednings- och beställningsfunktionerna (130 miljoner kronor) inte kommer att kunna realiseras före år 2015. Det beror på att verksamhetsöverföringen som är kopplad till denna del genomförs först år 2014. Statskontoret kan också konstatera att inga besparingar ännu har genomförts inom detta område.

**Tabell 7** Regeringens besparingskrav och myndigheternas prognoser

Effektiviseringsområde	Regeringens krav 2015 (mkr)	Myndigheternas prognos 2016 (mkr)
Inköpsverksamhet (inkl. projekt UEFA <sup>166</sup> )	330	180 (150+30)
Service, förråd, verkstäder	300	300
Lednings- och beställarfunktioner	130	130
<i>Summa</i>	<i>760</i>	<i>610</i>

Källa: Kvartalsrapport ett 2013, 11FMV9247-51:1.

Myndigheternas senaste prognos över besparingarna visar att endast 610 miljoner kronor av regeringens besparingsbeting på 760 miljoner kronor kommer att nås till år 2016. Höga omställningskostnader och kraftigt ökade

<sup>166</sup> Utveckling och effektivisering av Försvarsmaktens anskaffningsverksamhet.

OH-kostnader gör att det kan ta ännu längre tid innan resurser kan frigöras till att utveckla insatsorganisationen.

Statskontorets anser att det är svårt att få en fullständig bild av läget eftersom myndigheternas gemensamma kvartalsrapporter ofta inte är entydiga eller uttömmande beträffande vilka problem som har uppstått, vilka åtgärder som har vidtagits och när åtgärderna ska ge resultat.

### **8.1.1 Inköpsverksamheten och UEFA**

Försvarmaktens inköp av varor och tjänster uppgår till cirka 7 miljarder kronor per år. Regeringen har krävt att inköpskostnaderna ska minska med 300 miljoner kronor per år från 2015, vilket motsvarar cirka fem procent av inköpsvolymen. Detta ska åstadkommas genom att en allt större del av Försvarmaktens inköpsvolym styrs av samordnade avtal med färre leverantörer. Därigenom ska varor och tjänster kunna köpas in till lägre priser (UEFA-projektet). När inköpsverksamheten övergick från Försvarmakten till FMV följde ansvaret för UEFA-projektet med.

För att besparingarna enligt UEFA-projektet ska realiseras krävs enligt Statskontorets bedömning ett nära samarbete mellan myndigheterna. Anledningen är att ansvaret växlar mellan myndigheterna beroende på om det handlar om att styra upp varukategori efter varukategori med bättre avtal, eller om det handlar om att säkerställa att avtalen följs. FMV och Försvarmakten uppger att de varken har tillräckligt med kompetens eller personal för att klara upphandlingsverksamheten eller kunna agera som beställare och följa upp förbandens inköp. Statskontoret konstaterar också att Försvarmakten ännu inte har etablerat en funktion för att styra inköpsverksamheten. Försvarmakten menar att det endast går att spara 150 miljoner kronor, dvs. hälften av regeringens krav. Enligt Försvarmakten var projektmålet dessutom att besparingsmålet skulle nås ett år senare än vad regeringen anger i sitt beslut. Statskontoret anser dock att detta inte fullt ut förklarar varför Försvarmakten bara säger sig kunna uppnå hälften av regeringens besparingsmål. Det mål som regeringen har fastställt följer Försvarmaktens interna mål för UEFA-projektet.

FMV uppger att man kommer att nå besparingskravet på 30 miljoner kronor inom inköpsverksamheten som sådan. Här finns det synergieffekter med FMV:s övriga verksamhet, till skillnad från vad som är fallet för huvuddelen av den logistiktjänsteverksamhet som har förts över. Statskontoret konstaterar dock att FMV ännu inte har integrerat verksamheterna.

### **8.1.2 Service, förråd och verkstäder**

Regeringens avsikt med verksamhetsöverföringen är att förändringen ska frigöra resurser för insatsverksamheten. Myndigheterna redovisar att man hittills har klarat att spara 148 miljoner kronor, vilket motsvarar närmare 50 procent av målet i denna del. Statskontoret noterar att dessa besparingar är

oberoende av att verksamheten har bytt huvudman, och hade inträffat ändå. Det handlar i huvudsak om rationaliseringsåtgärder som genomfördes inom dåvarande FMLOG och som härrör från åren 2011 och 2012, dvs. före verksamhetsöverföringen. Utgångspunkten för besparingsuppdraget var de kalkyler som genomfördes inom ramen för FSU-utredningen och som byggde på 2010 års utfall. De åtgärder för effektivisering som FSU-utredningen räknade med är av samma karaktär som de rationaliseringar som har genomförts inom FMLOG.

Statskontoret noterar att regeringsbeslutet inte anger någon exakt starttidpunkt för de besparingar som myndigheterna ska genomföra. Därför är det inte orimligt att besparingarna som genomfördes under perioden 2011–2012 kan räknas in i det besparingsbeting som myndigheterna har fått av regeringen. Försvarsdepartementet har inte, så vitt Statskontoret känner till, framför några invändningar till myndigheterna.

År 2013 planerar FMV att göra besparingar på totalt 96 miljoner kronor. De flesta av FMV:s initiativ för effektivisering är ännu i ett tidigt skede och hittills är endast 19 miljoner kronor s.k. implementerade besparingar. Försvarsmaktens planerar effektiviseringar på totalt 32 miljoner, varav 8 är implementerade besparingar.

Konsultföretaget Ernst & Young bedömer att det återstår en del arbete på de flesta områden innan besparingarna kan nås. Detta är en bild som delas av FMV:s internrevision. Statskontoret har inga skäl att göra en annan bedömning utifrån de underlag vi har tagit del av.

## **8.2 Gemensamt sparbeting utan starttidpunkt**

Statskontoret konstaterar att myndigheterna har fått ett samlat besparingskrav som de därmed har ett gemensamt ansvar för att fördela och genomföra. Besparingskravet utgår från en överföring av verksamheter, och de ekonomiska konsekvenserna av denna överföring måste klaras ut för att respektive myndighet ska kunna fullgöra sitt åtagande.

Regeringen har ändrat sina krav på myndigheterna när det gäller när besparingarna ska vara genomförda samt hur de ska återrapporteras. Enligt regeringens beslut från sommaren 2012 ska besparingarna vara uppfyllda vid inledningen av 2015, vilket är ett år senare än vad som angavs i planeringsanvisningarna. Inget specifikt startår framgick av beslutet och regeringen specificerade inte heller årliga besparingskrav. Därutöver kompletterades återrapporteringskraven med att Försvarsmakten skulle kunna visa att besparingarna har omsatts i ”mer användbara och tillgängliga förband”, dvs. har använts för att utveckla insatsorganisationen. Statskontoret konstaterar att myndigheterna har rapporterat besparingar fr.o.m. 2011 men att uppföljningen försvåras av oklara tidsramar.

### **8.3 Fortfarande oklara ekonomiska konsekvenser av verksamhetsöverföringen**

Det ekonomiska perspektivet på verksamhetsövergången har beaktats i efterhand av myndigheterna. Statskontoret menar att det därmed finns en risk för att myndigheterna har dragit på sig redovisningsproblem som senare blir svåra att reda ut. Ansvarsförhållandena mellan myndigheterna är oklara när det gäller ekonomiska tillgångar samt kostnader och intäkter för den överförda verksamheten. Frågan om vilka tillgångar som skulle föras över till FMV var inte löst vid verksamhetsöverföringen. Därutöver har myndigheterna inte kommit överens om vilket pristillägg som FMV kan göra för att täcka sina OH-kostnader. Så vitt Statskontoret känner till var frågan fortfarande olöst i juni 2013. Statskontoret menar vidare att myndigheterna i sin rapportering till regeringen inte tillräckligt tydligt har klargjort att dessa frågor ännu inte är lösta.

#### **8.3.1 Höga och oväntade omställningskostnader**

Myndigheterna prognoserade i mars 2012 sina omställningskostnader till mellan 200 och 230 miljoner kronor. Den senaste prognosen visar att totalsumman sannolikt kommer att ligga i den övre delen av intervallet, eller till och med något över. När det gäller de omställningskostnader som hittills har fallit ut är dock sammansättningen en helt annan än den som myndigheterna uppgav i sin prognos. Exempelvis uppgår kostnaden för IT-stöd hittills till cirka 30 miljoner kronor, jämfört med cirka 10 miljoner kronor i prognosen. Vidare utgör kostnader för arbetstid stora poster trots att de inte fanns med i prognosen. Det är dock inte brukligt att redovisa arbetstid som en omställningskostnad. Statskontoret vill också peka på att det finns en stor osäkerhet i myndigheternas prognoser samt att det är svårt att följa omställningskostnaderna över tid.

#### **8.3.2 FMLOG:s priser gav inte full kostnadstäckning**

FMLOG:s verksamhet var bara delvis finansierad genom interndebitering eftersom FMLOG:s andel av Försvarmakten centrala grundkostnader (OH-kostnader) inte reflekterades i FMLOG:s prissättning. Därmed har det också varit svårt att beräkna FMLOG:s totala kostnader. FMV uppskattar att den tillkommande verksamheten vid årsskiftet 2012/13 innebär utökade grundkostnader på cirka 80 miljoner kronor. Statskontoret har uppfattat att huvuddelen av dessa utgörs av IT-relaterade kostnader.

Konsultföretaget Ernst & Young som anlitas av myndigheterna uppskattar att det till följd av verksamhetsförändringarna är möjligt att minska OH-kostnaderna inom myndigheterna med cirka 22 miljoner kronor. Statskontoret konstaterar att de totala OH-kostnaderna därmed har ökat med knappt 60 miljoner kronor. Vi ser det som oroande att myndigheterna i juni 2013

ännu inte hade kommit överens om hur skillnaden i OH-kostnader ska hanteras.

### **8.3.3 Ökade OH-kostnader riskerar att äta upp delar av återstående besparing**

Det verksamhetsrelaterade besparingsbetinget för verksamheten som har förts över var dels 300 miljoner kronor för förråds-, service- och verkstadsverksamhet, dels 30 miljoner kronor för inköpsverksamheten (exklusive UEFA-projektet). Myndigheterna har räknat av 148 miljoner kronor från besparingsbetinget i form av effektiviseringsåtgärder som genomfördes före den 1 januari 2013 och då återstår 182 miljoner kronor, utan hänsyn till de ökade OH-kostnaderna. OH-kostnaderna på 60 miljoner kronor motsvarar en tredjedel av det återstående besparingsbetinget på 182 miljoner kronor.

### **8.3.4 FMV har ännu en ofullständig balansräkning**

Myndigheterna har en principiell överenskommelse om att verksamhetsrelaterade anläggningstillgångar ska föras över från Försvarmakten till FMV. Denna överföring har dock ännu inte genomförts eftersom Försvarmakten inte har slutfört den inventering som ska ligga till grund för överföringen. Trots att tillgångarna inte har förts över har FMV begärt en utökning av sin investeringsram för att under nästa år kunna göra investeringar i den nya verksamheten. FMV uppger att investeringsbehovet är så stort att man kan tvingas höja sina priser. Statskontoret anser att situationen är otillfredsställande. Det finns inga fastställda ingångsvärden för verksamheten, vilket är en förutsättning för att båda myndigheterna ska kunna mäta sina effektiviseringar. Vidare förfogar FMV inte över de berörda tillgångarna och har därmed inte tillräckliga affärsmässiga förutsättningar för att driva verksamheten.

### **8.3.5 Risk för övervältring av kostnader**

Statskontoret anser att det finns en stor risk för att kostnader övervältras mellan myndigheterna. FMV köper tjänster av Försvarmakten som man bedömer att man kan få billigare på annat håll, och när en sådan tjänst sägs upp måste Försvarmakten säkerställa att den berörda verksamheten rationaliseras så att besparingen faktiskt realiserar. Statskontoret instämmer därför med FMV:s internrevision som har uppmanat myndigheterna att definiera en process för att bedöma och genomföra besparingsåtgärder där ansvaret fördelas och tydliggörs mellan myndigheterna.<sup>167</sup> FMV:s internrevision menar också att myndigheterna har en (alltför) stark tilltro till samverkan framför formalisering av ansvarsförhållanden. Enligt internrevi-

---

<sup>167</sup>FMV:s Internrevision, Granskning av verksamhetsöverföring från FMLOG till FMV, 12FMV9310-1:1, 2012-12-20, s. 27.

sionen kan det leda till oklarheter om leveransvillkor, ansvar och kostnader samt underminera förhållandet mellan kund och leverantör.

Statskontoret konstaterar samtidigt att verksamhetsöverföringen kan synliggöra effektiviseringsmöjligheter inom angränsande stödverksamheter inom Försvarmakten. Det gäller t.ex. försvarshälsan samt hotell- och bostadsverksamheten. Statskontoret avser att återkomma till detta i kommande rapporter.

### **8.3.6 Två verktyg för uppföljning av besparingarna**

Myndigheterna har kommit överens om ett verktyg för att identifiera och följa upp förslag på besparingar. Statskontoret har översiktligt granskat uppföljningsverktyget och menar att det ser ut att ge goda möjligheter att följa besparingsinitiativ för att säkerställa att de realiserar. Inom UEFA-projektet används dock en tidigare variant av uppföljningsverktyget som stödjer uppföljningen av realiserade besparingar. Utfallet för UEFA är också beroende av vilka varor och tjänster som Försvarmakten köper under ett visst år. Det har sammantaget varit svårt för myndigheterna att skapa en överensstämmelse mellan de olika besparingsåtagandena när resultat ska rapporteras och summeras.

Försvarmakten arbetar med att ta fram en modell för att kunna visa hur medel som frigjorts genom besparingar används till att utöka förbandsverksamheten. Modellen är ännu inte implementerad. Exempelvis måste man närmare precisera vilken typ av förbandsverksamhet som avses och tydliggöra ansvarsförhållandena för modellens olika steg genom att koppla modellen till Försvarmaktens planeringsprocess. Statskontoret bedömer att den färdiga modellen kan svara upp mot det stora behovet av att systematiskt kunna följa olika effektiviseringsåtgärder inom Försvarmakten.

## **8.4 Verksamhetsuppdelningen ger nya gränssnitt i försvarslogistiken**

Verksamhetsuppdelningen av logistiktjänster mellan Försvarmakten och FMV har medfört nya gränssnitt som har skapat ett komplext logistikflöde som ställer höga krav på samordning mellan myndigheterna.

### **8.4.1 FSU-utredningens förslag omfattade inte all stödverksamhet inom Försvarmakten**

FSU-utredningens förslag handlade huvudsakligen om huruvida en viss verksamhet kunde betraktas som insatsnära eller ej, och utgångspunkten var att icke insatsnära logistiktjänster skulle föras över från Försvarmakten till FMV. Utredningens tolkning var att det handlade om de delar av FMLOG som inte var insatsorganiserade, dvs. utgjorde ett förband i Försvarmakten.

Därför föreslog man att dessa delar skulle överföras. Övrig stödverksamhet inom Försvarmakten prövades enbart i liten grad.

Statskontoret konstaterar sammanfattningsvis att FSU-utredningens förslag i hög grad styrdes av huruvida verksamheten var organiserad inom FMLOG eller inte. Besparingsbetinget var kopplat till FSU-utredningens förslag, vilket innebär att all annan stödverksamhet inom Försvarmakten lämnades utanför detta.

#### **8.4.2 Försvarmakten fick stort inflytande över verksamhetsuppdelningen**

Regeringens beslut har hittills inneburit en betydligt mindre verksamhetsöverföring än vad utredningen föreslog. Enligt utredningen skulle cirka 80 procent av FMLOG ha förts över, men i praktiken var det knappt hälften räknat i antalet anställda. Enligt Försvarmakten beror detta på att utredningen hade missat att det även fanns andra delar av FMLOG som hade en nära koppling till insatsorganisationen. Försvarmakten ser det som nödvändigt att ha direkt kontroll över dessa verksamheter för att uppfylla de operativa kraven på tillgänglighet och flexibilitet. Vidare ansåg Försvarmakten att det inte gick att göra en enkel uppdelning mellan s.k. främre och bakre logistik eftersom gränserna mellan dessa funktioner är flytande beroende på insatsens karaktär och tidsperspektiv. FMV bejakade å sin sida utredningens förslag, men framhöll att FMV behövde ett helhetsansvar och mandat att pröva OPS-lösningar för att besparingarna skulle realiseras fullt ut.<sup>168</sup>

Statskontoret konstaterar alltså att regeringsbeslutet utgick från Försvarmaktens bedömning beträffande vilka verksamheter som skulle föras över.

#### **8.4.3 Nya gränssnitt i försörjningsflödet**

Uppdelningen av verksamheter blev en annan än den som utredningen föreslog och därmed skapades också delvis andra gränssnitt mellan myndigheterna. Ansvaret för den centrala förrådshållningen övergick till FMV medan de förbandsnära förråden blev kvar. Vidare gick delar av transporttjänsten över till FMV medan andra blev kvar inom Försvarmakten. Statskontoret konstaterar att detta sammantaget har skapat ett komplext logistikflöde och myndigheterna måste ha en fungerande samordning för att försörjningsflödet ska fungera smidigt även när ansvaret övergår från en huvudman till en annan. Detta innebär en ekonomistyrning som, trots delat ansvar, ger möjligheter att styra kostnaderna ur ett helhetsperspektiv.

Statskontoret konstaterar att det finns en stor risk för ökade administrativa kostnader och suboptimering av resurser. Beställar- och utförarmodellen på

---

<sup>168</sup> Offentlig privat samverkan. Se ordlista.

detta område kvarstår såsom den var utformad när all verksamhet fanns inom Försvarmakten, vilket försvårar ekonomistyrningen för FMV som leverantör av tjänsterna och för Försvarmakten som kund. Därutöver finns en risk för att Försvarmakten får svårt att kontrollera försörjningsflödena på det sätt som behövs ur ett beredskapsperspektiv.

## **8.5 Omfattande steg återstår i logistikreformen**

I och med den verksamhetsöverföring som ägde rum vid årsskiftet 2012/13 har myndigheterna tagit ett steg i genomförandet av försvarslogistikreformen. I nästa steg ligger dock en större och mer omfattande förändring som berör hela anskaffningsprocessen för materielsystem, från nyinköp till avveckling. Denna inbegriper förändringar i både organisatoriska gränssnitt och arbetssätt. Ytterligare verksamhetsöverföringar ska genomföras och Försvarmaktens beställningsmönster gentemot FMV kommer att förändras.

### **8.5.1 Lednings- och beställningsfunktioner försenas**

Myndigheterna har haft svårt att komma överens om hur den nya modellen för att beställa logistiktjänster ska se ut. Det innebär att denna del av reformen har försenats. I maj 2013 lämnade myndigheterna en rapport till regeringen om hur Försvarmakten ska beställa logistiktjänster av FMV och hur FMV ska utföra dem. Den nya beställningsmodellen omfattar även den logistiktjänsteverksamhet som överfördes till FMV.

Statskontoret vill lyfta fram att det är förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna som långsiktigt kan ge de största kostnadsminskningarna, i och med en mer effektiv logistik- och materielförsörjning. Arbetet med att införa modellen kommer att påbörjas under hösten 2013 för att i huvudsak vara genomfört under 2016.

En bärande tanke i den nya beställningsmodellen är att myndigheterna ska ha renodlade roller som beställare respektive utförare. Men detta fördröjs när det gäller logistiktjänster och därmed kommer det interimistiska beställningsmönstret att fortleva under en längre period än vad som ursprungligen var tänkt. Myndigheterna befinner sig för närvarande i en omställningsprocess där de enligt Statskontorets uppfattning har begränsade möjligheter att genomföra större kostnadsminskningar inom ramen för den berörda logistikverksamheten.

### **8.5.2 Myndigheterna har delvis olika syn på systemstöd**

Systemstödet för FSV, dvs. den verksamhet som fördes över från Försvarmakten till FMV, blev betydligt dyrare än prognostiserat: cirka 30 miljoner kronor jämfört med 10 miljoner kronor. Detta berodde bl.a. på att beslut om systemstöd försenades.

Den lösning som valdes, dvs. en del av Försvarmaktens SAP-system, innebär att myndigheterna använder samma systemstöd, vilket gör det lättare att planera och följa upp logistiktjänstverksamheten. Detta innebär även att FSV-verksamheten har ett annat systemstöd än FMV i övrigt, vilket försvårar för FMV att integrera den överförda verksamheten med myndighetens övriga verksamhet.

Behovet av ett särskilt systemstöd för FSV är också en väsentlig förklaring till att den genomförda verksamhetsöverföringen beräknas öka de fasta kostnaderna med cirka 60 miljoner kronor per år.

Myndigheterna har delvis olika syn på vilken roll Försvarmaktens SAP-system (PRIO) ska spela i den fortsatta reformeringen av försvarslogistiken. Statskontoret konstaterar att avsevärda resurser har investerats i systemet och att det systemstödet också används för de verksamheter som har förts över respektive kommer att föras över till FMV. Samtidigt behöver FMV finna den systemstödslösning som fungerar bäst för hela verksamheten. Statskontoret konstaterar vidare att frågan om systemstöd utgör en risk även i den fortsatta implementeringen av försvarslogistikreformen när det gäller både kostnader och integrering av verksamheter. Statskontoret avser att noga följa detta i kommande rapporter.

### **8.5.3 Förutsättningar för fortsatta effektiviseringar**

Det finns frågetecken kring huruvida verksamhetsöverföringen har skapat tillräckligt goda förutsättningar för fortsatta effektiviseringar i försvarslogistiken. Överföringen har lett till brott i flödeskedjan av logistiktjänster som dels försvårar ett effektivt samarbete mellan myndigheterna, dels kan ha minskat förutsättningarna att i nästa steg utkontraktera verksamheter.

För närvarande har FMV inte mandat att pröva OPS-lösningar för verksamheten. Inledningsvis fick FMV i uppdrag att utkontraktera logistiktjänster till privata aktörer, men Statskontoret konstaterar att detta nu har skjutits upp och riksdagen vill ta ställning i denna fråga. Därför är det osäkert när detta steg kan tas och effektiviseringsarbetet får därmed inriktas på åtgärder som kan genomföras på andra sätt. Statskontoret noterar samtidigt att FMV har inlett en prövning av vilka verksamheter som skulle kunna föras från FMV till Statens servicecenter.

### **8.5.4 Ökade krav på logistikförsörjning i insatsorganisationen**

Förbanden i Insatsorganisation 14 har högre beredskap än tidigare. Inget förband ska normalt ha mer än sex månaders beredskapstid och huvuddelen ska vara tillgängliga inom tre månader. Tidigare hade endast en begränsad del av förbanden en beredskapstid som understeg ett år. Insatsorganisationen växer kraftigt de närmaste åren med avseende på antalet anställda soldater. Detta innebär att de logistiska behoven ökar volymmässigt, men också att det blir fler och större övningar som ställer ökade krav på logisti-

ken. Detta sker samtidigt som verksamheten är föremål för effektiviseringskrav. Statskontoret menar att Försvarsmakten behöver tydliggöra avvägningen mellan operativa krav och kostnadseffektivitet. Försvarsmakten måste säkerställa att det går att se om besparingarna realiserar, och dessutom måste logistikförsörjningen utvecklas på ett kostnadseffektivt sätt. Exempelvis handlar det om att minska logistikkostnadernas andel av de förbandsnära kostnaderna.

## **8.6 Statskontorets rekommendationer**

Statskontoret vill utifrån den analys som vi har gjort lyfta fram följande rekommendationer inför det fortsatta arbetet.

### **8.6.1 Rekommendationer till regeringen**

- Målet med logistikreformen är att frigöra resurser för att bygga upp och utveckla Försvarsmaktens insatsorganisation. Regeringen bör därför överväga att koppla uppföljningen av försvarslogistikreformen i detta avseende till Försvarsmaktens årliga åiterrapportering av hur insatsorganisationen utvecklas utifrån regeringens inriktningsbeslut 2010. Hur de resurser som frigjorts genom försvarslogistikreformen har använts i uppbyggnaden av insatsorganisationen skulle då kunna knytas till den förbandsvisa åiterrapporteringen enligt uppföljningen av regeringens inriktningsbeslut.
- Regeringen bör i samband med att beslut fattas om nästkommande verksamhetsövergång också tydliggöra för myndigheterna hur återstoden av besparingsbetinget ska fördelas per år samt mellan myndigheterna enlighet med de utgångspunkter som ges av FSU-utredningens kalkyler och myndigheternas preliminära fördelning.

### **8.6.2 Rekommendationer till Försvarsmakten och FMV gemensamt**

- Myndigheterna bör snarast få fram en ekonomisk överenskommelse som reglerar utestående ekonomiska frågor när det gäller hantering av de tillgångar och OH-kostnader som berör verksamhetsöverföringen som ägde rum vid årsskiftet 2012/13.
- Myndigheterna bör definiera en process för att bedöma och genomföra besparingsåtgärder där ansvaret fördelas och tydliggörs mellan myndigheterna. Exempelvis bör man säkerställa att besparingar inte innebär att kostnader bara flyttas mellan myndigheterna.
- Myndigheterna bör se över formerna för kvartalsrapporteringen i syfte att tydliggöra utvecklingen av förändringsarbetet, inklusive besparingar och omställningskostnader. Framställningen bör medge en spårbarhet mellan redovisningarna.

- Myndigheterna bör fortsätta att utveckla organisationsformer i syfte att förenkla samarbetet och undvika dubbelarbete. I den mån detta föranleder nya beslut av regeringen bör myndigheterna lämna förslag om sådana.
- Myndigheterna bör utreda om inte såväl systemstöd som IT-infrastruktur i en ökad omfattning skulle kunna vara gemensamma.

### **8.6.3 Rekommendationer till Försvarmakten**

- Försvarmakten bör intensifiera arbetet med att implementera den s.k. nyttohemtagningsmodellen.
- Försvarmakten bör utveckla nyckeltal för att följa hur utvecklingen av insatsorganisationen påverkar försvarslogistiken.
- Försvarmakten bör säkerställa att alla möjligheter prövas för att nå målen med det s.k. UEFA-projektet för lägre inköspriser. Där ingår att avsätta resurser för att lösa kompetensproblemen. Dessutom måste Försvarmaktens systemstöd medge att man i tillräcklig utsträckning kan styra och följa upp förbandens inköp.

### **8.6.4 Rekommendationer till FMV**

- FMV bör snarast integrera den inköpsverksamhet som har förts över från Försvarmakten med motsvarande inköpsverksamhet inom FMV:s anskaffningskontor.

## **8.7 Statskontorets fortsatta arbete**

Fokus för Statskontorets fortsatta arbete blir att följa införandet av den nya beställar- och utförarmodellen som inleds under hösten. Vidare kommer Statskontoret att följa upp den första delen av logistikreformen, bl.a. hur logistikverksamheten utvecklas i förhållande till insatsorganisationen och hur myndigheterna fortsätter sitt effektiviseringsarbete. Detta inbegriper bl.a. hur Försvarmaktens beställningsfunktioner utformas i förhållande till de nya gränssnitt som finns mellan myndigheterna. Därutöver tänker vi lägga tonvikt vid hanteringen av frågan om ett effektivt systemstöd för de berörda verksamheterna. Inför nästa delrapport ska vi noga följa hur myndigheterna klarar ut sina ekonomiska relationer. Vi kommer även att lägga vikt vid Försvarmaktens s.k. nyttohemtagningsmodell och hur den implementeras i verksamheten. Ytterligare en viktig punkt i Statskontorets fortsatta arbete handlar om hur Försvarmakten intensifierar arbetet med att uppnå besparingarna på inköpsområdet. Statskontorets nästa rapport publiceras den 15 april 2014 och den sista avrapporteringen som avslutar uppdraget sker den 14 april 2015.

## Referensförteckning

### Offentligt tryck

Försvarsutskottets betänkande 2011/12:FöU1, *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap – budgetåret 2012*.

Försvarsutskottets betänkande 2011/12:FöU9, *Försvarets logistik*.

Kommittédirektiv 2010:45, *Ny organisation för stödet till Försvarsmakten*, 2010-04-29.

Proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*, 2009-03-19.

Proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, 2011-09-20.

Proposition 2011/12:86, *En effektivare försvarslogistik*, 2012-04-12.

Regeringsbeslut 5, *Uppdrag att redovisa en plan för hur effektiviseringar inom försvarets materiel- och logistikförsörjning m.m. ska kunna genomföras*, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis) regeringsbeslut, 2011-11-17.

Regeringsbeslut 19, *Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet*, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis), 2011-10-27.

Regeringsbeslut 20, *Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet*, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis), 2011-10-27.

Regeringsbeslut 5, *Uppdrag att redovisa åtgärder med anledning av propositionen Soldatanställning inom Försvarsmakten (prop.2011/12:115)*, Fö2012/1213/MFI, 2012-06-14.

Regeringsbeslut 8, *Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet till Försvarets materielverk*, Fö2011/613/MFU, (till Försvarsmakten), 2012-06-28.

Regeringsbeslut 9, *Uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss verksamhet till Försvarets materielverk*, Fö2011/613/MFU (till FMV), 2012-06-28.

*Regleringsbrev för budgetåren 2010–2013 avseende Försvarets materielverk*.

*Regleringsbrev för budgetåret 2012–2013 avseende Försvarmakten.*

Riksdagsskrivelse 2011/12:92, 2011-12-19.

Riksdagsskrivelse 2011/12:291, 2012-06-20.

SOU 2005:96, *Försvarsförvaltningsutredningen.*

SOU 2011:36, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret.*

SOU 2011:73, *Nationell Upphandlingsstatistik. På jakt efter den goda affären, analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

*Stödet till Försvarmakten*, Förvarsdepartementet Fö 2009:A, maj 2009.

### **Dokument från Försvarmakten och FMV**

*Beslut om Övergripande gemensam plan för system PRIO:s förvaltning samt fortsatta implementering och utveckling*, HKV 23 250:64 984, 2012-09-28.

*Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), Bilaga 1*, HKV 02 311:52 640, 2012-04-17.

*Försvarets materielverks redovisning enligt regeringsbeslut Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU*, 11FMV9247-15:1, 2012-03-01.

*Plan för omstrukturering*, Verksamhetsuppdrag för år 2013, preliminärt för år 2014 och inriktning för år 2015, HKV 250: 50 912, -01-21.

*Redovisning av regeringsuppdrag(Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU, Bilaga 1*, 11FMV9247-15:1, 2012-03-01.

*Redovisning kvartal fyra 2012 i enlighet med regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU)*, HKV 02 311:53 600, 2013-02-22.

*Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28)*, HKV 23 100:57 504, 2013-05-17.

*Återrapportering av regeringsuppdrag*, 11FMV9247-26:1, 2012-06-29.

*Återrapportering av regeringsuppdrag*, HKV 02 311:63569, 2012-08-31.

*Återrapportering av regeringsuppdrag*, 11FMV9247-34:1, 2012-10-26.

*Återrapportering av regeringsuppdrag*, 11FMV9247-51:1, 2013-04-29.

*Återrapportering av uppdrag att förbereda och genomföra överföring och inordnandet i FMV av viss verksamhet från Försvarmakten*, Bilaga 1, HKV 02 311:68 044, 2011-11-15.

*Ag Systemstöd – slutrapport, Försvarmakten och FMV, 2012-02-10.*

*AG Verkstadstjänster, bilaga 6 Lokalt underhållstöd, 2012-02-10.*

*Bildspel och beslutslogg från Samverkansgruppen, 2013-05-22.*

*C FMV/FSV och C FMLOG gemensamma lägesrapportering nr 3, 2012-08-29.*

*Verksamhetsövergång av FSV, konsultrapport från Ernst & Young, arbetsmaterial, 2013-04-02.*

*Realiserbarhetsprövning av ny beställarmodell, bilaga 4 till Slutrapport AG Försörjning, 2012-02-10.*

*Slutrapport AG Administrativt stöd och Arbetsplatservice, 2012-01-27*

*Slutrapport Arbetsgrupp Inköp, 2012-02-07.*

*Slutrapport – Genomförande steg 1, FMV/FM, 2013-01-28.*

*Slutrapport. Lednings- och beställningsfunktioner Steg 1, 2013-01-21.*

#### **Dokument från Försvarmakten**

*Beslut avseende produktionsansvar för FM hotell-, bostads- och lägerförläggingsverksamhet, HKV 23 100:63 427, 2012-09-05.*

*C FMLOG order rationalisering, Order nr 13 2012, 2012-10-18.*

*Delårsrapport 2012, bilaga 1.*

*Direktiv avseende fortsatt beredningsarbete m.a.a. åtgärder föranledda av regeringens ställningstagande till Förvarsstrukturutredningen till Förvarsstrukturutredningens betänkande (SOU 2011:36), C LEDS direktiv 038/11, 2011-10-17.*

*FMLOG verksamhetsorder för 2013, FMLOG 14 500:400293, 2013-01-27.*

*Försvarmaktens redovisning med anledning av regeringens beslut avseende Förvarsstrukturutredningen, missiv och bilaga 1 HKV 23 250:52 238, 2012-03-01.*

*Försvarmaktens redovisning med anledning av SOU, Förvarsstrukturkommittén 2011-02-09 Begäran om uppgifter, HKV 23 250:51 330, 2011-02-18.*

*Försvarmaktens svar på Förvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO, HKV 23 250:62 525, 2010-07-30.*

*Försvarmaktens årsredovisning 2012.*

*Garnisonschefs ansvar och uppgifter till FMV 2013, bilaga 1, HKV 23 100:66 133, 2012-11-05.*

*Hiresavtal mellan FM och FMV FSV, HKV 13 609:51 788, 2013-03-25.*

*Omdaning Förvarslogistik – materiel, HKV 14 500:62 566, 2012-09-10.*

*PRIO-information maj 2013, PRIO PM 5 2013, Försvarmakten, 2013-05-29.*

*Projekt Rationaliseringssäkring 2013-15, rapport från konsultföretaget Sonat, 2013-01-21.*

*Rambeställning mellan FM och FMV, HKV 23 40:51 674, 2013-02-08.*

*Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57 504.*

*Sammanställning över omställningskostnader relaterade till FSU under 2012, Handbrev, 2013-05-29.*

*Samlat produktionsansvar vid FMLOG för FM hotell-, bostads- och lägerförläggningsverksamhet, HKV 23 100:62 031 (beslutsavsikt), 2012-07-10.*

*Samordningsavtal mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk 2009, utgåva 2012, HKV 03 200:76 010.*

*Försvarmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt förvarslogistik (SOU 2011:36), HKV 23 250:55 798, 2011-06-22.*

*Verksamhetsuppdrag för år 2013, preliminärt för år 2014 och inriktning för år 2015 (uppslag 2.7, position 1), HKV 23 250:67 727, 2012-12-11.*

*Verksamhetsöverenskommelse mellan Halmstads garnison och FMV, Lv6 23 200:50 052, 2013-01-24.*

*Värdering av insatsnära logistik i arbetet med omdaning förvarslogistik, bilaga 1 och 3, HKV 23 100:50 848, 12-02-03.*

*Överenskommelse avseende förändring av samordningsavtalet mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, Bilaga 3 Logistikstöd Annex E, HKV 03 200:69 018, 2012-12-19.*

*Överenskommelse om arbetsformer för Utveckling och Effektivisering av Försvarmaktens Anskaffning (UEFA) mellan FM och FMV, HKV*

*Fakta om FMLOG, presentation vid FMLOG för Statskontoret, 2013-04-19.*

*Försvarmaktens kompletterande faktagranskning av rapportutkast, 2013-06-20.*

*Utredning och Effektivisering av Försvarmaktens Anskaffningsprocess (PowerPoint-presentation), 2013-04-19.*

*Försvarmaktens yttrande över rapportutkastet, 2013-06-19.*

*PM: Nyttohemtagningsmodellen för FSU, arbetsmaterial, 2013-02-19.*

*Slutrapport UEFA, 2013-04-15.*

*Ställningstagande i samband med omdaning av försvarslogistiken, Försvarmakten, arbetsmaterial, 2012-09-26.*

### **Dokument från FMV**

*Beslut om Reviderat Uppdragsdirektiv – Ag Systemstöd, 11FMV9247-17:2, 2012-10-22.*

*FMV beställning till FM 2013, 13FMV2414-1:1, 2013-02-08.*

*FMV beslut, C VLS inriktning för FMV:s fortsatta åtgärder för omdaning av försvarslogistiken, 13FMV5116-2:1, 2013-05-27.*

*FMV Budgetunderlag för 2014–2016.*

*FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur, 11FMV9247-42:1, 2013-03-07.*

*FMV:s Internrevision, Granskning av verksamhetsöverföring från FMLOG till FMV, 12FMV9310-1:1, 2012-12-20.*

*Förstudie systemstöd FSV. Bilaga till Beslut gällande systemstöd med anledning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), 11FMV9247-29:1, 2012-08-31.*

*Uppdrag att ta fram underlag till plan för anslutning till Statens Service-center (SSC), 11FMV9247-48:1, 2013-04-09.*

*Verksamhetsbeskrivning 2012, FSV VB, 12FM 9339, 2012-12-20.*

*FMV faktagranskning av utkast till Statskontorets rapport, 2013-06-18.*

*PowerPoint-presentation från Ekonomi och finans, FMV, 2013-03-19.*

### **Rapporter från Statskontoret**

*Statskontoret, Granskning av Försvarmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO), 2010:14.*

*Statskontoret remissvar 2011-06-15, Forskning och utveckling samt försvarslogistik – Betänkande av Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36), (Dnr 2011/93-4), 2011-06-15.*

## **Internet**

<http://www.esv.se/sv/amnesomraden/Redovisning/Fragor-och-svar-om-redovisning/Myndighet-startar-och-upphor/Vilka-kostnader-bor-inga-i-en-avsattning-nar-en-verksamhet-ska-avvecklas/>, 2013-06-20.

<http://www.forsvarsmakten.se/fmlog/Om-forbandet/FMLOG-i-backspegeln/>, 2013-06-28.

<http://www.forsvarsmakten.se/sv/Forband-och-formagor/Forband/Hogkvarteret-HKV/>, 2013-06-28.

<http://www.fmv.se/sv/Om-FMV/Organisation/>, 2013-06-28.

## Ordlista och begreppsförklaring

<b>Avrop</b>	Med avrop menas beställning av en vara eller tjänst med hänvisning till tidigare ett ingånget avtal.
<b>Basorganisation</b>	Försvarsmakten utgörs av organisationsenheter med en tillhörande basorganisation. En organisationsenhetens basorganisation är t.ex. enhetens stab, kompetenscentrum samt enhetsstöd.
<b>Beredskap</b>	Beredskap kallas ett tillstånd där man är förberedd att möta ett kommande läge, ofta av kritisk natur (t.ex. krig).
<b>Beredskapstillgångar</b>	Beredskapstillgångar är de tillgångar (varor, materiel och inventarier) som köps in med avsikten att klara landets försörjning i händelse av en kris eller för att genomföra ett krig.
<b>Förband</b>	Förband är en militär enhet som är organiserad för att lösa en krigsuppgift. I Sverige finns huvudsakligen armé-, marin- och flygförband. De utbildar krigsförband som ska kunna stå till tjänst vid beredskap och insatser, både nationellt och internationellt. Förbanden upprätthåller beredskap och stödjer bl.a. samhället med personal och resurser vid svåra påfrestningar.
<b>Förnödenhet</b>	Förnödenhet kallas en vara som är (nästan) nödvändig för livsuppehållet, till exempel mat och drivmedel.
<b>Garnison</b>	En garnison är samlingsnamn för de förband som i fred är stationerade på samma ort.
<b>Högkvarter (HKV)</b>	Högkvarteret består av Försvarsmaktens ledningar, staber och avdelningar: ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben och informationsstaben.

<b>Insatsorganisation</b>	Krigsförband och nationella skyddsstyrkor (hemvärnsförband) benämns sammantaget som Försvarsmaktens insatsorganisation. Dessa är (insats-) organiserade utifrån sina militära och civila uppgifter. Insatsorganisationen ska utrustas, utbildas, övas och tränas för att kunna verka i konflikter och ska ha förmågan att genomföra strid över hela skalan från lågintensiv till högintensiva konflikter. <b>Insatsorganisation 14</b> är benämningen på den inriktning som riksdagen beslutade 2009 för Försvarsmaktens insatsorganisation.
<b>Livscykelkostnad</b>	Livscykelkostnaden är totalkostnaden för en viss utrustning under hela dess livslängd, från att den installeras till att den tas ur bruk eller man gör sig av med den. Ett materielobjekts livscykel innefattar faserna koncept, utveckling, anskaffning, användning, underhåll, vidmakthållande och avveckling.
<b>Nyttohemtagningsmodell</b>	Modellen ger ett strukturerat stöd för att realisera de identifierade nyttor som ligger till grund för att en göra en viss satsning. Försvarsmakten använder en nyttohemtagningsmodell för att rikta frigjorda resurser mot att utveckla mer användbara och tillgängliga förband (se avsnitt 7.4.1).
<b>Masterdata</b>	Masterdata är data som beskriver produkter, kunder och annan information samt dess egenskaper. Motsatsen är transaktionsdata som alltid förändras.
<b>Materiel</b>	Materiel är den utrustning som en verksamhet använder. Exempel på materiel inom försvaret är vapen, fordon, fartyg och båtar, flygplan, uniformer, instrument och maskiner.
<b>OH-kostnader</b>	OH-kostnader (overhead-kostnader) är kostnader för administration till stöd för kärnverksamheten. Hit räknas kostnader för myndighetsledning och olika staber, med uppgift att stödja kärnverksamheten, t.ex. i ekonomi-, personal-, IT- eller juridiska frågor.

## **Offentlig Privat**

### **Samverkan**

#### **(OPS)**

Begreppet OPS omfattar olika samarbetsformer mellan det offentliga och det privata näringslivet. De förutbestämda nämnarna för denna typ av entreprenad är att riskerna fördelas på ett förutbestämt sätt och att den privata parten kan ansvara för t.ex. projektering, byggnation, drift och underhåll.

#### **SAP**

SAP är ett affärssystem. Försvarmaktens version kallas PRIO. Affärssystem är IT-system som integrerar funktioner för att hantera ekonomi och redovisning, kunder, leverantörer, lager, personal med mera.

#### **Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)**

FOI en uppdragsfinansierad myndighet vars kärnverksamhet är forskning, metod- och teknikutveckling, analyser och studier inom området försvar och säkerhet.



## Förkortningar

AK	Anskaffningskontor (FMV)
Ak Gem	Anskaffningskontor Gemensam (FMV)
AK Log	Anskaffningskontor Logistik (FMV)
AR	Försvarmaktens Anskaffningsråd
FM	Försvarmakten
FEM	Försvarmaktens ekonomistyrningsmodell
FFU	Försvarfsförvaltningsutredningen
FMV	Försvarets materielverk
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FSU	Försvarfsstrukturutredningen
FSV	Förråd, service och verkstäder (resultatenhet inom FMV)
FUS	Främre underhållsstöd (gränssytan mellan främre och bakre underhåll, funktion inom Försvarmakten)
FMTM	Försvarmaktens telenät- och marktelefonförband
FMLOG	Försvarmaktens logistikförband
FörsE	Försörjningsenheten (Försvarmakten)
FSV POL	Systemstöd för FSV (FMV)
FM OrgMK	Organisations- och masterdatakontoret (enhet inom FMLOG, Försvarmakten)
HKV	Försvarmaktens högkvarter
HRC	Försvarmaktens HR-centrum (HR uttyds Human Resources)
IO14	Insatsorganisation 14
MaK	Materielkontor (Försvarmakten)

MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NSE	National Support Element (enhet inom insatsorganisationen som bemannar försörjningsstödet vid internationella insatser)
OPS	Offentlig privat samverkan
PRIO	Försvarmaktens integrerade systemstöd för ekonomi, HR och logistik
PROD	Produktionsledningen vid Försvarmaktens Högkvarter
SAP	Affärssystem (SAP uttyds "Systems, Applications and Products in Data Processing")
SFE	Systemförvaltningsenheten (Försvarmakten)
SML	Enheten strategisk materielledning (FMV)
SSC	Statens servicecenter
TekE	Teknikenheten (Försvarmakten)
UEFA	Projekt för Utveckling och effektivisering av Försvarmaktens anskaffningsverksamhet
ÖB	Överbefälhavare

## Regeringsuppdraget



Försvarsdepartementet

Regeringsbeslut 13  
2012-12-20 Fö2011/613/MFU (delvis)

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



**Uppdrag till Statskontoret att följa och utvärdera effektiviseringar inom försvarslogistiken**

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa Försvarsmaktens och Försvarets materielverks arbete med att effektivisera försvarslogistiken.

Uppdraget ska främst avse att följa och utvärdera det omställningsarbete som myndigheterna genomför och därigenom dels stötta myndigheterna genom att lämna rekommendationer, dels bedöma och återrapportera till regeringen (Försvarsdepartementet) hur arbetet fortlöper.

Uppdraget omfattar att:

- kartlägga, följa upp och analysera genomförda rationaliseringar och effektiviseringar i verksamheterna,
- föreslå hur metoder kan utvecklas som kan stödja uppföljningen, av rationaliseringar och effektiviseringar, inkl. hur kostnadsminskningar kommer förbandsverksamheten och insatsorganisationen till del,
- ge rekommendationer som kan bidra till minskade kostnader och ett effektivare genomförande,
- lyfta goda exempel hos verksamheterna och övrig statsförvaltning som kan bidra till lärande och effektivare genomförande, samt
- inom ramen för detta uppdrag föreslå nya områden för rationaliseringar och effektiviseringar.

Statskontoret ska redovisa uppdraget i en skriftlig delrapport den 15 augusti 2013 och den 15 april 2014 och i en slutlig rapport 14 april 2015. Statskontoret ska dessutom muntligen redovisa sina löpande analyser och bedömningar med utgångspunkt i bl.a. Försvarsmaktens och Försvarets materielverks kvartalsredovisningar till Regeringskansliet

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress  
Jakobsgatan 9

Telefax  
08-723 11 89

(Försvarsdepartementet), senast en månad efter myndigheternas kvartalsvisa redovisningar.

Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Kostnader för uppdraget ska tas inom ramen för Statskontorets ordinarie anslag. Kostnader av extraordinär karaktär, vilka inte ska tas inom ramen för Statskontorets ordinarie anslag, får uppgå till högst 200 000 kr och ska belasta det under utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, uppförda anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.*, Försvarsdepartementets budgetram.

#### Ärendet

Regeringen förslög i propositionen *En effektivare försvarslogistik* . (prop. 2011/12:86) att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om försvarslogistikens framtida utformning i enlighet med den inriktning som regeringen redogör för i propositionen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2011/12: FöU9, rskr. 2011/12:291).

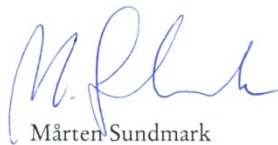
Regeringen gav den 28 juni 2012 Försvarsmakten i uppdrag att förbereda och genomföra överföring av viss logistikverksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk medan Försvarets materielverk fick i uppdrag att förbereda och genomföra inordnande av viss logistikverksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk (Fö2011/613/MFU (delvis) beslut 8 och 9).

I budgetpropositionen för 2013 (vol. 5, s. 15) har regeringen anfört att det kan vara nödvändigt med fortsatta reformer inom personalförsörjningen, ytterligare reduceringar inom stödverksamheten eller andra effektiviseringsåtgärder.

På regeringens vägnar



Karin Enström



Mårten Sundmark

Kopia till

Finansdepartementet, BA  
Socialdepartementet, SFÖ  
Försvarmakten  
Försvarets materielverk