2014:15

STATSKONTORET

Reformeringen av försvarslogistiken

Delrapport 2

STATSKONTORET

MISSIV

DATUM	DIARIENR
2014-04-10	2013/2-5
ERT DATUM	ER BETECKNING
2012-12-20	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 Försvarsmaktens 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 återrapportera detta till regeringen (Försvarsdepartementet). Föreliggande delrapport är den andra av sammanlagt tre rapporter som Statskontoret ska lämna under perioden 2013–2015.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Reformeringen av försvarslogistiken. Delrapport 2* (2014:15).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Charlotta Edholm, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Charlotta Edholm

POSTADRESS: Box 8110, 104 20 Stockholm. BESÖKSADRESS: Fleminggatan 20. TELEFON VXL: 08-454 46 00.
FAX: 08-791 89 72. statskontoret@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	**7**
1	**Inledning**	**11**
1.1	Effektiviseringen av försvarslogistiken	11
1.2	Statskontorets första delrapport	12
1.3	Statskontorets uppdrag	12
1.4	Genomförandet av uppdraget	13
1.5	Disposition och avgränsningar	15
2	**Förutsättningar för förändringarna inom försvarslogistiken**	**17**
2.1	Den tidigare modellen för materielanskaffning och logistik	17
2.2	Försvarspolitiska beslut som påverkar utformningen av försvarslogistiken	18
2.3	Utredningar och regeringsbeslut som påverkar försvarslogistiken	20
2.4	Nuläge i försvarslogistikreformen	21
2.5	Ekonomisk styrning inom försvaret	22
3	**Den nya modellen för ledning och beställning av försvarslogistik**	**25**
3.1	Regeringens krav på den nya modellen	25
3.2	Brister med den tidigare modellen	26
3.3	Den nya modellens övergripande struktur	29
3.4	Systemstöd i den nya modellen	36
3.5	Den nya modellen införs successivt	39
3.6	Risker i det fortsatta arbetet	43
3.7	Sammanfattande iakttagelser	44
4	**Försvarslogistiken i praktiken**	**47**
4.1	Försörjningsenheten i Försvarsmakten	47
4.2	Förnödenhetsförsörjning inom FMV	51
4.3	Markverkstäderna	51
4.4	Reservmaterielförsörjningen	55
4.5	Sammanfattande iakttagelser	58
5	**Inköpsverksamheten och projektet UEFA**	**61**
5.1	Bakgrund till UEFA-projektet	61
5.2	Vad är kategoristyrning av inköp?	62
5.3	Hur är ansvaret för kategoristyrt inköp fördelat mellan myndigheterna?	62
5.4	Flera områden återstår att kategoristyra	64
5.5	Myndigheternas förklaringar till att de inte når besparingskravet	66
5.6	Sammanfattade iakttagelser	67

6 Genomförda kostnadssänkningar och samordning av effektiviseringsarbetet 69
6.1 Myndigheterna når inte besparingsmålen 69
6.2 Höga omställningskostnader 74
6.3 FMV:s besparingar inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna 75
6.4 FMV:s styrning och uppföljning av besparingsarbetet 2013 78
6.5 Försvarsmaktens besparingar inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna 79
6.6 Försvarsmaktens styrning och uppföljning av besparingsarbetet 2013 80
6.7 Ekonomiska konsekvenser av överföring av verksamhet 82
6.8 Myndigheternas samordning av effektiviseringsarbetet 86
6.9 Sammanfattande iakttagelser 87

7 Slutsatser och rekommendationer 91
7.1 Statskontorets övergripande slutsatser 91
7.2 Hinder och möjligheter och för ett effektivare genomförande och minskade kostnader 92
7.3 Hinder och möjligheter i redovisningen och uppföljningen av effektiviseringsarbetet 97
7.4 Hinder och möjligheter för att kostnadsminskningarna ska komma förbanden och insatsorganisationen till del 99

Referensförteckning 101

Bilagor

1 Regeringsuppdraget 105
2 Ordlista och begreppsförklaring 109
3 Förkortningar 113

Sammanfattning

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa Försvarsmaktens och Försvarets materielverks (FMV) omställningsarbete och effektiviseringar inom försvarslogistiken. Denna rapport utgör vår andra delrapportering av uppdraget. Senast den 14 april 2015 lämnar Statskontoret en slutrapport till regeringen.

Försvarsmakten och FMV ska bland annat ta fram en ny modell för ansvarsfördelning och beställningar av materiel och logistik som ska leda till mer kostnadseffektiva lösningar inom försvarslogistiken. Det nya arbetssättet ska medföra att Försvarsmakten lägger färre och mer samordnade beställningar till FMV. I den nya modellen, som ska träda i kraft den 1 januari 2015, får FMV också ett samlat ansvar för att skapa helhetslösningar för försörjningen av Försvarsmaktens materiel- och logistikbehov.

Reformen innebär även att verksamheter flyttas från Försvarsmakten till FMV. Hittills har två verksamheter och 1 700 årsarbetskrafter förts till FMV, vilket har fördubblat antalet anställda i myndigheten. År 2015 kommer myndigheterna att genomföra ytterligare en verksamhetsöverföring.

Kostnaderna ska sänkas med 760 miljoner kronor

Omställningen och reformeringen av försvarslogistiken ska enligt ett beslut från regeringen leda till att myndigheterna genom rationaliseringar och effektiviseringar sänker sina kostnader med sammanlagt 760 miljoner kronor från och med ingången av 2015. De medel som frigörs genom detta ska användas i insatsorganisationen och förbandsverksamheten.

Kostnadsminskningarna ska komma till stånd inom fyra olika verksamhetsområden:

- verksamheten för förråd, service och verkstad, 300 miljoner kronor
- rationalisering av inköpsverksamheten, 30 miljoner kronor
- sänkta inköpskostnader (sänkta priser, ej volym), 300 miljoner kronor
- renodling av rollerna vid beställning och utförande av försvarslogistik, 130 miljoner kronor.

Myndigheterna klarar inte kraven på sänkta kostnader

Myndigheterna har redovisat att de kommer att lyckas sänka kostnaderna med drygt 640 miljoner kronor, men först från och med slutet av 2016. I jämförelse med regeringens krav fattas det alltså 120 miljoner kronor och dessutom så uppnås kostnadssänkningarna nästan två år för sent. Förseningen berör samtliga fyra områden. Att kostnadsminskningen inte blir lika omfattande som det var tänkt, beror i allt väsentligt på att myndigheterna inte kommer att kunna sänka inköpskostnaderna i enlighet med regeringens krav.

Det behövs analyser och överenskommelser

När den första verksamhetsöverföringen genomfördes den 1 januari 2013 hade myndigheterna inte kommit överens om vilken kostnadsbas de skulle utgå från i besparingsberäkningarna och budgeteringen. Försvarsmakten hade heller inte klargjort vilka anläggningstillgångar som skulle tillhöra den överförda verksamheten. Statskontoret har dessutom noterat att myndigheterna behöver göra en uppföljning som innebär att de kan uppmärksamma och hantera eventuella kostnadsövervältringar och målkonflikter mellan besparingsinitiativen.

Eftersom de ovanstående konsekvenserna av verksamhetsöverföringarna inte har klarats ut, har myndigheterna fortfarande inte fullt ut kommit överens om hur de ska fördela kraven på kostnadsminskningar mellan sig. Detta är något Statskontoret uppmärksammade redan i den delrapport som överlämnades till regeringen i augusti 2013.

Statskontoret konstaterar att i den analys som myndigheterna gjorde inför verksamhetsöverföringarna av hur de skulle fördela ansvar och uppgifter, ingick det inte att klarlägga hur de ska genomföra och följa upp effektiviseringarna. Det innebär bland annat att myndigheterna inte har haft en användbar analys och överenskommelse om hur det ska säkerställas att de besparingar de genomför leder till bestående kostnadsminskningar inom den stipulerade tiden. Sammantaget har detta försvårat för myndigheterna att genomföra effektiviseringsarbetet i enlighet med regeringens krav. I stället för att ägna kraft åt att driva effektiviseringsarbetet framåt, har myndigheterna hamnat i en utdragen förhandlingssituation. Statskontoret rekommenderar att myndigheterna snarast kommer överens om hur kostnadsminskningarna ska fördelas mellan dem och hur de ska genomföra effektiviseringarna.

Flera risker med den nya beställningsmodellen

Försvarsmakten och FMV har kommit överens om hur den nya modellen för beställningar av försvarslogistik ska se ut och fungera när den införs i januari 2015. Statskontoret anser dock att viktiga delar av modellen ännu

inte är tillräckligt preciserade, och det finns också ett antal andra risker som myndigheterna behöver beakta. Bland annat saknas det en samlad beskrivning av målen för modellen och vilka resultat man vill uppnå. Eftersom myndigheterna heller inte har tagit fram några nyckeltal för uppföljning blir det svårt att bedöma i vilken utsträckning som det nya arbetssättet ger önskad effekt, inte minst när det gäller att beställningarna ska bli färre, mer samlade och att antalet omförhandlingar ska minska. Statskontoret lämnar flera förslag som har till syfte att minska de ovanstående riskerna i den nya modellen.

Beställningsmönstren följer inte anslagsstrukturen

I rapporten beskriver Statskontoret hur beställningar av materiel och tjänster i den nya modellen delas in i så kallade beställningsmönster. Vilket beställningsmönster som myndigheterna använder beror på med vilket syfte de gör en beställning. Syftet kan vara att förändra eller vidmakthålla en viss förmåga, eller så kan beställningen avse mer övergripande eller administrativa tjänster. Indelningen i olika beställningsmönster är tänkt att tydliggöra vad beställningen avser att lösa sett ur ett livscykelperspektiv för den aktuella materielen eller tjänsten. Användningen av olika beställningsmönster ska också bidra till att beställningarna kan ske på en högre systemnivå än tidigare. Statskontoret konstaterar dock att beställningsmönstren i den nya modellen inte följer anslagstrukturen. Beställningarna kommer därmed att finansieras från flera anslag, som vart och ett omfattas av olika villkor. De finansiella och verksamhetsmässiga styrningarna kommer således inte att följa varandra, vilket kan försvåra såväl möjligheterna att finna kostnadseffektiva lösningar som styrningen och uppföljningen i den nya modellen.

Systemstöden behöver anpassas till den nya modellen

Försvarsmakten anskaffade och utvecklade sitt systemstöd PRIO för sitt tidigare verksamhetsbehov och inriktning. Införandet av nästa etapp av PRIO innebär dock endast en begränsad anpassning till den nya modellen för försvarslogistik. Statskontoret vill därutöver uppmärksamma att FMV:s befintliga systemstöd är eftersatt och att myndigheten inte avser att införa PRIO som sitt huvudsakliga systemstöd, utan endast använda det i den utsträckning som myndigheten finner ändamålsenligt. Sammantaget innebär detta att myndigheternas nuvarande systemstöd inte är anpassade till den nya modellen. Myndigheterna har dock inte tagit fram någon långsiktig lösning för hur de ska använda systemstöden inom försvarslogistiken.

Statskontoret ser en risk för fortsatt överlappande och därmed kostnadsdrivande lösningar för systemstödet. Statskontoret anser att Försvarsmakten bör ta ansvar för att anpassa PRIO till den nya modellen samtidigt som FMV anpassar sitt fortsatta arbete utifrån befintlig och kommande funktionalitet i PRIO. Myndigheterna bör skyndsamt utreda det långsiktiga systemstödet och i detta ta stöd av oberoende expertis.

Redovisningen och uppföljningen behöver förbättras

De kostnadssänkningar som myndigheterna genomför sker stegvis och rapporteras kontinuerligt till regeringen. I praktiken sker kostnadsminskningarna genom en rad olika åtgärder som inte alltid är enkla att urskilja, prognostisera och följa upp. Bland annat har inte Försvarsmakten skapat en tydlig kedja av mål för besparingarna på olika nivåer. Dessutom har myndigheten i flera fall stegvist reviderat ned målen. Statskontoret konstaterar också att omställningskostnaderna för förändringarna inom försvarslogistiken för närvarande prognostiseras till över en halv miljard kronor. Det utdragna förändringsarbetet har medfört att kostnaderna har ökat successivt. Därutöver finns det anledning att påtala att myndigheterna inte har någon samlad uppföljning av köp av tjänster myndigheterna sinsemellan.

Statskontorets sammantagna bedömning är att myndigheterna brister i sin samordning och redovisning av effektiviseringsarbetet. Det medför osäkerhet när det gäller i vilken utsträckning de genomförda och redovisade besparingarna leder till bestående kostnadsminskningar som kan användas i förbandsverksamheten.

1 Inledning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera det arbete som Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) bedriver med att effektivisera försvarslogistiken. Den 15 augusti 2013 redovisade Statskontoret sin första delrapport.[1] Denna rapport utgör den andra delrapporten. Senast den 14 april 2015 ska vi slutredovisa uppdraget för regeringen.

1.1 Effektiviseringen av försvarslogistiken

Regeringen beslutade 2012 om en ny ansvarsfördelning och modell för beställningar av försvarsmateriel och -logistik, det vill säga försvarslogistik. Beslutet innebär att Försvarets materielverk (FMV) får ett mer sammanhållet ansvar för försvarslogistiken, vilket ska ge bättre förutsättningar att upphandla mer kostnadseffektiva lösningar gentemot försvarsindustrin. Samtidigt ställer beslutet högre krav på Försvarsmakten att formulera tydliga krav på operativ förmåga i försvarslogistiken.

Tidigare beställde Försvarsmakten materiel av FMV som FMV sedan upphandlade, medan de själva bedrev logistikverksamheten internt. Regeringens beslut innebär att Försvarsmakten ska beställa både materiel och logistik av FMV. Beslutet innebär vidare att verksamheten överförs från Försvarsmakten till FMV i flera steg.

Omställningsarbetet ska leda till att myndigheterna genom rationaliseringar och effektiviseringar sänker sina kostnader med sammanlagt minst 760 miljoner kronor. Dessa pengar ska användas till förbandsverksamhet från och med ingången av 2015. Tabellen nedan visar hur besparingen fördelar sig på fyra olika effektiviseringsområden.

Tabell 1 Regeringens besparingsbeting

Effektiviseringsområde	Besparingsbeting i miljoner kronor
Inköp av varor och tjänster	300
Inköpsverksamheten	30
Service, förråd, verkstäder	300
Lednings- och beställarfunktioner	130
Summa	760

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

[1] Statskontoret 2013:14.

Myndigheterna har redovisat till regeringen att de ska börja arbeta utifrån den nya ansvarsfördelningen 2015, men de klarar inte att sänka sina kostnader i enlighet med regeringens beslut.

1.2 Statskontorets första delrapport

I den första delrapporten bedömde Statskontoret att det fanns en stor risk att myndigheterna inte skulle komma att nå regeringens besparingskrav i tid eftersom myndigheternas arbete försenats i förhållande till regeringens krav. Vi rekommenderade myndigheterna att gemensamt utveckla en modell för att kunna spåra effektiviseringarna. Vidare menade vi att Försvarsmakten borde påskynda arbetet med en modell för att kunna redovisa hur de har använt de frigjorda resurserna.

Den första av flera överföringar av verksamhet från Försvarsmakten till FMV ägde rum den 1 januari 2013. I vår delrapport lyfte vi fram att den organisatoriska förändringen medförde höga omställningskostnader samt ökade OH-kostnader, framför allt för systemstöd. Myndigheterna hade inte bestämt hur de skulle hantera detta dem sinsemellan. Vi rekommenderade myndigheterna att lösa detta snarast möjligt.

Statskontoret rekommenderade regeringen att förtydliga styrningen genom att bland annat fördela besparingsbetinget mellan myndigheterna. Regeringen har dock inte fattat några sådana beslut.

1.3 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa Försvarsmaktens och FMV:s arbete med att effektivisera försvarslogistiken. Vi ska utvärdera myndigheternas omställningsarbete samt bedöma hur myndigheternas arbete fortlöper och återrapportera detta till regeringen, men även stötta myndigheterna genom att lämna rekommendationer till dem.

Uppdraget omfattar att:

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

Som framgick inledningsvis ska vi redovisa tre rapporter. Därutöver ingår det i uppdraget att muntligen redovisa analyser och bedömningar till Försvarsdepartementet i samband med att myndigheterna lämnat sina kvartalsredovisningar av omställningsarbetet.

1.4 Genomförandet av uppdraget

Huvuddelen av Statskontorets utredningsarbete ryms inom ramen för uppdragets övergripande formuleringar och de tre första preciserade frågorna ovan. Dessa delar av uppdraget är dock tämligen omfångsrika och vi har därför valt att bryta ner vår analys i ett antal olika perspektiv och frågor. I detta avsnitt återger vi vilka dessa är, vilka källor vi använt oss av samt hur uppdraget har genomförts i övrigt.

1.4.1 Perspektiv och frågeställningar i analysarbetet

Eftersom syftet med vårt uppdrag är att följa och utvärdera det pågående omställningsarbetet så faller det sig naturligt att denna rapport innehåller beskrivningar av hur reformen fortskrider. Vårt arbete fokuserar emellertid framför allt på att följa hur myndigheterna planerat, genomfört och följt upp de besparingar som de gemensamt ålagts av regeringen att genomföra. Vi har utgått från ett helhetsperspektiv, analyserat de åtgärder myndigheterna vidtagit och försökt fånga både avsedda och icke avsedda effekter. Genom hela analysarbetet har vi på en övergripande nivå försökt uppmärksamma vilka hinder och möjligheter det finns för:

- ett effektivare genomförande av den nya modellen för försvarslogistik
- redovisningen och uppföljningen av effektiviseringsarbetet
- att kostnadsminskningarna ska komma förbanden och insatsorganisationen till del.

För respektive myndighet har vi bland annat analyserat om det finns en styrning av effektiviseringsarbetet som är tydlig och konsistent och som fokuserar både på kostnadseffektivitet[2] och på god ekonomiadministrativ kontroll. Vi har också analyserat om det för myndigheterna gemensamt finns en tydlig ansvarsfördelning och en tillräcklig samordning för att besparingsmålet ska kunna nås.

Som kommer framgå i denna rapport är det pågående omställningsarbetet både komplext och svåröverblickbart. Det gör att de ovanstående perspektiven och frågeställningarna måste preciseras än mer, vilket vi gör i samband med respektive analys.

[2] Kostnadseffektivitet brukar definieras som ett mått på hur ekonomiskt resurser/inputs (kapital, sakkunskap, tid, etc.) omvandlas till resultat. Militär verksamhet innebär ofta att explicit hänsyn måste tas till risk.

1.4.2 Källor och tillvägagångssätt

Statskontorets analys och iakttagelser bygger till betydande delar på dokument om de berörda verksamheterna och om det pågående förändringsarbetet. Analysen har bland annat utgått från de kvartalsredovisningar som myndigheterna hittills har lämnat till Försvarsdepartementet, årsredovisningar och annan formell dokumentation från myndigheternas planering och uppföljning.[3] Därutöver har vi löpande tagit del av arbetsmaterial i det myndighetsgemensamma omställningsarbetet, vilket totalt sett är ett mycket omfattande material.

Statskontoret har också genomfört ett tjugotal intervjuer med representanter för de båda myndigheterna. Vi har intervjuat personer inom myndigheternas gemensamma projektorganisation för omställningsarbetet om utformningen av den nya beställningsmodellen, systemstöd, ekonomiflöden, med mera. Vi har träffat personer inom myndigheternas ekonomifunktioner, både centralt inom respektive myndighet och inom berörda enheter. Dessutom har vi genomfört intervjuer med personer inom myndigheternas inköpsfunktioner.

Vi har också besökt verksamheterna för att studera försörjningskedjan ur både det lokala och det centrala perspektivet. För att studera det lokala perspektivet har vi besökt Försvarsmaktens försörjningsenhet i Ronneby och Karlskrona samt FMV:s markverkstad på Revingehed. Vid båda dessa besök har representanter från berörda förband medverkat. I Ronneby träffade vi F17 och i Karlskrona medverkade 3:e sjöstridsflottiljen. När vi var på Revingehed träffade vi, förutom förbandet P7, även teknikkontor mark och den lokala samordningsfunktionen för underhåll (främre underhållsstöd). När det gäller den centrala delen av försörjningskedjan har vi besökt FMV:s reservmaterielenhet i Arboga, inklusive den enhet hos FMV (marknad och inköp) som stödjer upphandling av reservdelar. I Arboga besökte vi även Försvarsmaktens centrallager (som drivs av FMV).

Försvarsmakten och FMV har inrättat ett gemensamt samordningssekretariat för omställningsarbetet. Samordningssekretariatet har bistått Statskontoret med att ta fram dokument och att förmedla kontakt med lämpliga intervjupersoner för de olika verksamhetsområdena. Vi har också deltagit vid avrapporteringstillfällen för det myndighetsgemensamma projektarbetet under hösten 2013.

1.4.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av Charlotta Edholm (projektledare), Katarina Johansson och Samuel Good. En intern referensgrupp samt externa referenspersoner har varit knutna till projektet. Vidare har Statskontoret haft stöd av

[3] Även om det är fråga om en gemensam rapport från myndigheterna anger vi i referensförteckningen enbart en beteckning.

Ekonomistyrningsverket (ESV) när det gäller bedömning av effektiviseringar. Försvarsmakten, FMV och Försvarsdepartementet har faktagranskat ett utkast till rapporten.

1.5 Disposition och avgränsningar

I nästa kapitel beskriver vi några av förutsättningarna för de pågående förändringarna inom försvarslogistiken. Kapitel 3 ägnar vi åt den nya modellen för ledning och beställning av försvarslogistik, det vill säga hur förvarslogistiken ska fungera hädanefter. Den verksamhet som omfattas av effektiviseringsområdet förråd, service och verkstad behandlar vi i kapitel 4. Vi redovisar inköpsverksamheten och arbetet med projektet för utveckling och effektivisering av Försvarsmaktens inköpssverksamhet (UEFA) i kapitel 5. Därefter, i kapitel 6, ger vi en närmare beskrivning och analys av de besparingar som ska genomföras och vi redovisar också hur effektiviseringsarbetet samordnas mellan myndigheterna.

Vi avslutar denna delrapport i kapitel 7 där vi gör en sammanfattande analys av myndigheternas effektiviseringsarbete, inklusive införandet av den nya beställningsmodellen. Detta kapitel omfattar även förslag och rekommendationer i enlighet med vad som anges i uppdragets preciserade frågeställningar två och tre. I en bilaga till rapporten finns en ordlista och en förteckning över de förkortningar som vi använder.

De två sista preciserade frågeställningarna (fyra och fem) i Statskontorets uppdrag kommer endast att behandlas översiktligt i denna rapport. Vi lyfter fram några exempel på hur effektiviseringarna har genomförts, men vi avser att i slutrapporten mer explicit redovisa exempel hos verksamheterna inom Försvarsmakten och FMV och inom övrig statsförvaltning som kan bidra till lärande och effektivare genomförande av förändringarna. I denna delrapport går vi inte heller närmare in på den sista delen av uppdraget som handlar om att föreslå andra möjliga nya områden för rationaliseringar och effektiviseringar.

2 Förutsättningar för förändringarna inom försvarslogistiken

I syfte att öka förståelsen för vår analys redovisar vi i detta kapitel förutsättningarna för de pågående förändringarna inom försvarslogistiken. Kapitlet inleds med en beskrivning av den tidigare modellen för materielanskaffning och logistik. Därefter redovisar vi vilka försvarspolitiska beslut av riksdagen, regeringen och utredningar som har varit särskilt betydelsefulla för förändringarna. Dessa avsnitt följs av en redogörelse av nuläget i myndigheternas omställningsarbete. Kapitlet avslutas med en översiktlig beskrivning av den ekonomiska styrningen av försvaret där vi förklarar hur försvarslogistiken finansieras. I detta avsnitt redovisar vi också några utredningar som kan komma att förändra förutsättningarna för den ekonomiska styrningen av försvarslogistiken.

2.1 Den tidigare modellen för materielanskaffning och logistik

2.1.1 Försvarsmakten beställde tekniska lösningar

I den tidigare modellen (som dock gäller till och med 2014) för materielanskaffning och försvarslogistik var verksamheterna uppdelade mellan myndigheterna. FMV levererade materiel utifrån Försvarsmaktens behov av tekniska lösningar. Försvarsmakten bestämde vad, varför och när i materielförsörjningsprocessen olika materielsystem skulle anskaffas för att kraven på operativ förmåga i olika avseenden skulle kunna lösas, samt vilka ekonomiska medel som fanns att disponera. FMV hade i uppdrag att utifrån Försvarsmaktens behov redogöra för de mest kostnadseffektiva lösningarna sett ur ett livscykelperspektiv. FMV skulle leverera materiel enligt beställningar från Försvarsmakten och på uppdrag stödja Försvarsmakten i materielförsörjningens samtliga faser.[4]

Produktionsledningen vid Försvarsmaktens högkvarter är statens ägarföreträdare för huvuddelen av Försvarsmaktens materiel. Det innebär att produktionsledningen inför regeringen ska kunna svara för materiel och förnödenheters status, befintlighet samt redovisning. Ägarföreträdaren stöddes av ett antal materielsystemansvariga som delegerades ansvar för materielsystemen och utvecklingsarbetet. Dessa hade även beställarkompetensen inom Försvarsmakten och beställde materielsystemen av FMV. De höll

[4] *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret,* SOU 2011:36, s. 118 ff.

också samman samtliga anskaffnings-, utvecklings- och vidmakthållande-uppdrag till FMV för respektive materiel.

2.1.2 Logistikverksamheten utfördes huvudsakligen av FMLOG

Logistikverksamheten genomfördes av flera organisationsenheter och aktörer inom Försvarsmakten, dels i egen regi och dels med stöd av industrin. Verksamheten delades in i främre respektive bakre logistik. Den främre logistiken var en del av insatsorganisationen och bestod av förbandsbundna resurser, logistikförband och enheter. Den bakre logistiken ingick inte i insatsorganisationen med undantag för operativ ledningsteknisk bataljon och nationella stödenheter. Verksamheten utfördes huvudsakligen av Försvarsmaktens logistikförband (FMLOG) och omfattade bland annat verkstadsunderhåll, drift av förråd samt distribution av förnödenheter och materiel. FMLOG tillhörde till största delen basorganisationen och var därmed inte en del av insatsorganisationen.

2.2 Försvarspolitiska beslut som påverkar utformningen av försvarslogistiken

2.2.1 Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet

Riksdagen beslutade i juni 2009 om förändrade mål och uppgifter för Försvarsmakten. Förbanden i den nya insatsorganisationen ska vara tillgängliga samt rätt utformade, utrustade och övade för sina uppgifter. Förbanden ska kunna användas för insatser i Sverige, i närområdet och internationellt. Riksdagens beslut innebar också att den tidigare särskilda utlandsstyrkan avskaffades och att huvuddelen av förbanden ska ha en beredskapstid som understiger tre månader. Försvarsmakten fick i uppgift att införa ett nytt personalförsörjningssystem som är baserat på både kontinuerligt och tidvis anställd personal. Riksdagen beslutade samtidigt att värnplikten ska vara vilande i fredstid.

I inriktningsbeslutet förtydligade riksdagen också kraven på nationell förmåga, bland annat som ett resultat av händelser i omvärlden. I detta sammanhang ska det också nämnas att ett riksdagsbeslut i början av 2000-talet hade inneburit att Försvarsmakten i praktiken inte hade samma krav på nationell försvarsförmåga som tidigare.

Regeringen kompletterade styrningen för bland annat nationell förmåga

I januari 2010 kompletterade och förtydligade regeringen styrningen ytterligare med ett särskilt beslut som avsåg hela perioden 2010–2014.[5] Sam-

[5] *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010–2014*, Regeringsbeslut 3, Fö2009/1354/MIL, 2010-01-14.

mantaget innebar inriktningsbeslutet höjda krav på Försvarsmakten för tillgänglighet och förmåga till såväl nationella som internationella uppgifter. Regeringen preciserade styrningen ytterligare i mars 2011 när man gav Försvarsmakten anvisningar om en nationell försvarsplanering.[6] I detta beslut finns krav på insatsförbandens beredskap.

Genomförandet av reformen styrs av de ekonomiska ramarna

Riksdagen angav att reformen skulle genomföras i den takt som de ekonomiska ramarna medgav. När reformen inleddes var Försvarsmaktens bedömning att förbanden skulle vara personellt uppfyllda 2019. Försvarsmakten meddelade i början av 2013 att denna tidpunkt har förskjutits till 2023, bland annat på grund av svårigheter att rekrytera tidvis anställda soldater.[7] Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 aviserat att anslagen till Försvarsmakten ska höjas under de närmaste åren. Försvarsmakten ska samtidigt minska personalkostnaderna med en halv miljard till 2019.[8]

Principer för materielförsörjningen

I riksdagens beslut anges några principer som ska styra materielförsörjningen. Det handlar om att myndigheterna bör välja att underhålla materielen över att beställa nytt. Om det är nödvändigt att beställa nytt materiel bör man i första hand göra det utifrån materiel som redan är färdigutvecklat och beprövat. Utveckling av materiel bör genomföras först när behoven inte kan tillgodoses på annat sätt.

2.2.2 Försvarsmakten omsätter kraven på försvarslogistik i insatsorganisationen

Det har tagit tid för Försvarsmakten att omforma myndigheten mot de krav som inriktningsbeslutet ställde. Dessa avser bland annat krav på ökad tillgänglighet, personal- och materieluppfyllnad samt ökad övningsverksamhet. Från dess att förbanden har utbildat utifrån målsättningar inriktade på framtida förmåga ska förbanden, trots materielbrister och begränsad personaluppfyllnad, kunna leva upp till högre krav på tillgänglighet och användbarhet. Detta bland annat som en följd av den återupptagna nationella försvarsplaneringen, till exempel genom att ta fram mobiliseringsplaner. Regeringen har i regleringsbrevet för 2014 ställt krav på att samtliga förband ska ha mobiliseringsplaner vid utgången av 2014. Regeringens krav på ökad tillgänglighet av insatsorganisationen innebär också andra högre krav på beredskap, krigsplacering av personal och att mer materiel blir krigsplacerad och förrådsställs närmare insatsförbandens mobiliseringsområden. Det dröjde dock till 2012 innan arbetet inleddes inom Försvarsmakten med att

---

[6] *Regeringsbeslut den 31 mars 2011 om anvisningar för försvarsplanering* (Fö nr 3).
[7] *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar*, bilaga 1, HKV 23 383:53446, 2013-02-28, s. 26.
[8] *Uppdrag till Försvarsmakten angående personalförsörjning*, regeringsbeslut 5, Fö2013/612/MFI, 2013-03-14.

formalisera och tydliggöra vilka uppgifter och krav som bör ställas på FMLOG utifrån rollen som taktisk samordnare av insatslogistiken i olika beredskaps- och konfliktnivåer. Försvarsmakten planerar för att de delar av FMLOG som inte redan är insatsorganiserade ska bli organisationsenheter i insatsorganisationen. Insatsorganisering innebär bland annat att FMLOG får ett tydligare uppdrag att leda, samordna och stödja insatsförbanden med logistik vid förhöjd beredskap, incidenter och vid en väpnad konflikt i närområdet. Detta kräver dock beslut av regering och riksdag.

2.3 Utredningar och regeringsbeslut som påverkar försvarslogistiken

2.3.1 En mer rationell stödproduktion

Efter försvarsbeslutet 2004 har det genomförts flera utredningar i syfte att nå rationaliseringar inom lednings- och logistikområdena. De som framförallt bör nämnas är Försvarsförvaltningsutredningen, Stödutredningen och Försvarsstrukturutredningen (FSU). Försvarsförvaltningsutredningen resulterade i beslut om bland annat omstruktureringar och neddragningar i stödverksamheterna som påverkade både Försvarsmakten och FMV.

Stödutredningen hade i uppdrag att föreslå hur två miljarder kronor skulle kunna sparas inom stödverksamheterna (inklusive forskning och utveckling). Utredningen initierades före propositionen som låg till grund för riksdagens inriktningsbeslut 2009 och utgick därför inte från de ändrade kraven på Försvarsmakten som beskrivits ovan. Stödutredningens förslag om hur besparingarna skulle genomföras accepterades inte av de berörda myndigheterna och regeringen tillsatte då Försvarsstrukturutredningen. Förutom samma effektiviseringsuppdrag som Stödutredningen haft, hade Försvarsstrukturutredningen också i uppgift att föreslå en ändrad ansvars- och uppgiftsfördelning inom försvarslogistiken, inklusive materielförsörjningen.

Parallellt med Försvarsstrukturutredningen pågick utformningen av den nya insatsorganisationen inom Försvarsmakten. Det innebar bland annat att det fanns oklarheter om den nya insatsorganisationens krav på logistikförsörjning, som därmed inte kunde beaktas av Försvarsstrukturutredningen fullt ut. Utredningen föreslog att stora delar av FMLOG, teknikkontoren och vissa delar av försvarslogistikverksamheten inom högkvarterets produktionsledning skulle föras till FMV för vidare effektivisering. Försvarsmakten motsatte sig detta och hävdade bland annat att FMLOG:s uppgifter måste värderas utifrån huruvida de var att betrakta som insatsnära eller inte. Det handlade bland annat om krav på tillgänglighet för insatsförbandens materiel och förnödenheter. Regeringen tog hänsyn till detta och beslutade sedan om en verksamhetsöverföring som innebar att de delar av logistik-

verksamheten som ansågs vara insatsnära blev kvar inom Försvarsmakten.[9] Det blev därmed andra gränssnitt mellan myndigheterna än vad Försvarsstrukturutredningen hade föreslagit. Statskontorets uppföljningsuppdrag utgår från detta beslut och vi återkommer till det i avsnitt 3.1 där vi beskriver den nya ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

2.4 Nuläge i försvarslogistikreformen

Myndigheterna har efter drygt två års arbete nått en överenskommelse om en ny modell för beställning av försvarslogistik. Förändringsarbetet inbegriper stora strukturella förändringar, främst i termer av verksamhetsöverföringar, mellan myndigheterna i flera steg. Den första verksamhetsöverföringen ägde rum den 1 januari 2013 och rörde stora delar av logistikverksamheten inom FMLOG (inklusive upphandlingsenheten) och viss stabsverksamhet. Det var endast verksamhet som, i enlighet med regeringens beslut, inte betraktades som insatsnära som fördes över.[10] Denna verksamhet bildade enheten Förråd, Service och Verkstad (FSV) inom FMV. I den andra omgången vid årsskiftet 2013/2014 tog FMV över verksamheter inom lednings- och beställningsfunktionerna (bland annat drift och underhåll av materiel). Motsvarande verksamhetsöverföring inom flygområdet återstår.[11] Antalet anställda inom FMV har därmed mer än fördubblats.[12]

Den nya modellen är under stegvis implementering parallellt med att den överförda verksamheten konsolideras inom FMV. Planering av kommande beställningar enligt den nya modellen har påbörjats. Under 2014 genomförs verksamheten under ledning av Försvarsmakten enligt tidigare arbetssätt, men med FMV som utförare. Först 2015 genomförs verksamheten enligt den nya modellen.

Myndigheterna redovisar att de 2011–2013 har sparat 378 miljoner kronor, varav 120 miljoner kronor är sänkta kostnader under 2013 genom lägre priser för varor och tjänster. De menar att det enbart är möjligt att nå 643 miljoner kronor av regeringens krav på 760 miljoner kronor, och det minst ett år senare än vad regeringen föreskrivit.

---

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

[10] Enheten för främre underhållsstöd (FUS) inom FMLOG ingick inte i verksamhetsöverföringen den 1 januari 2013, men detta ändrades ett år senare då delar av FUS fördes över till FMV.

[11] Verksamhetsöverföringar på flygområdet (materielsystemkontor flyg) ska enligt planerna genomföras den 1 januari 2015 för att säkerställa att verksamheten även fortsättningsvis kan uppfylla det särskilda säkerhetsmässiga regelverk som gäller för flygområdet.

[12] Från 1 529 i medeltal under 2012 till 2 933 under 2013 enligt FMV:s årsredovisning. Till detta kommer en verksamhetsöverföring på 196 personer från Försvarsmakten till FMV vid årsskiftet 2013/2014.

2.5 Ekonomisk styrning inom försvaret

2.5.1 Anslagen

Försvarsmaktens verksamhet finansieras genom anslagen *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap, 1:2 Fredsfrämjande insatser, 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och *1:5 Forskning och teknikutveckling*. Materiel- och logistikförsörjningen finansieras företrädesvis från anslagen 1:3 och 1:4. Delar av logistikverksamheten, till exempel löpande underhåll, finansieras även genom anslaget 1:1 vars huvudändamål är att finansiera utbildnings- och övningsverksamhet.

Inom anslag 1:3 finansieras anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar samt förstagångsanskaffning av beredskapsvaror.[13]

Anslag 1:4 används för vidmakthållande (underhåll) och avveckling av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Det som anskaffas är av karaktären beredskapsvaror, men det gäller bara återanskaffning.

Syftet med inköpet avgör vilket anslag som belastas. Om till exempel en jeep köps in till Försvarsmaktens insatsorganisation planeras och anskaffas den via anslaget 1:3 (eller 1:4 om det handlar om att ersätta en befintlig bil), men om en personbil behövs som transportmedel för en verksamhet som inte berör insatsorganisationen så kort- eller långtidshyrs fordonet, alternativt lånefinansieras, på anslag 1:1.

Anslag 1:2 används för merkostnader för vidmakthållande och förbandsverksamhet vid internationella insatser.

2.5.2 Försvarsmaktens ekonomimodell

Försvarsmaktens ekonomimodell utgör grunden för myndighetens ekonomiska styrning av försvarslogistikförsörjningen. Enligt denna så fördelas kostnaderna för materielunderhåll, avskrivnings- och vidmakthållande på beställt och tilldelat materiel genom att Försvarsmaktens förband belastas med en materielhyra. Därför sker all materielrelaterad redovisning mot materielobjekt för att alla kostnader för materiel ska kunna knytas till Försvarsmaktens produkter, framför allt krigsförbanden.[14] FMLOG:s logistikverksamhet finansieras genom interndebitering. Övriga förband och enheter betalar således internt till FMLOG för tjänsterna.

---

[13] Under 2014 finansieras även de omställnings- och avvecklingskostnader som uppstår i samband med omstruktureringen inom logistik- och materielförsörjningen.

[14] Det begrepp som används kallas för materielkalkylobjekt. Handbok ekonomi, Försvarsmakten, 2012, s.176.

2.5.3 FMV är en avgiftsfinansierad myndighet

FMV är en avgiftsfinansierad myndighet, vilket innebär att Försvarsmakten finansierar både materielprojekten och FMV:s myndighetskostnader utöver anslagen för materielanskaffning och vidmakthållande. FMV debiterar Försvarsmakten för sina tjänster enligt en självkostnadsprincip som innebär krav på full kostnadstäckning över tid. Dessa förutsättningar myndigheterna emellan bestäms i ett samordningsavtal.

2.5.4 Pågående utredningar som kan förändra den ekonomiska styrningen av försvarslogistiken

Det finns flera utredningar på området som berör den ekonomiska styrningen av försvarslogistiken. Utredningen om investeringsplanering för försvarsmateriel (direktiv 2013:52) lämnade den 28 mars sitt förslag om en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.[15] I rapporten finns förslag om att renodla anslagen och utredningen menar att anslag 1:1, Förbandsverksamhet och beredskap, bör rensas från investerings- och vidmakthållandekostnader för materiel och anläggningar. Utredningen föreslår även att anslag 1:3, Anskaffning, blir ett renodlat investeringsanslag samt att 1:4, Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar, blir ett renodlat anslag för vidmakthållande av materiel och anläggningar. Anslag 1:2, Fredsfrämjande förbandsinsatser, bör enligt utredningen, rensas från investerings- och vidmakthållandekostnader.

[15] *Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*, SOU 2014:15, mars 2014.

3 Den nya modellen för ledning och beställning av försvarslogistik

Detta kapitel behandlar regeringens uppdrag till Försvarsmakten och FMV om att införa en ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna för ledning och beställning av försvarslogistik, det vill säga materielförsörjning och logistiktjänster. I kapitlet beskriver vi denna modell samtidigt som vi uppmärksammar olika hinder och möjligheter i omställningsarbetet.

Genom att först återkoppla till de problem som fanns med den tidigare ordningen ger vi en bakgrund till förändringarna och målen med den nya modellen. Syftet är att tydliggöra vilka förbättringar som kan åstadkommas samt vilka möjligheter det finns till effektiviseringar i enlighet med besparingskravet. Vidare studerar vi huruvida myndigheterna har åstadkommit en tydlig roll- och ansvarsfördelning, såväl i modellen som i förändringsarbetet, samt om myndigheterna har arbetat målinriktat för att genomföra förändringarna enligt regeringens tidsplan. Vi redogör också för verksamhetsövergångarna och hur implementeringen av den nya modellen, inklusive systemstödet, har fungerat hittills.

3.1 Regeringens krav på den nya modellen

I regeringens beslut från november 2011 om ett uppdrag till myndigheterna att planera för en ny modell för ledning och beställning av försvarslogistik framgår det att Försvarsmakten ska vara beställare och FMV utförare av försvarslogistik. Förändringen ska leda till att Försvarsmakten kan lägga mer övergripande beställningar till FMV för att möjliggöra mer affärsmässiga materiel- och logistikförsörjningslösningar och på längre sikt öka kostnadseffektiviteten.

I samband med beslutet redovisade regeringen att följande principer skulle vara vägledande för omställningsarbetet:[16]

- En tydlig fördelning av uppgifter och ansvar inom ramen för ett kund-leverantörsförhållande med Försvarsmakten som nyttjare och beställare och FMV som leverantör av materiel och bakre logistiktjänster.
- Försvarsmakten ska beställa på så höga systemnivåer som möjligt i syfte att kunna utnyttja de synergier som bedöms finnas mellan olika verksamheter inom myndigheterna.

[16] Regeringsbeslut 5, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU, 2011- 11-17.

Regeringen beslutade även att myndigheterna skulle planera för överföringar av verksamheter inom logistik- och materielförsörjningen. Beslutet byggde på Försvarsstrukturutredningens förslag som presenterades i april 2011 där man bland annat föreslog att processerna för logistik- och materielförsörjningen skulle läggas samman. Utredningen föreslog att ägarskapet för materielen skulle övergå till FMV, men regeringens beslut om genomförandet i juni 2012 innebar att detta blev kvar hos Försvarsmakten.[17]

Regeringen förutskickade att verksamhetsöverföringarna skulle genomföras den första januari 2013. Besparingarna skulle leda till minskade kostnader med sammantaget minst 130 miljoner kronor och främst nås genom en minskning av antalet årsarbetskrafter. Myndigheterna fick i uppdrag att lämna in en plan för hur de skulle genomföra förändringarna och effektiviseringarna.[18]

3.2 Brister med den tidigare modellen

Den tidigare modellen innebar att FMV levererade materiel utifrån Försvarsmaktens behov av tekniska lösningar. Försvarsmakten bestämde vid vilken tidpunkt i materielförsörjningsprocessen man skulle anskaffa materielsystem för att kunna tillgodose kraven på operativ förmåga i olika avseenden, och vilka ekonomiska medel som fanns att disponera för detta.[19]

FMV hade i uppdrag att utifrån Försvarsmaktens behov redogöra för de mest kostnadseffektiva lösningarna sett ur ett livscykelperspektiv. Med livscykelperspektiv menas att samla alla kostnader för ett materiel över dess livslängd. FMV skulle leverera materiel enligt beställningar från Försvarsmakten och på uppdrag stödja Försvarsmakten i materielförsörjningens samtliga faser genom att medverka i processen.

Försvarsstrukturutredningen konstaterade ett flertal problem som dels handlar om att Försvarsmaktens beställningar i sig är delvis fragmenterade, dels att de logistikaktörer och processer som rör materiel- och logistikverksamheterna inte är samordnade. Problemen kan sammanfattas med att:[20]

- Försvarsmaktens beställningar endast i begränsad utsträckning ställde krav på materielens tillgänglighet över tid
- materielens funktionella krav inte framgick tillräckligt tydligt av beställningarna
- processerna för anskaffning och vidmakthållande var separerande

[17] Regeringsbeslut nr 8 till Försvarsmakten respektive nr 9 till FMV, Fö2011/613/MFU, 2012-06-28.
[18] Regeringsbeslut 5, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU, 2011- 11-17.
[19] *Forskning och utveckling samt försvarslogistik - i det reformerade försvaret,* SOU 2011:36, s. 118.
[20] Följande avsnitt utgår i allt väsentligt från SOU 2011:36, s. 422–426.

- logistikaktörerna och aktiviteterna inte var tillräckligt samordnade under vidmakthållandeskedet
- många logistikaktörer med inbördes beroenden hade medfört att logistikprocesserna blivit tidsödande
- det saknades ett definierat beställar- och utförarförhållande.

3.2.1 Försvarsmaktens beställningar uppfattades som otydliga

Enligt Försvarsstrukturutredningen kunde FMV uppfatta kraven från Försvarsmakten som otydliga i sin helhet. När uppdragen formulerades mellan myndigheterna reglerades inte leveransvillkor i termer av ansvar för att hålla leveranstid och budget. Ambitionen var att nå en samstämmig syn på beställningen som sådan, snarare än att reglera leveransvillkor. Förhållandet har också lyfts fram av FMV:s internrevision.[21] De delvis fragmenterade beställningarna medförde svårigheter för leverantörer att medverka i mer långtgående och långsiktiga åtaganden.

3.2.2 Vidmakthållande betraktades som en del av logistikförsörjningen

Utredningen konstaterade att materielförsörjningens övergripande process följde en tydlig indelning i olika skeden ur ett livscykelperspektiv. I verksamheten lades tonvikten vid de tidiga faserna i form av kravställning och anskaffning, framförallt på att på att utveckla materiel för att försörja Försvarsmakten. Vidmakthållande och drift av materielsystemen betraktades inte som en del av materielförsörjningen, utan som en del av logistikförsörjningen. Uppdragen som rörde anskaffning var således dåligt koordinerade med beställningarna som rörde vidmakthållande. Att anskaffningen och vidmakthållandet var separerade medförde även att en produkts livscykelkostnad, som är fördelad på flertalet kostnadskomponenter, blev utspridd över olika verksamheter både inom Försvarsmakten och FMV.

3.2.3 Många aktörer och gränssnitt i den gamla modellen

Logistikverksamheten var inte utformad som en process utan som en rad olika aktiviteter. Underhållsverksamheten innehöll också flertalet aktörer (Förvarsmaktens högkvarter, FMLOG, FMV, teknikkontoren, förband och privata aktörer) vilket medförde att gränsytorna såg olika ut beroende på vilken åtgärd som skulle utföras. Processerna för underhållsverksamheten gav intryck av att vara omständliga, personalintensiva och dyra. Utredningen ansåg att aktörernas inbördes beroenden hade en negativ påverkan på den egentliga måluppfyllnaden om kortare ledtider och därmed indirekt på

[21] *Granskningen av verksamhetsövergången från FMLOG till FMV*, FMV Internrevision, 2013-09-09.

den materiella tillgängligheten. Gränssnittproblematiken återfanns såväl internt i myndigheterna som mellan Försvarsmakten och FMV.

Försvarsstrukturutredningen menade vidare att ansvarsfördelningen, inom såväl som mellan myndigheterna, bidrog till att logistikprocessen för planering, ledning och kontroll av varu- och tjänsteflöden inte var tillräckligt koordinerad med leveranserna av materielsystem.

Utredningen konstaterade att ansvarsfördelningen tillsammans med anslagens utformning och principen om avgiftsfinansiering bidrog till ett behov av omfattande samrådsaktiviteter mellan de båda myndigheterna. Avsaknaden av ett definierat beställar- och utförarförhållande medförde ett behov av dubblerade kompetenser och dubblerande systemstöd. Dessutom fanns det en risk för att myndigheternas roller skulle sammanblandas, samtidigt som de operativa och ekonomiska riskerna låg på Försvarsmakten. Försvarsstrukturutredningen bedömde att ledtiderna inom såväl materielförsörjningen som logistikförsörjningen behövde kortas. De båda försörjningskedjorna var därtill i behov av samordning och samspelet mellan aktörerna behövde effektiviseras. Aktörernas ansvar behövde renodlas för att kunna åstadkomma en entydig relation mellan beställare och utförare.

3.2.4 Myndigheterna instämde i att det fanns problem

Båda myndigheterna var ense om att det fanns ett gränssnittsproblem och dubbelkompetenser inom materiel- och logistikverksamheterna, vilket medförde ökade kostnader och oklara ansvarsförhållanden mellan de olika aktörerna. Myndigheterna var därför överens om behovet av en samlad logistik- och materielförsörjningsprocess och en tydligare ansvarsfördelning med fokus på myndigheternas respektive kärnverksamheter.[22] FMV framhöll vikten av att definiera och renodla respektive myndighets kärnverksamhet och att utreda gränsytorna mellan myndigheterna så att ingen överlappande verksamhet fanns.[23] Försvarsmakten var av uppfattningen att den mest överblickbara, styrbara och tillika kostnadseffektiva lösningen var att organisera verksamheten inom myndigheten, men man konstaterade samtidigt att en sådan lösning inte var i linje med utredningens direktiv. Försvarsmakten påtalade likväl myndighetens behov av att behålla kontrollen över den sammanlagda förmågeprocessen för att kunna förverkliga statsmakternas krav på operativ förmåga. Detta borde enligt Försvarsmakten upprätthållas genom att myndigheten även fortsättningsvis har kontroll över användning, nyttjande och underhåll av materiel.[24]

---

[22] SOU 2011:36, s.422.

[23] FMV:s yttrande om Stödutredningens rapport *Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten* (Fö 2009:A), FMV, 33034/2009. 2009-07-3, s. 4.

[24] *Försvarsmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt förvarslogistik (SOU 2011:36),* Försvarsmakten, 23 250:55798, 2011-06-22.

3.3 Den nya modellens övergripande struktur

Efter regeringens beslut i november 2011 har Försvarsmakten och FMV gemensamt och successivt utvecklat en ny modell för lednings- och beställarfunktioner. I januari 2014 överlämnade förändringsprojektet ett förslag av den nya modellen till respektive myndighetsledning.[25] Förslaget innefattar en ny modell för försvarslogistikens lednings- och beställarfunktioner, en förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheterna för myndigheternas gemensamma verksamhetsflöden samt därtill hörande begrepp och definitioner. Försvarsmaktens och FMV:s överenskommelse inkluderar även delar av ledningssystemområdet, vilket inte omfattades av Försvarsstrukturutredningens förslag.[26]

För att genomföra planering och möjliggöra verksamhetsförändringarna skapade myndigheterna en samverkansgrupp. De fick uppgiften att leda och styra det myndighetsgemensamma arbetet. Samverkansgruppen beslutade sedan att förutom arbetet i respektive myndighets linjeorganisation bereda ett antal frågor gemensamt genom myndighetsgemensamma arbetsgrupper under projektnamnet Genomförande lednings- och beställarfunktioner steg 2 (GLoB2).[27] Det finns också ett så kallat 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.

Myndigheterna har beskrivit modellen, inklusive planerade verksamhetsövergångar, i en rapport som lämnades till regeringen i maj 2013.[28] Statskontoret noterar att rapporten inte innehåller konkreta beskrivningar av hur effektiviseringarna ska genomföras, trots att detta skulle framgå av rapporten enligt regeringens beslut. Vi noterar vidare att det framgår av direktiven för omställningsarbetet att avsikten var att en plan skulle tas fram för hur effektiviseringarna skulle göras.[29]

---

[25] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport*, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31.
[26] *Beslut avseende ledningssystemområdet inom ramen för fortsatt arbete med omdaning logistik*, Försvarsmakten, HKV 09 100:51997, 2013-01-25.
[27] *LEDS Direktiv Genomförande Lednings- och beställningsfunktioner steg 2*, Försvarsmakten, 23100:52636 SC213/10:1, 2012-04-12.
[28] Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17.
[29] *Beslut avseende uppdragsdirektiv för genomförandeprojekt LoB steg 2 inom arbetet med Omdaning Försvarslogistik*, Försvarsmakten, LEDS direktiv 23100:52636 SC 213/10:1, 2012-04-12.

3.3.1 Försvarsmakten beställer förmåga och FMV föreslår vilka tekniska system som kan användas

Försvarsmakten har ansvar för att ta fram krav på förmåga medan FMV på beställning av Försvarsmakten ansvarar för att ta fram förslag på möjliga försörjningslösningar utifrån Försvarsmaktens krav. Vidare måste den nya sammanhållna logistik- och materielförsörjningen uppfylla Försvarsmaktens krav under både grundberedskap, förhöjd beredskap och insats.

Försvarsmakten är mottagare av relevanta anslag och kvarstår som statens ägarföreträdare. Myndigheten ansvarar för och fastställer de logistiktjänster som förbanden och andra enheter inom Försvarsmakten får avropa. Dessutom är Försvarsmakten ansvarig för myndighetens förmågeutveckling och därmed även för att utforma sina förband och sin organisation. Försvarsmakten äger beslutet om vilken typ av tekniska system som ska användas, var de ska användas och vid vilken tidpunkt. FMV ansvarar för driftstyrning och den specifika materielindividen som ska brukas och när det ska ske.

FMV ansvarar för det kommersiella och för den tekniska och logistiska utformningen. Detta innebär att de ska ta fram de bästa försörjningslösningarna utifrån Försvarsmaktens operativa krav på tillgänglighet och status i materiel- och logistikförsörjningen.

Myndigheterna ska tillsammans utarbeta en strategi för försvarslogistiken som ska komplettera statsmakternas principer för materielanskaffning. Syftet med dokumenten är att hålla samman den långsiktiga (på några års sikt) materiel- och logistikverksamheten. Strategin ska ersätta tidigare styrdokument på området, framför allt materielförsörjningsstrategin, strategin för offentlig-privat-samverkan samt den myndighetsgemensamma marknadsstrategin.[30] Försvarslogistikstrategin utgör grunden för försvarslogistikplanen som ska ersätta den nuvarande materielplanen.

Vi har inte funnit att myndigheterna har formulerat några mål för vad som ska uppnås med den nya modellen för beställningar. Följaktligen anger de inte heller några nyckeltal, ekonomiska eller processinriktade, för den nya modellen.

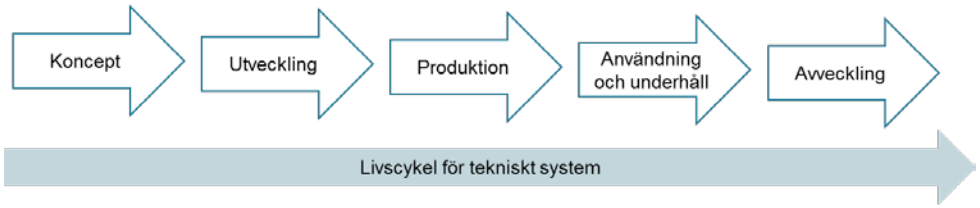
3.3.2 Livscykelmodellens fem faser

När myndigheterna börjar arbeta enligt den nya modellen under 2015 ska beställningarna från Försvarsmakten till FMV dels bli väsentligt färre, dels omfatta alla faser av livscykeln för ett tekniskt system.[31] Faserna utgår från den så kallade livscykelmodellen som är en systemteknisk standard för

[30] Ibid.
[31] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport, Underbilaga 1.1*, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31.

tekniska processer som bland annat tillämpas av NATO.[32] Livscykelmodellen tillämpades även i den tidigare modellen för materielanskaffning.

Figur 1 Livscykelmodellen för Försvarsmaktens tekniska system



Källa: Statskontorets bearbetning av information från myndigheternas slutrapport om genomförande lednings- och beställarfunktioner steg 2., 2013-05-08.

I den inledande *konceptfasen* lägger Försvarsmakten en rambeställning till FMV (se avsnitt om *förändrad förmåga* nedan). Här ska Försvarsmakten se till att tydliggöra kraven på förmåga. Försvarsmakten gör en avvägning mellan operativa krav och de försörjningslösningar som FMV föreslår.

I *utvecklings- och produktionsfaserna* har FMV ansvaret för att utveckla och producera tekniska system som kompletteras med logistiska lösningar. [33] Ett *tekniskt system* är en gruppering av materiel ur ett tekniskt och ekonomiskt systemperspektiv och kan ingå i eller bestå av andra tekniska system.[34] För att Försvarsmakten ska kunna beställa på en ”högre systemnivå” har myndigheterna inrättat begreppet *funktionsobjekt*, som är ett centralt begrepp i modellen. Ett funktionsobjekt består av tekniska system som har en tydligt sammanhållen funktion och som ”självständigt” kan genomföra en verksamhet. Det kan till exempel vara en Stridsbåt 90 med ingående delar som navigeringssystem, vapen, sjukvårdsutrustning, etc.[35] Flera funktionsobjekt bildar en förmåga, eller en *funktionskedja*. Exempel på sådana funktionskedjor kan vara stridsbåtar med förmåga att genomföra ytstrid och bekämpa sjömål eller med förmåga att jaga ubåtar.[36] Utifrån funktionsobjekt sätter Försvarsmakten samman förband. FMV svarar för att funktionsobjekten fungerar tillsammans i förbanden i funktionskedjor.[37] Försvarsmakten kan beroende på sammanhang ange begränsningar i hur de tekniska systemen får sättas samman.[38]

---

[32] ISO 15288. Ibid.
[33] *Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, FÖRSVARS-LOGISTIK (Annex A)*, Försvarsmakten och FMV, FM2013-4223:1 och 12FMV7115-5:2, 2013-12-19, s. 9.
[34] FMV faktagranskning, 2014-03-21.
[35] Delleverabel Funktionskedjor/objekt, Slutrapport DP Modell, bilaga 7, 2014-01-20, s. 10.
[36] Ibid, s. 4.
[37] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport, Underbilaga 1.1*, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31,s. 5.
[38] Ibid.

FMV har alltid ett tekniskt designansvar för Försvarsmaktens alla nivåer av funktionsobjekt och tekniska system. Oavsett om industrin och leverantörer har ett produktionsansvar och kan ha ett designansvar inför FMV så är det alltid FMV som är tekniskt designansvarig inför Försvarsmakten.[39]

I faserna *användning* och *underhåll* ansvarar FMV för att förbanden tilldelas materiel och tjänster enligt Försvarsmaktens beredskap- och statuskrav. I den avslutande *avvecklingsfasen* arbetar Försvarsmakten och FMV med att avveckla eller återbruka förband, funktionsobjekt, tekniska system eller tjänster. Planeringen för avvecklingsskedet inleds i de föregående skedena och börjar när ett system tas ur drift.[40]

Statskontoret noterar att både Försvarsmakten och FMV hade i uppgift att definiera vad högre systemnivå innebär i sina respektive regleringsbrev för 2013. Båda myndigheterna skriver dock i sina årsredovisningar för 2013 att de fortfarande behöver tydliggöra detta.[41]

3.3.3 Tre olika beställningsmönster

Försvarsmaktens beställningar ska alltså omhänderta alla delar ur ett funktionsobjekts livscykel och ske på högre systemnivå i stället för som tidigare, ur ett mer tekniskt och materielsysteminriktat perspektiv. Funktionsobjekt utgör den lägsta systemnivån för Försvarsmaktens beställningar. Försvarsmaktens beställningar kan även handla om tjänster.[42]

Beställningarna ska göras utifrån tre beställningsmönster:

- förändra förmåga
- vidmakthålla förmåga
- övrig försvarslogistik.

Beställningsmönstret *förändra förmåga* används när Försvarsmakten behöver större ändringar av operativa krav, medan beställningsmönstret *vidmakthålla förmåga* syftar till att säkerställa de operativa kraven ur ett materiel- och logistikperspektiv. Beställningsmönstret *övrig försvarslogistik* omfattar bland annat stödverksamhet (den som tidigare utfördes av FMLOG) till Försvarsmakten på central och lokal nivå. I det följande beskriver vi dessa beställningsmönster närmare.

---

[39] *Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, FÖRSVARSLOGISTIK (Annex A),* Försvarsmakten och FMV,
FM2013-4223:1 och 12FMV7115-5:2, 2013-12-19, s. 12.
[40] Ibid, s. 9.
[41] Försvarsmaktens årsredovisning 2013, bilaga 3, s. 26 samt FMV:s årsredovisning 2013, s. 54.
[42] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport, Underbilaga 1.1*, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31, s. 14.

Beställningar som omfattar förändrad förmåga

I beställningsmönstret *förändrad förmåga* återfinns beställningar för verksamheten fram till och med produktionsskedet, samt beställningar i avvecklingsskedet. Beställningarna används när Försvarsmakten behöver göra större ändringar eller utveckling av en förmåga, eller när myndigheten behöver avveckla en förmåga. Beställningarna gäller alltså inte mindre förändringar som hanteras i vidmakthållandemönstret.

Försvarsmakten ansvarar för det samlade förmågeperspektivet, utveckling av förband och funktionskedjor, det vill säga olika förmågor. Detta innebär vidare att Försvarsmakten väljer vilka funktionsobjekt som ska ingå i förbandet eller stödja organisationen i övrigt. FMV deltar i arbetet och föreslår lämpliga försörjningslösningar. Försvarsmakten beslutar vidare om val av lösningar som underlag till FMV:s fortsatta designarbete. I FMV:s offert till Försvarsmakten ska det ingå en livscykelkostnadsplan.[43]

Beställningar som omfattar vidmakthållande av förmåga

Med beställningsmönstret *vidmakthålla förmåga* ska de lösningar som tas fram i beställningsmönstret *förändrad förmåga* innebära att funktionsobjekten vidmakthålls, det vill säga underhålls, på ett kostnadseffektivt sätt. Vidmakthållandemönstret avser beställningar för funktionsobjekt som befinner sig i livscykelns användnings- och underhållsskede. Vidmakthållande beställs huvudsakligen ur ett förbandsperspektiv. Genom dessa beställningar ska Försvarsmakten säkerställa sina operativa krav på tillgänglighet och status. Vidmakthållandebeställningen utgår från den plan över livscykelkostnaderna som ingick i FMV:s offert. I beställningen ger Försvarsmakten bland annat ekonomiska handlingsregler till FMV per materielobjekt (materielkalkylobjekt) eller för kluster av sådana. Här anger också Försvarsmakten i vilken utsträckning man avser att utnyttja förbandens tekniska soldater som en resurs i underhållsproduktionen.

Försvarsmaktens vidmakthållandebeställningar ska som regel ha en tidshorisont på minst tre år. Myndigheten redovisar planerade och lagda beställningar i sin försvarslogistikplan.

Utifrån beställningarna genomför FMV driftstyrning och underhållsplanering för att optimera materielanvändning för både enskilda tekniska system och för helheten. FMV har ansvar för den förvaltningsdata som behövs.[44]

Det finns dock materiel som inte kan knytas till enskilda förband. Det gäller gemensamma resurser som kostnadsfördelas på förband först när de används. Dessa förnödenheter beställs av Försvarsmakten som rambeställningar utifrån ett minimibestånd. På så vis finns en kontinuerlig förbrukning som finansieras och återredovisas på särskilt sätt. Detta benämns som *vid-*

[43] Ibid, s. 13–14.
[44] Ibid, s. 10-13.

makthållande av försvarsförmåga och avser främst minimibestånd för reservmaterielsanskaffning, drivmedelsförsörjning och på sikt även ammunitionsanskaffning.[45]

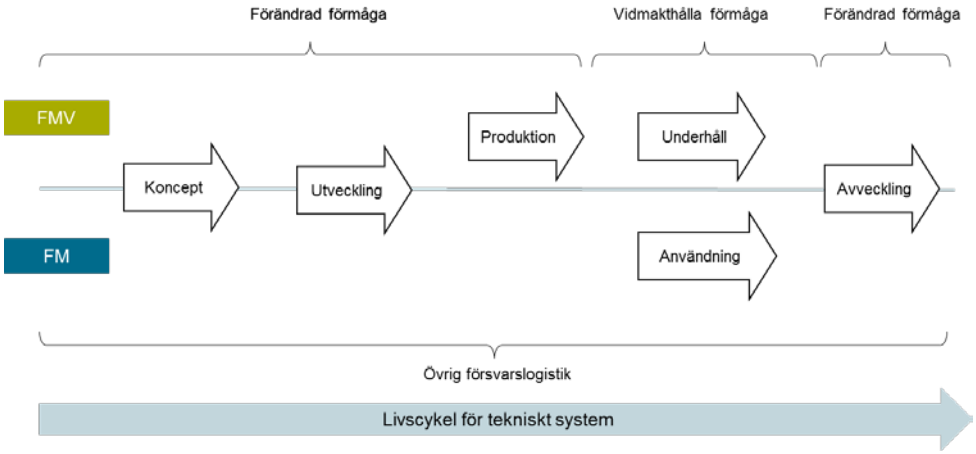
Beställningar som omfattar övrig försvarslogistik

I beställningsmönstret *övrig försvarslogistik* återfinns beställningar av stödverksamhet till Försvarsmaktens insatsorganisation och basorganisation. Stödverksamheten omfattar dels de rambeställningar från Försvarsmakten till FMV under koncept-, utvecklings- och avvecklingsfasen, som beskrivs i beställningsmönstret *förändrad förmåga*, dels de tjänster som beställs centralt eller lokalt inom Försvarsmakten som stöd till bas- och insatsorganisationen. Det kan till exempel handla om tjänster som ekonomiredovisning, reseadministration eller lokalvård.[46]

3.3.4 Ansvar och anslag för olika livscykelfaser och beställningsmönster

De nya gränssnitten mellan myndigheterna har inte bara inneburit en ny ansvars- och uppgiftsfördelning, utan även en förändring av hos vilken myndighet som de olika anslagen kostnadsförs. Bilden nedan illustrerar hur de olika ansvarsförhållandena ser ut och hur användningen av de olika anslagen förändras under olika faser av livscykeln för ett funktionsobjekt. Materiel- och logistikförsörjningen finansieras via Försvarsmaktens anslag, men för samtliga anslag gäller att FMV kostnadsför över ett funktionsobjekts livscykel. FMV kommer inte att överta några anslag.[47]

Figur 2 **Hur ansvaret mellan myndigheterna förändras över livscykeln för ett funktionsobjekt, t.ex. en stridsbåt**



Källa: Statskontorets bearbetning av information från myndigheternas slutrapport om genomförande ledning- och beställarfunktioner steg 2, 2013-05-08.

[45] Ibid, s. 10-13.
[46] Ibid, s. 20.
[47] FMV:s faktagranskning av rapportutkast, 2014-03-21.

I tabell 2 nedan åskådliggör vi hur beställningsmönstren förhåller sig till anslagen. Beställningsmönstret *Förändrad förmåga* finansieras via tre anslag. Dels anslag 1:5 genom forskning och teknikutveckling (studier etc. före utvecklingen av koncept och nya förmågor) som kostnadsförs av Försvarsmakten, dels anslag 1:3 och 1:4 för utveckling av ny förmåga och förändring av befintlig förmåga. I den inledande konceptfasen har Försvarsmakten huvudansvaret, men får stöd av FMV vid framtagning av ny förmåga och förändring av befintlig förmåga. Huvudansvaret övergår sedan till FMV under utvecklings- och produktionsfaserna.

Tabell 2 Beställningsmönstren och anslagen

Förändrad förmåga	Vidmakthålla förmåga	Övrig försvarslogistik
1:3	1:1	1:1
1:4	1:2	1:2
1:5	1:4	1:3
		1:4
		1:5

Källa: Statskontorets sammanställning.

Beställningsmönstret *vidmakthålla förmåga* finansieras via delar av anslag 1:4 och 1:1, där FMV kommer att vara ansvarig för att planera underhållet. FMV genomför sedan underhållet, förutom på främre nivån (det underhåll som görs av förbanden). Vidmakthållandebeställningar som avser internationella insatser kommer att finansieras via anslag 1:2. Försvarsmakten kommer att använda anslaget 1:1 för underhåll på främre nivån men även för sin övriga verksamhet. FMV kommer att få beställningar som innehåller finansiering från dessa tre anslag.

Övrig försvarslogistik kommer att finansieras från samtliga berörda anslag.

Myndigheterna har gemensamt beslutat att inte föreslå någon förändring av anslagsstrukturen, utan avvaktar införandet av modellen.[48]

3.3.5 Roller och aktörer i den nya modellen

Myndigheterna har på en övergripande nivå beskrivit vilket ansvar och vilka uppgifter som respektive myndighet har i livscykelns olika faser och i beställningsmönstren. Vidare finns det på detaljerad nivå en uppdelning av uppgifter mellan myndigheterna. Denna har bland annat utgjort grund för resursfördelningen mellan myndigheterna. Statskontoret har dock inte kunnat finna en sammanhållen och tydlig beskrivning av arbetssätt och aktörer i de olika beställningsmönstren.

[48] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport,* Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31.

I den tidigare modellen fanns funktionen materielsystemansvarig inom Försvarsmakten. Vederbörande hade en central roll i beställningar av ny förmåga och underhåll av de tekniska systemen. Det är ännu inte klart hur motsvarande funktion för Försvarsmaktens beställningar på högre systemnivå ska se ut i den nya modellen och vilken motsvarighet som ska finnas på FMV:s sida.

När det gäller stödtjänster inom *övrig försvarslogistik*, det vill säga upphandling och inköp, ekonomiadministrativa tjänster, städtjänster med mera, gäller den tidigare ordningen. Detta innebär att de så kallade logistikledarna inom FMLOG för en dialog om behovet av stöd mellan Försvarsmaktens högkvarter och förbanden. Denna dialog tar sin utgångspunkt i Försvarsmaktens produktionsplanering och FMV:s tjänsteutbud där högkvarteret avgör vad som ska och får beställas.[49] Tidigare ingick även bland annat verkstads- och förrådstjänster i denna process, men dessa tjänster har i den nya beställningsmodellen brutits ut ur logistiktjänsterna och ska i stället ingå i beställningen för vidmakthållande.

3.4 Systemstöd i den nya modellen

Det är i dagsläget ett sjuttiotal IT-system som används gemensamt av Försvarsmakten och FMV inom försvarslogistiken, inklusive Försvarsmaktens affärssystem PRIO och FSV:s systemstöd FSV POL.[50] En särskild myndighetsgemensam arbetsgrupp har i uppdrag att utreda systemstöd för den nya modellen för ledning och beställning.

3.4.1 Försvarsmaktens och FMV:s systemstöd

PRIO är Försvarsmaktens resurs- och ekonomiledningssystem. Det är ett standardiserat affärssystem som, när det är fullt infört, ska ersätta ett större antal befintliga systemstöd. Det är anskaffat och utvecklat för Försvarsmaktens verksamhetsbehov och utifrån den uppgifts- och ansvarsfördelning samt det arbetssätt som tidigare gällde mellan Försvarsmakten och FMV. Systemet är ännu inte infört fullt ut, bland annat återstår delar som stödjer insatsorganisationens registerhållning och behovssättning samt underhållsproduktion och konfigurationsstyrning. Dessa delar ingår i det som kallas införande 5 och 6.

Inom försvarslogistiken används bland annat PRIO:s moduler för materiel- och förnödenhetsförsörjning, lagerredovisning samt stöd för upphandling och inköp. Inför överföringen av delar av logistikverksamheten från Försvarsmakten till FMV den 1 januari 2013 utvecklades Försvarsmaktens SAP-system så att det även kan användas av FMV. Denna del av SAP-

[49] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport, Underbilaga 1.1*, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31, s. 20.
[50] Ag Systemstöd slutrapport 2013, 2014-01-31, s. 15.

systemet, kallat FSV POL, innebär bland annat att FMV kan svara upp mot det statliga ekonomiadministrativa regelverket. FMV:s personal i den överförda verksamheten använder även PRIO. FMV:s verksamhet stöds därutöver av ett antal olika IT-system, bland annat Agresso och egenutvecklade systemstöd för verksamheten. FMV bedömer sitt systemstöd som eftersatt, inte minst stödet för de så kallade tidiga faserna.[51]

3.4.2 Förseningar förhindrar kravformuleringar på systemstödet

De aktuella verksamhetsflödena ska i enlighet med den nya modellen för ledning och beställning styras på en högre systemnivå. Systemstödet måste därför kunna hantera materielobjekten i termer av den begreppsstruktur som myndigheterna kommit överens om, från kravställning till design och uppföljning. Vidare ska systemstödet stödja att beställningarna mellan Försvarsmakten och FMV kan läggas i de nya beställningsmönstren med hänsyn tagen till den nya ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Det är ännu inte klarlagt hur omfattande förändringar som krävs i PRIO och FSV POL. Myndigheternas arbete med att omsätta den nya modellen i preciserade arbetsprocesser och tillämpbara strukturer har dock försenats och vid årsskiftet var de inte tillräckligt utvecklade för att kunna ligga till grund för en formulering av krav på systemstöd.[52]

3.4.3 Osäkert hur PRIO kan användas i modellen

Försvarsmakten beslutade i början av juni 2013 att från och med oktober tidsmässigt anpassa införandet av berörda delar av PRIO införande 5 och 6 till genomförandet av den nya modellen för ledning och beställning. Syftet med beslutet var att ge FMV tid att utifrån sina behov föreslå nödvändiga anpassningar med utgångspunkt i den nya ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna.[53] Detta ska dock ske inom ramen för den omfattning och inriktning för PRIO som står i avtalet för Försvarsmaktens systemleverantör.[54] Därmed försköts designen av dessa delar av PRIO till juni 2014 och produktionssättningen till maj 2015.[55]

FMV menar att PRIO har begränsad funktionalitet som stödjer förändringen av systemledningsfunktionen hos FMV som motiveras av den nya modellen. Inte heller FMV:s befintliga systemstöd svarar mot dessa behov,[56] men

---

[51] *FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur*, 11FMV9247-42:1, 2013-03-07, s. 4.
[52] Ag Systemstöd slutrapport 2013, 2014-01-31, s. 2.
[53] *System PRIO – sammanfattning av genomfört arbete 2013*, underlag till Statskontoret, 2014-02-24.
[54] FMV:s faktagranskning av rapportutkast, 2014-03-21.
[55] *System PRIO – sammanfattning av genomfört arbete 2013*, underlag till Statskontoret, 2014-02-24.
[56] *FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur*, 11FMV9247-42:1, s. 28.

myndigheten driver flera utvecklingsprojekt för systemstöd.[57] Det handlar om stöd för processerna uppdragsportföljledning och produkthantering i ett livscykelperspektiv. Den senare är en process som ännu inte är fullt etablerad och där utvecklingen sker på beställning från Försvarsmakten.[58]

FMV har lämnat besked om att man kommer att använda PRIO (införande 5 och 6) för försvarslogistiken i den utsträckning som man finner ändamålsenlig.[59] Myndigheten har dessutom valt att inte använda modulen för materielunderhåll i FSV POL.[60]

3.4.4 Systemstödsarbetsgruppens uppdrag har begränsats

Ursprungligen hade den myndighetsgemensamma arbetsgruppen för systemstöd i uppgift att identifiera behov av systemstöd ur ett helhetsperspektiv utifrån den nya modellen för ledning och beställning. Under hösten 2013 avgränsades arbetsgruppens uppdrag till de förändringar i systemstödet som var nödvändiga inför verksamhetsövergången vid årsskiftet.[61] I detta arbete ingick ett förändringsbehov föranlett av interna beslut inom FMV. Det handlade bland annat om FMV:s anslutning till en HR-tjänst hos Statens servicecenter och en ny lösning för resetjänster.[62] Systemstödet utgör en tredjedel av omställningskostnaderna

Omställningskostnader relaterade till systemstöd uppgår hittills till 86 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt en tredjedel av de totala omställningskostnaderna. De ytterligare kostnaderna som är aktuella rör nödvändiga anpassningar inför överföringen av delar av materielsystemkontoret på flygområdet. Hur tillkommande systemstödsbehov, främst inom FMV, ska finansieras är inte klarlagt.[63]

3.4.5 Det behövs ansvarsfördelning och målbild

Förändringarna inom försvarslogistiken har alltså medfört att Försvarsmakten och FMV i ökad utsträckning utnyttjar samma system och delar information.[64] Systemstödets utformning inom försvarslogistiken är därmed i allt högre grad en fråga för Försvarsmakten och FMV att lösa gemensamt. Ansvarsfördelningen för förvaltningen av de myndighetsgemensamma systemstöden är dock ännu inte klarlagd.[65]

---

[57] Internt inom FMV går projekten under benämningarna EFFEKT. Ibid, s. 28.
[58] FMV:s faktagranskning av rapportutkast, 2014-03-21.
[59] *FMV:s framtida systemstöd i en ny verksamhetsstruktur*, 11FMV9247-42:1, 2013-03-07, s. 1.
[60] Ibid, s. 39-40.
61 Ag Systemstöd slutrapport 2013, 2014-01-31, s. 9.
[62] Ibid, s. 3.
[63] Ibid, s. 11.
[64] Ibid, s. 18.
[65] Ibid, s. 11.

Arbetsgruppen menar att det behövs en myndighetsgemensam målbild så att utvecklingsverksamheten och investeringsbehovet kan samordnas. Arbetet med att ta fram en sådan bör vara heltäckande och även omfatta åtgärder inom respektive myndighet. Det finns bland annat ett behov av att utveckla systemstöd för de så kallat tidiga faserna där Försvarsmakten och FMV har ett behov av att arbeta parallellt. Nödvändiga anpassningar har, i ett kortsiktigt perspektiv, gjorts i PRIO utifrån FMV:s nya behov. Den myndighetsgemensamma arbetsgruppen pekar på vikten av att beakta detta arbete för att undvika framtida överlappande, och därmed kostnadsdrivande, lösningar.[66] Myndigheterna gav i mars 2014 arbetsgruppen i uppdrag att till den 28 januari 2015 ta fram en gemensam målbild för ett långsiktigt systemstöd för försvarslogistiken. I uppdraget ingår att belysa möjligheter till att öka det gemensamma utnyttjandet av befintlig infrastruktur och system.

3.5 Den nya modellen införs successivt

Det myndighetsgemensamma utvecklingsarbetet med beställningar i en ny modell är avslutat. Samverkansgruppen har lämnat över arbetet till myndigheternas respektive förändringsledningar som ska stödja och följa upp implementeringen av reformen i linjeorganisationerna. Försvarsmaktens och FMV:s ställningstaganden om att införa modellen i linjeorganisationen väntas i april 2014.

3.5.1 Myndigheternas nya organisationer

Både FMV och Försvarsmakten arbetar sedan 1 januari 2014 i nya organisationer. Inom FMV har förändringarna framförallt skett som en konsekvens av myndighetens nya ansvarsområden inom försvarslogistiken. FMV:s nya organisation innebär att myndigheten delats in i nya verksamhetsområden med nya uppgifter för underliggande enheter och sektioner. Myndighetens verksamhetsområden består av system och produktionsledning; anskaffning och logistik; förråd, service och verkstäder; test och evaluering; strategiska projekt; marknad och inköp samt övriga enheter (bland annat staber).

Försvarsmaktens beslut om ny organisation för högkvarteret är baserat på överväganden kring utformningen av myndighetens centrala ledning och regeringens beslut om att Försvarsmaktens samlade personalkostnader ska minska med 500 miljoner kronor till år 2019. Inom högkvarteret har uppgiften som krigsförbandsansvarig flyttats från insatsledningen till produktionsledningen.[67] Statskontoret noterar att det i Försvarsmaktens beslut inte framgår hur dessa förändringar omhändertar de nya krav som ställs på myndigheten när den nya beställningsmodellen börjar gälla. Men vi noterar också att förändringen innebär att formuleringen av mål för förbanden som

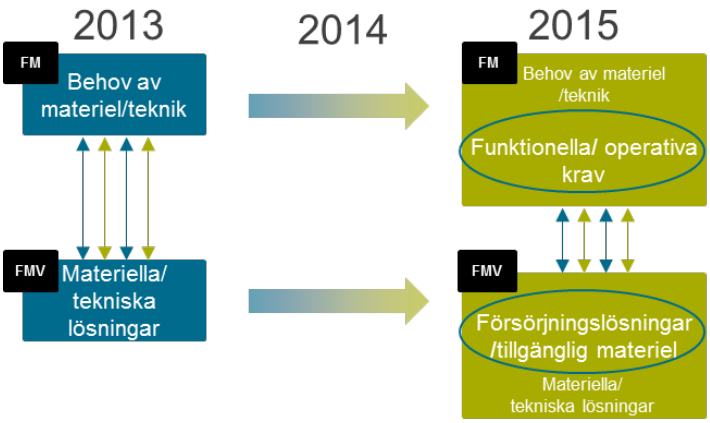
[66] Ibid, s. 18–19.
[67] *LEDS direktiv rörande C HKV beslut avseende HKV 14 organisation*, FM2013-318:1, 2013-09-22.

tidigare gjordes på insatsledningen nu kan kopplas samman med produktionsledningens arbete med att formulera krav på materielen, det vill säga funktionsobjekt i denna nya beställningsmodellen. Därutöver noterar vi att förändringen inom högkvarteret inte berör FMLOG, vilket innebär att den beställningsfunktion i form av logistikledare och affärsstöd som finns där, även fortsättningsvis kommer att utgöra en aktör i Försvarsmaktens beställarorganisation, tillsammans med produktionsledningen.

3.5.2 År 2015 ska beställningar göras i den nya modellen

Den nya modellen införs successivt och som bilden nedan visar så är 2014 ett övergångsår. Det innebär att planering för beställningarna i ny modell (2015) görs under 2014 medan de faktiska beställningarna görs enligt gammal modell (2013) men i ny organisation. Först 2015 övergår myndigheterna till att både planera och genomföra beställningar i den nya modellen. Pilarna på bilden illustrerar dialogen mellan myndigheterna som tidigare var *teknikdriven* men som nu är *funktionsdriven*. I den gamla modellen formulerade Försvarsmakten beställningar utifrån materiella och tekniska behov och FMV levererade lösningar därefter. I den nya modellen formulerar Försvarsmakten funktionella och operativa krav i sina beställningar och FMV levererar försörjningslösningar och tillgänglig materiel.

Figur 3 **Övergångsår 2014 – Myndigheterna planerar enligt ny modell för 2015 men arbetar i befintlig modell.**



Källa: Statskontorets bearbetning av information från myndigheternas slutrapport om genomförande lednings- och beställarfunktioner steg 2.

3.5.3 Verksamhetsövergången 2013/2014

Den 1 januari 2014 fördes verksamhet inom Försvarsmaktens lednings- och beställningsfunktioner över till FMV. Det var ett år senare än vad regeringen hade angett. Verksamhetsövergången omfattade delar av produktionsledningen och delar av teknikkontoren. Totalt bytte 196 personer

huvudman, varav 81 officerare.[68] Från produktionsledningen var det framför allt delar av de materielsystemansvariga som gick över till FMV. Enligt myndigheternas planering berörs ytterligare cirka 120 arbetskrafter när delar av materielsystemkontor flyg går över från Försvarsmakten till FMV vid årsskiftet 2015. Anledningen till att denna verksamhetsövergång har förskjutits ytterligare är att förberedelserna kräver mer tid för att tillgodose de krav som följer av regler för militär luftfart.

Försvarsstrukturutredningen föreslog i vissa delar en mer omfattande verksamhetsövergång än vad som genomförts. I tabellen nedan visas en jämförelse mellan utredningen och myndigheternas överenskommelse.

Tabell 3 **Försvarsstrukturutredningens förslag om verksamhetsövergång till FMV och genomförd verksamhetsövergång 1 januari 2014, årsarbetskrafter (åak) 2010 respektive 2012**

	Försvarsstruktur-utredningens förslag			Verksamhetsövergång till FMV 2014		
Organisatorisk enhet FM	Antal åak per enhet 2010	Antal åak till FMV	Andel	Antal åak per enhet 2012	Antal åak till FMV	Andel
FMLOG Teknikenhet*	-	-	-	104	38	37 %
Teknikkontor						
Materielkontoret	17	13	76 %	17	16	94 %
Teknikkontor mark	63	47	75 %	53	45	85 %
Teknikkontor fartygssystem	40	30	75 %	112	96	86 %
Materielsystemkontor flyg**	200	150	75 %	204	120	59 %
Materielsystemkontor ledningssystem*	-	-	-	86	5	6 %
Delsumma teknikkontor	*320*	*240*	*75 %*	*472*	*282*	*60 %*
Produktionsledningen***	311	110	35 %	128	29	23 %
Totalt	631	590	94 %	704	349	50 %

* Ingick ej i Försvarsstrukturutredningen.

** Övergång sker först 2015.

*** Basen för Försvarsstrukturutredningen utgörs av hela produktionsledningen, men i basen för verksamhetsövergången ingår endast de delar av organisationen som arbetar med försvarslogistik.

Källa: Statskontorets bearbetning av information från SOU 2011:36 s.502 och Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17.

[68] Officerarna bytte inte formellt arbetsgivare, utan tjänstgör hos FMV enligt myndigheternas avtal om växeltjänstgöring. *Redovisning för fjärde kvartalet 2013 i enlighet med (Fö 2011/613/MFU), FM2014-1218:1*, 2014-02-20.

Den största skillnaden förklaras av att utredningen föreslog en mer långtgående överföring av ansvar och uppgifter än vad regeringen senare beslutade om. En konsekvens av detta blev att färre årsarbetskrafter fördes över från produktionsledningen. När det gäller teknikkontoren finns det också skillnader, både i positiv och i negativ riktning. Utredningen tänkte sig att ungefär 75 procent av årsarbetskrafterna per teknikkontor skulle föras över.

När det gäller materielkontoret, som hanterar bland annat personlig utrustning som till exempel uniformer, gick nästan samtliga personer över till FMV. Inom mark- och fartygsområdena har cirka 85 procent gått över. Däremot planeras det för en lägre andel, cirka 60 procent, inom flygområdet. Ytterligare en skillnad mot utredningen är att verksamhetsöverföringen av lednings- och beställningsfunktioner även omfattande en begränsad del av materielsystemkontor ledningssystem i form av sex årsarbetskrafter. Ledningssystemområdet behandlades inte i utredningen. Därutöver innebar denna verksamhetsöverföring en korrigering av den föregående verksamhetsöverföringen inom logistikområdet där funktionen för främre underhållsstöd inte ingick. Vid årsskiftet 2013/2014 fördes delar av denna över till FMV.

Vi noterar att myndigheternas rapport till regeringen från maj 2013 inte ger några konkreta förklaringar till skillnaderna i årsarbetskrafter mellan utredningens beräkningar för produktionsledningen och den verksamhetsöverföring som myndigheterna sedan genomförde.[69] Försvarsstrukturutredningen är inte tillräckligt detaljerad för att detta ska kunna brytas ut. Inte heller Försvarsmaktens beslut inför verksamhetsövergången innehåller några sakmässiga överväganden om hur uppdelningen för verksamhetsöverföringen förhåller sig till utredningen eller till hur den bidrar till att uppfylla målen för den nya beställningsmodellen för ledning och beställning.[70]

3.5.4 Materielplanen ersätts av en försvarslogistikplan

Materielplanen ska under 2015 ersättas av försvarslogistikplanen, som därmed blir det styrande dokumentet för försvarslogistiken. Detta innebär att den tidigare materielplanen ska brytas om och anpassas till de nya beställningsmönstren. Försvarslogistikplanen omfattar två huvudsakliga delar: dels Försvarsmaktens behov av försvarslogistik, dels en genomförandeplan för försvarslogistik. Den förstnämnda redogör för behovet av försvarslogistik och den andra hur behoven ska realiseras, exempelvis alla planerade beställningar. En första försvarslogistikplan ska vara klar i september 2014. Först

[69] Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU nr 8 och 9, 2012-06-28), HKV 23 100:57504, 2013-05-17.
[70] *Omdaning försvarslogistik*, HKV 23 100:59956, 2013-06-26.

inför 2017 räknar myndigheterna med att förändringen är fullt ut genomförd och att beställningarna läggs i termer av den nya modellen.[71]

3.5.5 Vissa oklarheter om hur modellen ska fungera i praktiken

Det finns en omfattande dokumentation av modellen. Dokumentationen består av en slutrapport med bilagor och därtill ett antal underbilagor som bland annat innehåller scenariobeskrivningar och verksamhetsflöden.

Det återstår för myndigheterna att omsätta modellen i beskrivningar av processer för att sedan tydliggöra arbetsätt och rutiner och säkerställa att dessa hänger ihop. Bland annat har beställningsmönstret för vidmakthållande inte kunnat utvecklas så långt som myndigheterna hade planerat inför 2014. En särskild arbetsgrupp har därför tillsatts för att fortsätta detta arbete under 2014. Vidare återstår det också att klara ut hur funktionsobjekten påverkar de ekonomiska flödena.[72]

För ledningssystemområdet kan beställningsmönstren behöva anpassas eller kompletteras för att även inkludera ansvarsförhållanden inom lednings- och informationssystemområdet.[73] Frågan ska prövas preliminärt under 2015.[74]

Det återstår också att ta fram en försvarslogistikstrategi och en målbild för det långsiktiga systemstödet, där det även finns myndighetsgemensamma arbetsgrupper under 2014. Under 2014 bedrivs dessutom förberedelsearbete för nästa verksamhetsövergång inom flygområdet som enligt planeringen ska ske den 1 januari 2015.

Vi har dock inte funnit någon beskrivning av hur modellen ska fungera i praktiken. Vi har heller inte funnit någon plan för hur den nya modellen ska implementeras.

3.6 Risker i det fortsatta arbetet

Myndigheterna har uppmärksammat ett antal risker i det fortsatta arbetet. En risk är att de fåtal personer som har tillräcklig kunskap om den nya modellen riskerar att bli en trång sektor eftersom de behövs till utbildningsinsatser

---

[71] 140311 Presentation orderuttagning transformering Fastställd.pptx, power-point-presentation, erhållen per mejl från företrädare för Försvarsmakten samordningssekretariatet, 2014-04-09.

[72] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport,* bilaga 4 DP Ekonomi, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31, s. 16.

[73] *Arbetsgruppen för Lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport,* Försvarsmakten och FMV, 2013-05-08, bilaga 10, s. 21.

[74] *Beslut avseende ledningssystemområdet inom ramen för fortsatt arbete med omdaning logistik,* Försvarsmakten, HKV 09 100:51997, 2013-01-25.

samtidigt som de har nyckelbefattningar i respektive myndighets linjeorganisation.[75]

Myndigheterna ser också en risk med att de kompetenser som ska fördelas mellan dem inte kan tillgodoses eftersom den aktuella verksamheten genomförs av personal med singulärkompetens. Det finns vidare en risk för att besparingar inte kan genomföras under 2014. Risken förstärks av det faktum att arbetet genomförs enligt befintlig modell under 2014, vilket minskar möjligheterna till besparingar samtidigt som det uppstår omställningskostnader. Därutöver finns det också frågetecken kring möjligheterna att genomföra besparingar inom flygområdet.[76]

Försvarsmakten och FMV har påtalat att det finns en latent risk att medarbetarna återgår till befintligt arbetssätt.[77] Även FMV:s internrevision har pekat på att överflyttningen av personal i befintliga roller kan medföra att det befintliga arbetssättet cementeras i den nya organisationen.[78]

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Myndigheterna har tagit fram en överenskommelse om en ny modell för ledning och beställning av försvarslogistik. Modellen gör det möjligt att bland annat koppla samman anskaffning och återanskaffning av materiel. De nya beställningsmönstren bör ge Försvarsmakten förutsättningar att lägga färre och mer övergripande beställningar. Som framgått i det här kapitlet har myndigheterna också genomfört verksamhetsövergångar, nya rollfördelningar, omorganisationer och andra strukturella och viktiga förändringar.

Samtidigt som modellen skapar förbättrings- och effektiviseringsmöjligheter har inte arbetet med att ta fram och införa den fungerat optimalt. Verksamhetsövergångar från Försvarsmaktens produktionsledning och teknikkontor genomfördes ett år för sent, vid årsskiftet 2013/2014. Inom flygområdet, vilket berör ca 120 arbetskrafter, kommer förseningen att bli ytterligare ett år. Vidare har framtagandet av ett övergripande styrdokumentet i form en försvarslogistikstrategi försenats. Statskontoret har heller inte funnit att myndigheterna har tagit fram några nyckeltal, ekonomiska eller processinriktade, för den nya modellen. I detta sammanhang bör vi också uppmärksamma att myndigheterna inte har infriat regeringens krav på att ta fram en plan för hur de ska genomföra effektiviseringarna inom lednings- och beställningsområdet.

---

[75] *Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2, slutrapport*, bilaga 1, februari 2014, s. 26.
[76] Ibid, s. 26–27.
[77] Ibid, s. 26.
[78] *Granskning av effektiviseringar av lednings- och beställarfunktioner*, 13FMV10963-1:1, 2013-12-18, s. 9.

Vi noterar också att de nya beställningsmönstren – förändrad förmåga, vidmakthållande av förmåga och övrig försvarslogistik – inte följer anslagsstrukturen. Myndigheterna föreslår dock för närvarande inga förändringar i anslagsstrukturen.

Statskontoret anser att modellen inte är beskriven på ett sammanhållande sätt, vilket försvårar transparensen. Vi har inte funnit någon beskrivning av hur modellen ska konkret fungera, till exempel roller och aktörer i beställningsmönstret vidmakthållande. Vi har heller inte funnit någon plan för hur den nya modellen ska implementeras för att fungera i praktiken från och med 1 januari 2015. Vi noterar vidare att en av de största förändringarna ligger i att verkstadstjänsterna, som tidigare vare en del av logistiktjänsterna med årliga beställningar, nu ska ingå i vidmakthållande och därmed beställas ur ett treårigt perspektiv. Detta innebär att Försvarsmakten ska lägga samlade beställningar utifrån ett förbandsperspektiv.

Vi konstaterar att frågan om långsiktigt systemstöd för försvarslogistiken ännu inte är löst. Frågan lyftes bort från det myndighetsgemensamma projektarbetet och myndigheternas befintliga systemstöd är inte anpassade till den nya modellen. Försvarsmaktens systemstöd PRIO anskaffades och utvecklades för Försvarsmaktens tidigare verksamhetsbehov. Försvarsmakten har väsentligen inte anpassat inriktningen för PRIO, utan den gällande inriktningen styr de anpassningar som i ett kortsiktigt perspektiv ska göras för att tillgodose FMV:s nya behov. FMV:s befintliga systemstöd är eftersatt, men man vill dock inte införa PRIO som sitt huvudsakliga systemstöd utan endast använda det i den utsträckning som myndigheten finner ändamålsenligt. Vi konstaterar, i likhet med myndigheternas arbetsgrupp för systemstöd, att det därmed finns en risk för framtida överlappande och därmed kostnadsdrivande lösningar.

Avslutningsvis finns det anledning att uppmärksamma att båda myndigheterna har genomfört omorganisationer. I den förändring som Försvarsmaktens högkvarter har genomfört framgår det inte tydligt hur den omhändertar de krav som ställs på Försvarsmakten i och med den nya modellen. Statskontoret noterar dock att omorganisationen innebär att kompetens inom förbandsutveckling kopplas i ihop med kompetens inom försvarslogistik. Bland annat kommer beställningar till FMV fortfarande att ske från flera enheter inom Försvarsmakten.

4 Försvarslogistiken i praktiken

Syftet med det här kapitlet är att på ett konkret sätt illustrera myndigheternas arbete med att genomföra rationaliseringar och effektiviseringar inom områdena förråd, service och verkstäder. Beskrivningen avser situationen vid årsskiftet 2013/2014 då verksamheten befinner sig i en övergångsfas, mellan den tidigare och den nya modellen.

Verksamhetsområdet har ett besparingskrav på 300 miljoner kronor som ska vara uppnått i början av 2015. Därutöver finns ett besparingskrav på inköpsverksamheten på 30 miljoner kronor som är av samma karaktär, det vill säga, som främst avser rationaliseringar i form att ett minskat antal årsarbetskrafter. Utav detta sammanlagda besparingskrav ska FMV nå 215 miljoner kronor och Försvarsmakten 115 miljoner kronor av dessa besparingar. Det är många organisationsenheter som berörs av besparingskraven inom både FMV och Försvarsmakten. Vi har därför besökt verksamheterna för att studera försörjningskedjan ur både det lokala och det centrala perspektivet. Vi har valt ut stora enheter inom logistisk verksamhet, försörjningsenheten inom Försvarsmakten och markverkstadsverksamheten inklusive reservdelsförsörjningen, samt centrallagret som är överförda till FMV. I kapitel 6 redovisar vi myndigheternas samlade arbete med effektiviseringar.

4.1 Försörjningsenheten i Försvarsmakten

Försörjningsenheten är en del av FMLOG och blev kvar inom Försvarsmakten vid verksamhetsövergången 2013/2014. Denna verksamhet bedömdes av myndigheterna som insatsnära. Enheten ansvarar för huvuddelen av insatsorganisationens materiel och förnödenheter. I detta ingår att se till att förbanden har fordon, drivmedel, vapen och ammunition, oavsett vilket beredskapsläge som råder och oavsett om det handlar om stöd till att utbilda soldater eller till ett förband som genomför en insats. Försörjningsenheten ansvarar även för godshantering och vissa transporter, lokala förråd och att förbanden får den materiel som de tilldelats (så kallad behovstäckning).[79] Detta kallas sammantaget för förnödenhetsförsörjning.

Försörjningsenheten finns på de orter där Försvarsmakten har verksamhet. På garnisonsorterna är verksamheten samlad i servicecenter.[80] De fungerar som lokala nav för förnödenheter och transporter.

[79] FMLOG verksamhetsorder 2013, uppslag 2.3, 14 500:400293, 2013-01-27.
[80] På orter med mindre utbildningsvolymer finns servicepunkter.

4.1.1 Förnödenhetsförsörjningen

Försvarsmaktens högkvarter fastställer varje år den så kallade materielfördelningsordern som styr tilldelningen av förnödenheter till förbanden. Materielfördelningsordern utgår från de förnödenheter som antingen finns i lager, i bruk hos förbanden eller som nyanskaffats. Förnödenheter som är behovssatta, det vill säga märkta för ett visst förbands behov, hanteras huvudsakligen av Försvarsmaktens förråd. FMV ansvarar huvudsakligen för övriga förnödenheter som i de flesta fall finns i centrala förråd.[81]

Försvarsmaktens högkvarter utarbetar även Förrådsresursplanen,[82] som styr var krigsmaterielen förvaras. Det handlar framför allt om tre olika slag av förnödenheter: materiel, ammunition och drivmedel. Planen innehåller både det hemliga och det öppna beståndet av förråd.[83]

I dag finns de flesta förnödenheter i beståndsregistret Lift.[84] Vissa förnödenheter finns i PRIO, bland annat reservmateriel, publikationer och sjukvårdsmateriel. All hantering av förnödenheter, förutom sådana som har hög informationssäkerhetsklass, ska i framtiden ske i PRIO, vilket kommer möjliggöra en effektivare hantering av förnödenheter. För vissa förnödenheter finns bestämda lagernivåer, så kallade minsta bestånd.[85]

4.1.2 Centraliserad förrådsförsörjning och lagerhållning

Förrådshållningen ställdes om i slutet av 1990-talet

Fram till slutet av 1990-talet lagerhölls materiel och förnödenheter utifrån invasionsförsvarets mobiliseringsplaner. Därefter ställde Försvarsmakten om förrådshållningen så att den helt och hållet skulle utgå från fredstida förhållanden och vara kostnadseffektiv.[86] Detta arbete pågick under flera år i olika faser allteftersom Försvarsmaktens organisation minskade i och med försvarsbesluten 2000 och 2004.

De internationella insatserna innebar nya krav på förrådshållningen

När de internationella insatserna växte i omfattning och antal förändrades också försörjningsbehoven. En mer flexibel och rationell försörjning skulle åstadkommas genom ett nytt försörjningskoncept där grunden utgjordes av ett nytt modernt och centraliserat lager, kallat Försvarsmaktens centrallager (FMCL). Centrallagret skulle bli navet i Försvarsmaktens förnödenhetsförsörjning och fysiskt hantera huvuddelen av förnödenheterna. Samtidigt

---

[81] Information insamlad vid besök hos försörjningsenheten i Ronneby och Karlskrona (Försvarsmakten), 2013-12-05/06 samt vid besök FMCL (FMV), 2014-02-07.
[82] Förrådsresursplanen är sekretessbelagd.
[83] Log FörsE Försörjningsorder 2013, bilaga 1, s. 8.
[84] Lift är inget affärssystem, vilket innebär att det inte går att få fram flödesnyckeltal som t.ex. lageromsättning.
[85] För krigsmateriel framgår lagernivån av förrådsresursplanen.
[86] Försvarsmaktens centrala lager, FMCL, HKV 14 00:60992, 2007-06-29.

inrättades förbandet National Support Element (NSE)[87] vars främsta uppgift är att stödja de internationella insatserna.[88] Förbandet bemannas av försörjningsenheten.

Försörjningskoncept togs fram för att effektivisera förrådshållningen

Genom ett nytt försörjningskoncept skulle Försvarsmakten kunna få snabbare leveranser, mindre lagerbehov, bättre behovsstyrning och redovisning och ökad flexibilitet i transporterna. Myndigheten gjorde också bedömningen att det genom en rationellare förrådshållning var möjligt att spara 100 miljoner kronor från och med 2011. Besparingen skulle framför allt göras genom att centrallagret skulle möjliggöra avvecklingen av ett större antal förråd.[89] Det nya försörjningskonceptet saknade dock en redovisning av hur besparingarna skulle nås och slutrapporten fastställdes aldrig.

De lokala förråden har minskat i antal och verksamheten har styrts upp

Under perioden 2007–2012 reducerades antalet byggnader med 480 och verksamhet på fem orter avvecklades. Försvarsmakten utvecklade dessutom en ny försörjningskedja mellan centrallagret och lokala förråd. Det ledde till att antalet årsarbetskrafter minskade med 300. De lokala verksamhetsställena är utformade på ett likartat sätt över hela landet och ska arbeta efter samma rutiner och tjänstebeskrivningar. Till exempel inleddes ett arbete med att se över all materiel som förvarades på pallar i de lokala lagren så att enbart sådant som faktiskt behövs för verksamheten förvaras lokalt och allt överskott skickas till centrallagret. Dock var materielet som levererades till centrallagret många gånger i så dåligt skick att det fick kasseras.[90]

Effektiviseringen av förråden tog tid men ledde till stora besparingar

Förändringsarbetet försenades, bland annat på grund av att det drog ut på tiden för servicecentren att hantera materielen som inte skulle vara kvar lokalt, men också för att avtal för inköp av förbrukningsmaterial skulle upphandlas och börja gälla.[91] Sammantaget rapporterar försörjningsenheten att de sparade totalt 100 miljoner kronor under perioden 2007–2011 genom lägre hyres- och personalkostnader.

Statskontoret konstaterar att effektiviseringen av förråden styrdes upp när det nya försörjningskonceptet infördes. I konceptet saknades det dock en

---

[87] National Support Element är ett krigsförband, dvs. en del av Försvarsmaktens insatsorganisation.
[88] Slutredovisning FM Försörjningskoncept steg 1, ppt, 2011-09-20.
[89] Försörjningsdivisonens omställningsorder ”Nytt försörjningskoncept” – Utgåva 2, FMLOG 02 300:806437, 2008-12-17.
[90] Intervju med representanter för Försörjningsenheten, Servicecenter i Ronneby och Karlskrona, 2013-12-05/06
[91] Intervju med representanter för Försörjningsenheten, Servicecenter i Ronneby och Karlskrona, 2013-12-05/06.

redovisning av hur besparingarna skulle gå till. Det fanns inte heller någon ekonomisk riskanalys, till exempel av om det fanns någon risk för ökade kostnader, som transportkostnader, för andra enheter inom Försvarsmakten när de lokala förråden lades ned.

4.1.3 Utvecklingen har svängt till lokal förnödenhetsförsörjning

Kraven på försörjningsenhetens verksamhet har successivt ökat i och med att den nationella försvarsplaneringen återupptogs 2010 (se kapitel 2). Det innebar bland annat att förbanden i insatsorganisationen fått kortare beredskapstider, att mobiliseringsplaner har införts och att materielen håller på att krigsplaceras.

Mer materiel placeras i lokala förråd

Mobiliseringsplaner innebär att förnödenheter inom vissa tidsramar ska finnas till hands på andra ställen än där förbandet normalt har sin verksamhet. Detta ställer delvis andra krav på förrådshållningen än när man som tidigare styrdes av vad som var mest rationellt ur ett utbildningsperspektiv.[92] Detta är en pågående process och all materiel är exempelvis ännu inte krigsplacerad. Processen innebär också en omlagring av till exempel ammunition, mellan den bakre nivån (FMV) och den främre (Försvarsmakten).

Vi konstaterar att utvecklingen av förnödenhetsförsörjningen har svängt sedan försvarsplaneringen återupptogs för några år sedan. Tidigare var inriktningen att placera materiel i centrala förråd. Sedan några år tillbaka är försörjningen dock inriktad på att krigsplacerad material ska finnas lokalt vid förband och garnisoner, vilket ställer verksamhetsmässigt högre krav på försörjningsenheten samtidigt som de ska uppnå besparingskraven.

Försörjningsenheten utvecklar en sammanhållen försörjningskedja

Försörjningsenheten har under 2013 har sagt upp förrådslokaler och därigenom kunnat minska hyreskostnaden, vilket i sin tur har medfört att personalkostnaderna har reducerats. Vi återkommer till arbetet med effektiviseringar i avsnitt 6.5.

Försörjningsenheten bedriver ett arbete med att utveckla en sammanhållen försörjningskedja, det vill säga effektivisera flödet av förnödenheter från lager ut till skolor, förband, centrum, med mera. Det handlar om större utvecklingsprojekt som kräver insatser ihop med andra aktörer, exempelvis att ta fram en plan för kontinuerlig försörjning av de insatta förbanden och FMV.

---

[92] Intervju med representanter för Försörjningsenheten, Servicecenter i Ronneby och Karlskrona, 2013-12-05/06.

4.2 Förnödenhetsförsörjning inom FMV

Verksamhetsövergången från Försvarsmakten till FMV vid årskriftet 2013/2014 innebär att FMV ansvarar för förnödenheter som i de flesta fall finns i centrala förråd. Försvarsmaktens centrallager är en av de verksamheter som fördes över till FMV.

4.2.1 Ekonomistyrningen försvårar effektiviseringar i vissa fall

Centrallagret ansvarar för förrådshållning och hantering av materiel som finansieras via två olika anslag. Personlig utrustning, grupputrustning, sambandsmateriel, sjukvårdsmateriel och publikationer finansieras av anslaget 1:1. Hanteringen av reservdelar finansieras däremot av anslaget 1:4. Försvarsmaktens ekonomistyrning innebär vidare att kostnaderna ska delas upp per materielslag.[93] För centrallagret innebär detta att de inte kan sampacka beställningar med olika kontering, exempelvis ledningsmateriel och personlig utrustning, till en kund, exempelvis ett förband. Det gäller till och med materiel inom samma anslag, men med olika konteringar. Detta innebär även att det blir två transporter och därmed dubbla transportkostnader.[94]

4.3 Markverkstäderna

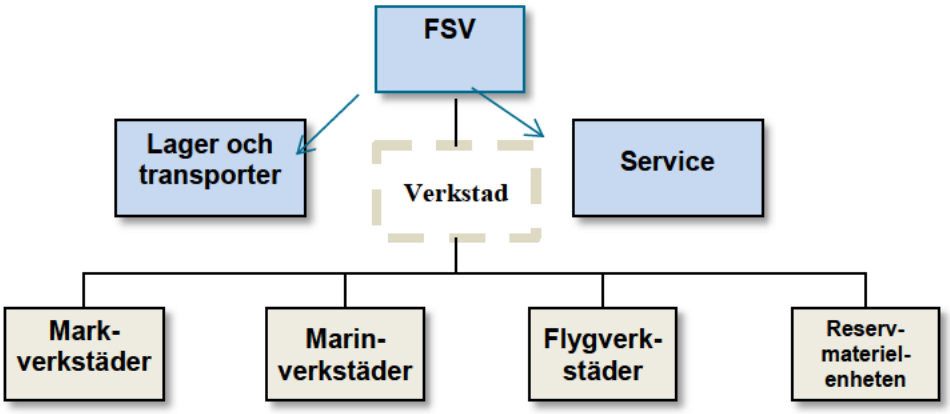
Markverkstäderna utgör en del av den tekniska tjänsten, vilket förenklat kan sägas vara allt arbete med teknik och tekniskt avancerade materielsystem. Markverkstäderna har en viktig roll i underhållet, det vill säga vidmakthållandet, av Försvarsmaktens militära och civila fordon. I detta avsnitt ger vi en förenklad beskrivning av verksamheten vid markverkstäderna. Begreppen *vidmakthållande* och *underhåll* används synonymt i texten.

4.3.1 Markverkstäderna överfördes till FMV år 2013

Vid verksamhetsöverföringen från Försvarsmakten till FMV den 1 januari 2013 skapades FSV, som består av tre enheter: lager och transporter, service samt verkstäder.[95] Verkstadsverksamheten består av markverkstäder, marinverkstäder, flygverkstäder och reservmaterielenheten.

[93] Så kallat materielkalkylobjekt.
[94] Intervju med representant för FMCL, 2014-02-07.
[95] Enda undantaget var FUS, främre underhållsstöd, som blev kvar i Försvarsmakten och först den 1 januari 2014 delvis övergick till FMV.

Figur 4 Verkstadsverksamheten inom FSV



*Det finns inte någon verkstadsenhet för de olika verkstäderna, utan de olika verkstadsverksamheterna är direkt underställda chefen på FSV, till skillnad från lager och transporter samt service.

Källa: FMV

Markverkstäderna arbetar främst med underhåll av fordon

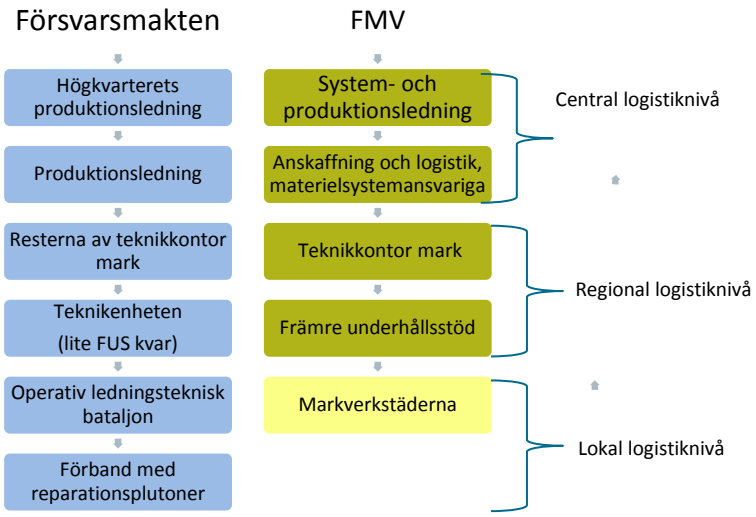
Markverkstäderna utför materielunderhåll, tekniskt systemstöd, tillverkning och övriga verkstadstjänster.[96] De arbetar med stridsfordon, civila bilar, så kallade standardfordon samt med teknisk anpassning av materielsystem inom mark-, sjö- och flygbasmateriel. Det finns markverkstäder på 18 verksamhetsorter. En verkstadsavdelning innehåller även det som kallas främre underhållsstöd, vilket är en funktion som fungerar som en lokal samordnare som har kontakt med kunderna, det vill säga förbandet. Garnisonslagren har hand om reservdelar till verkstäderna och förbanden, och tillhör sedan april 2013 verkstadsverksamheten. Markverkstäderna hade den 1 januari 2014 sammanlagt 640 anställda.

4.3.2 Många aktörer och gränssnitt vid underhåll av fordon

Markverkstädernas arbete påverkas av en rad olika aktörer. Som framgår av bilden nedan finns det många gränssnitt mellan myndigheterna, men också inom myndigheterna, när det gäller underhållet av Försvarsmaktens fordon.

[96] FSV Verksamhetsbeskrivning, 12FMV9339, 2012-12-20, s. 8.

Figur 5 **Aktörer och gränssnitt vid underhåll av fordon**



Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter från FM och FMV.

Av bilden framgår det även att verksamheten kan delas in i en central, regional och lokal nivå. I det följande beskriver vi hur markverkstädernas verksamhet sedan årsskiftet 2013/2014 planeras och styrs på de olika nivåerna. I beskrivningen framgår också vilken roll aktörerna i bilden har i underhållet av fordon.

Planering och styrning på central nivå

På central nivå har både Försvarsmakten och FMV ett ansvar för att planera underhållet på markverkstäderna. Försvarsmaktens produktionsledning är formellt ägare för materiel och styr över materielutnyttjandet och materielunderhållet. Produktionsledningen utarbetar årligen en materielplan och en materielfördelningsorder som styr anskaffning och tilldelning av materiel till förbanden och därmed underhållet. På produktionsledningen finns ett fyrtiotal materielsystemansvariga. De är ansvariga för de olika materielsystemens olika faser i den så kallade livscykelmodellen.

FMV:s system- och produktionsledning kan kortfattat sägas ha en samordnande och styrande roll på FMV. Utifrån Försvarsmaktens materielfördelningsorder tar FMV:s system- och produktionsledning fram en produktionsplan.[97] Planen styr FMV:s produktion under ett år, bland annat för underhållet i verkstadsverksamheten. Den lämnas vidare till anskaffning och logistik, som är den avdelning som anskaffar materiel och logistik till förbanden samt följer upp materielens status och behov av underhåll. De materiel-

[97] I den nya modellen för beställningar ska produktionsplanen utgå från försvarslogistikplanen.

systemansvariga som har gått över till FMV återfinns till största delen på system- och produktionsledning.

Planering och styrning på regional nivå

Teknikkontoren bestämmer underhållet för varje enskilt fordon.[98] De ansvarar för vilka förband som ska ha vilken materiel, vilket också medför att de har ansvar för underhållet av materielen. Man kan förenklat säga att det är teknikkontoren samordnar underhållet för varje enskilt fordon med de lokala markverkstäderna. Kontoren planerar utifrån materielfördelningsordern, som är det dokument som ligger till grund för hur arbetet på markverkstäderna ska bedrivas. Tidigare hade förbanden hand om budgeten för underhållet av fordonen och kunde bestämma omfattningen. I dag är budgeten för underhåll på fordon centralstyrd via teknikkontoren som har ca två miljarder kronor årligen att fördela på underhåll.

Planering och styrning på lokal nivå

Det främre underhållsstödet är en del av den tekniska tjänsten och en funktion hos markverkstäderna. De har mandat från teknikkontoret att samordna underhållsproduktionen lokalt med organisationsenheter och krigsförband. Syftet med det främre underhållsstödet är att nå synergieffekter eftersom de samordnar förbandens in- och utlämning av materiel och har beställarkompetensen på bland annat materielunderhåll.[99] Den 1 januari 2014 delades det främre underhållsstödet, då delar gick över från FMLOG till markverkstäderna. Statskontoret har fått veta att en konsekvens av att det främre underhållsstödet delades mellan FMV och Försvarsmakten, var att det därmed skapades ett nytt gränssnitt mellan myndigheterna.

Förbanden köper det mesta underhållet till sina fordon av markverkstäderna. Förbandens underhållsbudgetering är ett resultat av en dialog mellan förbandet och teknikkontoren. När underhållsplanen är fastställd tittar främre underhållsstöd på hur de ska fördela underhållet för att få till ett jämnt flöde i markverkstäderna.

Förbanden har begränsade möjligheter att styra omfattningen och utbudet av materiel, och därmed små möjligheter att påverka underhållet.[100] Konsekvensen blir att förbanden får svårt att påverka kostnaderna och det finns heller inget incitament för att hålla kostnaderna nere.

Insatsorganisationen är under uppbyggnad och tillväxten av soldater innebär att reparationsplutonerna i förbanden har kapacitet för att klara reparationer som tar ca en arbetsdag. Vissa perioder av året kan de ta ett begränsat antal eller inga fordon alls, exempelvis när det är övningar eller högvakt. För

---

[98] Det finns följande teknikkontor: mark, marinbasen, flyg, ledningssystem och materielkontoret.
[99] Främre underhållsstöd, PM arbetsmateriel, Försvarsmakten, 2012-09-26, s. 1–3.
[100] Intervju med representant för förbandet P7, 2013-11-25.

markverkstäderna medför reparationsplutonerna ett ojämnt flöde under året på grund av deras oregelbundna tillgänglighet.[101] Markverkstäderna lägger ut delar av underhållet av civila fordon på privata verkstäder, framförallt vid hög beläggning. I syfte att effektivisera sin verksamhet har markverkstäderna anställt personal för att i stället utföra arbetet i egen regi.

Underhållet av fordon har flera systemstöd

Systemstödsfrågan för markverkstäderna handlar att olika funktioner arbetar i olika systemstöd. Till exempel har markverkstäderna och främre underhållsstöd ett produktionsstödssystem som heter VDLIV. Planeringen av underhållet och det bakre underhållet ligger i systemstödet Lift. Det främre underhållet och beställningar av reservdelar görs i PRIO. Det är först vid införandet av PRIO 5–6 som planeringen för underhållet också kommer att ske i PRIO.

Personalen vid markverkstäderna upplever att PRIO är svårarbetat. Många upplever att det största problemet är att systemet är trögrörligt, medför många beställningar och fler transporter. Dessa problem upplevs större än det faktum att myndigheterna använder olika systemstöd i verksamheten.[102]

4.4 Reservmaterielförsörjningen

4.4.1 Reservmaterielenheten

Reservmaterielenheten är en enhet inom FSV som hanterar Försvarsmaktens medel för reservdelsförsörjning, och styrningen av verksamheten sker genom materielplanen. Enheten är en del av FMV sedan verksamhetsövergången 2013. Deras uppgift är att återanskaffa, lagerhålla och distribuera reservmateriel och drivmedel.[103] Reservmaterielenhetens budget för 2014 för återanskaffning av reservdelar uppgår till 550 miljoner kronor och finansieras genom anslag 1:4, vidmakthållande. Budgeten för drivmedel uppgår till ca 330 miljoner kronor via anslag 1:1, Förbandsverksamhet med mera.

4.4.2 Reservmaterielprocessen

I figuren nedan visas Försvarsmakten och FMV:s ansvar och roller för reservmaterielprocessen förenklat.

[101] Intervju markverkstaden syd, 2013-11-25.
[102] Intervju på F17 i Ronneby och Karlskrona, 2013-12-05.
[103] Detta regleras genom en verksamhetsöverenskommelse från 2009.

Figur 6 **Myndigheternas roller och ansvar i reservmaterielprocessen**

Källa: Statskontorets bearbetning av reservmaterielenhetens beskrivning.

Som framgår av bilden beslutar högkvarterets produktionsledning om ett nytt materielsystem i materielplanen. FMV (anskaffning och logistik) upphandlar därefter det nya materielsystemet och beslutar om *nyanskaffning*, det vill säga vilka reservdelar som ska anskaffas initialt. Detta görs på grundval av en underhållsberedning[104]. Det innebär att FMV bereder underhållet och dimensionerar reservdelsförsörjningen och materielen utifrån hur den ska användas. Reservmaterielenheten ansvarar för att återanskaffa reservdelar, och underhållsberedningen har därmed stor betydelse för deras planering. Ofta får reservmaterielenheten i uppdrag av FMV att nyanskaffa och lagerhålla reservdelarna. När Försvarsmakten fattar ett avvecklingsbeslut har reservmaterielenheten ansvar för att gallra ut reservdelar till avvecklade materielsystem.

Reservmaterielenheten ingår inte i underhållsberedningen

Underhållsberedning innebär att FMV (system och produktionsledning, anskaffning och logistik, teknikkontor, materielsystemansvariga och verkstäder) planerar underhåll, reservdelsförsörjning och materielen utifrån hur de ska användas. Reservmaterielförsörjningen är en del av resultatet av underhållsberedningen.

Som framgått tidigare får reservmaterielenheten sina uppdrag genom en beställning från Försvarsmakten. I dessa beställningar finns dock inga medel

[104] Underhållsberedningen syftar till att uppnå kravsatt driftssäkerhetsprestanda till lägsta möjliga livslängdskostnad för ett materielsystem. En förnyad underhållsberedning sker sedan vid förändrad förmåga eller andra modifieringar.

som kan användas till underhållsberedningar.[105] Detta leder till att reservmaterielenheten inte deltar vid underhållsberedningen, trots att den är dimensionerande och styrande för deras verksamhet.[106]

Reservmaterielenheten baserar återanskaffningen på erfarenhetsvärden

Återanskaffning av reservdelar sker när lagerhållningen av reservmateriel understiger en viss nivå. I dag baserar reservmaterielenheten återanskaffningen dels på historiska och erfarenhetsbaserade data om förbrukning, dels på information om bland annat planerade underhållsinsatser som de får av teknikkontoren med flera. Insatsorganisationens krav på tillgänglighet och operativ uthållighet påverkar också dels vilken material som ska lagras, dels hur omfattande lagret ska vara (lagerdjupet). De materielsystemansvariga (som ansvarar för materielsystemens livscykel) på Försvarsmakten styr endast på övergripande nivå när det gäller materielsystem, inte på återanskaffningsnivå. Sådan styrning kan dock lämnas av teknikkontoren.[107] Reservmaterielenheten saknar i dag systemstöd för att få information om underhåll med mera som de skulle behöva för att basera återanskaffningen på. Myndigheterna har dock uppgett att detta kommer att införas i och med PRIO 5–6.

Det var stora inkörningsproblem och ännu finns inte full funktionalitet i PRIO

Införandet av PRIO 3–4 i början av 2012 skapade stora problem för reservmaterielenheten. Problemen med PRIO innebar att återanskaffningen av reservdelar kom att släpa efter, vilket ledde till långa väntetider på verkstäderna. Konsekvensen blev att förbanden inte kunde använda sina fordon som planerat. Personalen som skulle beställa reservdelar, både på reservmaterielenheten och på verkstäderna, fick inte tillräcklig utbildning i systemet. Det tog 1,5 år innan återanskaffningen var tillbaka på samma nivå som innan systemstödsbytet.

Anskaffningen inkluderar inte alltid reservdelsmateriel

Reservmaterielenheten beställer både militära och civila reservdelar. Upphandlingar av civil utrustning ska göras enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Reservmaterielenheten ska upphandla militär utrustning med stöd av lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFS. Militär utrustning är utrustning av känslig karaktär,

---

[105] Underlag från FSV, 2014-03-17.

[106] Gemensam underhållsplanering är lämpad för vissa materielsystem, t.ex. för fartyg och flygande system. T.ex. har man startat ett gemensamt projekt, Task Force Gripen, efter att Thailand åberopat en vitesklausul när det var problem med reservdelsförsörjningen. Projektets mål är att åtgärda alla problem som kopplade till reservmateriel för till JAS 39 Gripen-systemet.

[107] FMV:s faktagranskning, 2014-03-21.

varor och tjänster som hör ihop med detta eller utrustning som särskilt ska användas för militära syften.

När FMV har nyanskaffat reservdelar, har avtalen inte inkluderat reservmaterielenhetens återanskaffning. Trots detta är det praxis att reservmaterielenheten använder samma leverantör för återanskaffning. Inköp av militär utrustning är svårare att konkurrensutsätta än civil materiel, eftersom det inte finns lika många leverantörer på marknaden. FMV har designansvar vilket ibland kan leda till att man binder reservmaterielenheten till en given leverantör. Det gör att en konkurrensutsättning inte är möjlig trots att det finns motsvarande produkter på marknaden.[108]

Statskontoret kan konstatera av en del av reservmaterielenhetens inköp skett utan större övergripande avtal. Inom ramen för UEFA-arbetet (se kapitel 5) pågår ett arbete för att ta fram avtal för att effektivisera reservmaterielenhetens verksamhet.

Reservmaterielenheten kan inte gallra ut reservdelar vid avveckling av materiel

När Försvarsmakten har fattat ett avvecklingsbeslut har reservmaterielenheten ansvar för att gallra ut reservdelar till avvecklade materielsystem. Det är FMV (reservmaterielenheten samt lager och transport inom FSV) som verkställer avvecklingsbeslutet. För närvarande saknas det en funktion i PRIO för att kunna genomföra beslutade avvecklingar av materielsystem som krävs för att gallra ut reservdelar som inte kommer att användas mer. Först när PRIO 5–6 införs kommer den funktionen att införas i systemstödet. Detta innebär att närapå ingen avveckling har påbörjats eller avslutas sedan PRIO 3–4 infördes i början av 2012.[109] En konsekvens av detta är att FMV inte har kunnat avveckla någon förrådsyta.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att utvecklingen av förnödenhetsförsörjningen har svängt sedan försvarsplaneringen återupptogs för några år sedan. Tidigare var inriktningen att placera materiel i centrala förråd. Numera är försörjningen inriktad på att förnödenheter ska finnas lokalt vid förband och garnisoner, vilket ställer högre krav på försörjningsenheten samtidigt som de ska uppnå sina besparingskrav.

Vi har uppmärksammat att effektiviseringar kan försvåras av Försvarsmaktens krav på redovisning per materielobjekt. Exempelvis kan centrallagret inte effektiviserera verksamheten genom att lägga samman beställningar, sampacka eller skicka materiel till samma mottagare om det handlar om olika typer av materiel.

---

[108] Underlag från FMV, 2014-03-21.
[109] Intervju med representant för FMCL, 2014-02-07.

Genom verksamhetsöverföringarna har en stor del av Försvarsmaktens beställningskompetens för underhållstjänster samlats hos FMV. Vi konstaterar att genom de successiva verksamhetsövergångarna uppstår nya gränssnitt mellan aktörerna i underhållsprocessen som måste hanteras, samtidigt som underhållet under 2014 genomförs i enlighet med tidigare arbetssätt eftersom den nya modellen för ledning och beställning införs först om ett år.

Vi noterar vidare att Försvarsmakten använder olika och delvis överlappande resurser för underhåll av fordon. Den huvudsakliga resursen utgörs av de intäktsfinansierade markverkstäderna vars beställningar styrs centralt och som förbanden har små möjligheter att påverka. Vid sidan av dessa finns förbandens tekniska soldater som reparererar fordon när de utbildas och övar. Denna kapacitet är anslagsfinansierad, men ojämn och under uppbyggnad. Därutöver använder sig markverkstäderna av civila verkstäder vid hög belastning. I syfte att effektivisera sin verksamhet anställer markverkstäderna personal för att i stället utföra arbetet i så stor utsträckning som möjligt i egen regi.

Vi konstaterar dessutom att reservmaterielenheten inte ingår i underhållsberedningen på ett systematiskt eller formaliserat sätt. Detta trots att enheten är dimensionerande och styrande för beredningens verksamhet. De aktörer som ingår i underhållsberedningen finns dessutom inom FMV. I de beställningar som reservmaterielenheten får från Försvarsmakten finns inga medel för att delta i underhållsberedningar.

Det är praxis att reservmaterielenheten använder samma leverantörer vid återanskaffning som FMV använder vid nyanskaffning, vilket innebär att man ibland köpt reservdelar utan avtal, utan större övergripande avtal.

Försvarsmaktens systemstöd PRIO är inte ett tillräckligt systemstöd för återanskaffning och avveckling av reservdelar eftersom viss nödvändig information saknas. Detta har lett till en eftersatt avveckling, vilket innebär att mer lageryta än nödvändigt tas i anspråk. Bristerna i reservdelsförsörjningen har inneburit att materiel i vissa fall inte kunnat användas som den var avsedd för.

5 Inköpsverksamheten och projektet UEFA

Det här kapitlet redogör för det besparingskrav som handlar om att minska kostnaderna för Försvarsmaktens externa inköp av varor och tjänster med 300 miljoner kronor per år på anslag 1:1. Minskningen ska ske genom att effektiviseringar, det vill säga, Försvarsmakten ska sänka kostnaderna, inte inköpsvolymen.

Försvarsmakten ska nå besparingskraven genom strategiskt arbete för att minska antalet leverantörer och få fler inköp att ske mot ramavtal, samt genom ändrat inköpsbeteende. Syftet med detta kapitel är även att analysera myndigheternas förklaringar till varför de inte når besparingsmålen på området.

Vi har utgått från följande två frågor:

- Hur styrs och följs Försvarsmaktens anskaffningsverksamhet upp?
- Hur arbetar myndigheterna för att uppfylla målet med UEFA-projektet?

5.1 Bakgrund till UEFA-projektet

Projektet UEFA (utveckling och effektivisering av Försvarsmaktens anskaffningsverksamhet) startade 2009 inom upphandlingsenheten på Försvarsmakten. Syftet var att utveckla och effektivisera Försvarsmaktens anskaffningsverksamhet och sänka totalkostnaden för externa inköp, huvudsakligen på anslag 1:1 förbandsverksamhet. Fokus för projektet var externa inköpsvolymer av varor och tjänster som projektet uppskattade till knappt 7 miljarder kronor per år.[110]

Regeringen har beslutat om ett besparingskrav på 330 miljoner kronor som ska nås genom två delar. Kostnaderna för Försvarsmaktens inköpsverksamhet ska vara 300 miljoner kronor lägre jämfört med år 2008. Denna minskning ska i huvudsak åstadkommas genom sänkta priser, inte volym. Resterande 30 miljoner kronor ska i huvudsak sparas genom en rationalisering av personalen i samband med verksamhetsöverföringen.

Försvarsmaktens upphandlingsenhet ingick i den verksamhet som fördes över till FMV den 1 januari 2013, och blev en del av FSV. Upphandlingsenheten sammanfördes med FMV:s inköpsverksamhet marknad och inköp i

[110] *Analys av skäl till att besparingsmål UEFA om 300 miljoner kronor inte bedöms kunna uppnås,* arbetshandling, FMV, odaterad.

samband med att myndighetens nya organisation trädde i kraft den 1 januari 2014.

5.2 Vad är kategoristyrning av inköp?

De minskade kostnaderna ska uppnås genom så kallad kategoristyrning av inköpsverksamheten. Kategoristyrning av inköp är en etablerad inköpsmetodik som kortfattat kan sägas vara en metodik som i olika faser styr och begränsar sortimentet för att ändra ett inköpsbeteende.[111] Arbetets första fas, analys- och strategifasen, handlar om att analysera inköpsvolymerna och identifiera leverantörer. Därefter kan man göra en uppdelning av den totala inköpsvolymen i inköpskategorier, det vill säga indelningar av en grupp varor eller tjänster som kan köpas från samma leverantörsmarknad. Den andra fasen, upphandlingsfasen, handlar om offertförfarandet och att man efter det kan teckna avtal med utvalda leverantörer. Den tredje fasen, avropsfasen, handlar om att inköpen ska ske mot de leverantörer som man har avtal med så att man kan uppnå besparingar. Den fjärde och sista fasen, uppföljningsfasen, handlar om att löpande göra mätningar och kontrollera att inköp sker mot leverantörer man har avtal med. Uppföljningen sker genom kvalitativ kvartalsvis leverantörsdata om hur avtalen är tecknade, priser, med mera. Leverantörsdata matchas sedan med data på resultatenhetsnivå.[112]

Kategoristyrningen implementerades i Försvarsmaktens organisation i april 2011. Det nya arbetssättet medförde flera stora förändringar, bland annat en minskning av antalet leverantörer, implementering av en så kallad inköpskatalog, en katalog i PRIO med alla varor och tjänster som innebär en begränsning av sortiment samt inköp mot tecknade avtal.

5.3 Hur är ansvaret för kategoristyrt inköp fördelat mellan myndigheterna?

Myndigheterna har via en överenskommelse reglerat ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.[113] I detta avsnitt följer en förenklad beskrivning som syftar till att beskriva Försvarsmaktens inköpsverksamhet och vilket ansvar respektive myndighet har.

---

[111] En vanlig definition av kategoristyrning är ”en metodik där inköpsvolymen kategoriseras och anpassade inköpsstrategier implementeras för att skapa värde eller kostnadsreduceringar.”

[112] Intervju med representant för marknad och inköp, FMV, 2013-10-23.

[113] Överenskommelse om arbetsformer för projektet utveckling och effektivisering av Försvarsmaktens anskaffning (UEFA) mellan FM och FMV, 2013-02-22, Försvarsmakten, beteckning 100:53601.

5.3.1 Försvarsmaktens och FMV:s anskaffningsråd

Myndigheterna har inrättat varsitt anskaffningsråd och myndigheterna är representerade i varandras respektive råd. Försvarsmakten och FMV genomför ett förmöte inför Försvarsmaktens rådsmöten. Försvarsmaktens råd fattar beslut som ingår som underlag till FMV:s anskaffningsråd. Det är dock FMV:s anskaffningsråd som beslutar om och fastställer nya kategoristrategier.

5.3.2 Försvarsmakten och FMV har delat ansvar för uppföljning

Det är Försvarsmaktens produktionsledning som är kravställare för det kategoristyrda arbetet. Det är dock FMV som levererar underlag för uppföljning till Försvarsmakten som i sin tur följer upp utfallet av det kategoristyrda arbetet. Försvarsmakten ska informera verksamheten när nya kategoristrategier har införts samt följa upp efterlevnad av inköp enligt avtal och inköpsinstruktionen. Vi noterar att det är ett fåtal personer inom Försvarsmakten som arbetar med att styra och följa upp inköpsverksamheten.

5.3.3 Inköps- och avropsverksamhet

Samtliga anställda i Försvarsmakten kan göra en beställning i PRIO av sitt externa inköpsbehov via en så kallad kundvagn (en slags anmodan). Beställningarna kan ske på två sätt, antingen mot en katalog med styrt sortiment eller via en beställning i ett fritextfält i PRIO när produkten inte finns i katalogen. Beroende på bland annat belopp, avtalssituation och varugruppsstruktur hanteras kundvagnen av både inköpspersonal i FMV och av Försvarsmaktens avropare. I PRIO styrs kundvagnen automatiskt till rätt inköps- och avropsgrupp. En avropare är en person som har fullmakt att avropa det som inte finns i PRIO.

I samband med verksamhetsövergången 2013/2014 skedde en delning av avropsverksamheten, och ca 400 avropare blev kvar i Försvarsmakten. Ca 100 avropare fördes över till FSV.[114]

5.3.4 FMV har tagit över ansvaret för det kategoristyrda arbetet

Upphandlingsenheten övergick vid årsskiftet 2013 från Försvarsmakten till FSV inom FMV och den 1 januari 2014 överfördes enheten till verksamhetsområdet marknad och inköp. Marknad och inköp består av tre enheter: inköp militära system, inköp varor och tjänster samt affärsstrategi och

[114] Intervju med representant för marknad och inköp, FMV, 2014-02-07.

metodstöd. De flesta från den gamla upphandlingsenheten arbetar nu vid inköp av varor och tjänster.[115]

Under 2014 ska nya strategier starta inom kategorierna utbildning, konsulter, IT, transporter, resor samt telefoni och kommunikation.

5.4 Flera områden återstår att kategoristyra

5.4.1 Kategoristyrt arbete har omhändertagit 2,5 miljarder

Det finns flera områden inom UEFA-projektet som har hög besparingspotential men som är mer komplexa (till exempel flygunderhåll). Hittills har myndigheterna omhändertagit ca 2,5 miljarder i det kategoristyrda arbetet inom ramen för UEFA (se tabell 4).

5.4.2 Underhåll och reservdelar ska styras upp

FMV uppskattar att det inom underhållssegmentet finns en volym om 1,5 miljarder kronor som ännu inte är omhändertagen enligt principen med kategoristyrt arbetssätt. Denna volym är dock i huvudsak mer komplex att hantera inom ramen för kategoristyrning.

På volymen om 1,5 miljarder kronor finns det uppskattningsvis en besparingspotential på ca 75 miljoner, beräknat på att ca 300 miljoner kan bearbetas enligt metodiken för kategoristyrt arbetssätt.[116] Under 2014 implementeras en kategoristrategi med en volym på ca 150 miljoner kronor för underhåll av standardfordon, inklusive reservdelar. Besparingspotentialen är ca 12 miljoner i säkrad besparing.

5.4.3 Kan alla inköp omfattas av kategoristyrt arbete?

Utöver de nämnda besparingarna finns det 3 miljarder kronor kvar från den spendanalys som gjordes 2008. Enligt Försvarsmakten kan dessa pengar komma att omfattas av olika kategoristrategier, men det beror på varugruppens strategiska vikt och komplexitet. Kategoristyrning kan vara svår att praktisera på hela inköpsvolymen för Försvarsmakten, bland annat beroende på att vissa varugrupper är för små för att det ska löna sig att inrätta en strategi.

En annan viktig förutsättning vid kategoristyrt arbete är att göra en totalkostnadsanalys, vilket innebär att man gör en beräkning av alla kringkostnader. Dessa kan till exempel bestå av kostnader för IT, administration och transaktion, underhåll, lagerhantering och transport. Det vill säga alla kostnader som uppkommer förutom priset på varan eller tjänsten. Detta är

---

[115] Intervju med representant för marknad och inköp, FMV, 2013-10-23.

[116] *Analys av skäl till att besparingsmål UEFA om 300 miljoner kronor inte bedöms kunna uppnås,* arbetshandling, FMV, odaterad.

avgörande för effekten i de strategiska beslut som ska tas inom ramen för UEFA-projektet. Vid varje beslut om en kategoristrategi måste det säkerställas att myndigheterna får ett livscykel- och totalkostnadsperspektiv.

5.4.4 Utfall för 2013 i UEFA-arbetet

Tabellen nedan visar att myndigheterna hade beräknat ca 166 miljoner i säkrade besparingar för 2013. Utfallet, det vill säga de realiserade besparingarna, uppgick däremot till 120 miljoner kronor för 2013. För 2012 var motsvarande besparing 41 miljoner kronor.[117] Inom UEFA finns det för närvarande 22 kategoristrategier.

Tabell 4 Ekonomisk rapportering för samtliga 22 strategier inom UEFA (mkr)

Strategier	Säkrat 2013	Realiserat 2013	Förändring i procent	Prognos 2014
Kontorsmöbler	4,3	3,93	-0,37	4,00
Datorer och tillbehör	15,87	18,50	+0,6	18,50
Järnhandelsvaror och verktyg m.m.	2,99	1,69	-3	3,50
Hotell och konferens	5,70	0,85	-5,71	3,00
IT-konsulter	15,10	16,25	-6,05	16,25
Kontorsmaterial	18,50	18,46	+4,11	18,46
Utskrifter	0	0	-5,67	0
Flyg och säkerhet	2,10	0	-3,0	1,00
Bemanningskonsulter	27,80	7,33	-11,87	10,00
Textil, kläder och tvätt	12,20	12,20	+5,83	12,20
Miljö, avfall och destruktion	4,13	3,80	+1,9	3,80
Godstransport, väg och järnväg	0	0	-3,64	2,00
Persontrafik, tåg, buss och taxi	5,20	0	-8,3	4,00
Idrottsmateriel	0,72	0,62	+0,32	0,62
Drivmedel	5,25	6,09	+0,84	-5,00
Hyrbilar	17,40	13,70	+0,5	13,70
Standardfordon	4,10	4,10		10,00
Utbildning	0,61	0,46	-0,15	10,00
El-produkter	0,56	0,08	-0,48	
Toner, patroner	1,02	0,56	-3,21	10,00
Marint underhåll	4,70			
Totalt	**165,77**	**119,69**		**159,63***

*För 2014 planerar myndigheterna att införa nya strategier som beräknas uppgå till 20 miljoner kronor i realiserade besparingar(så kallade quick wins), övriga förbrukningsvaror, bevakning, nätverk och servrar, mjukvaror och licenser, läkemedel, sjukvårdsmateriel samt grafisk produktion.

Källa: Försvarsmakten, Statskontorets bearbetning.

Som framgår av tabellen ovan är utfallet olika mellan olika strategier. För järnhandelsvaror och verktyg blev utfallet 3 miljoner kronor mindre i realiserade besparingar, delvis för att de flesta av inköpen ligger utanför kundvagn (PRIO). För strategin om hotell och konferens blev utfallet 5,7 miljoner kronor lägre på grund av ett förändrat resmönster och högre hotellpriser på vissa nyckelorter jämfört med 2009 års upphandling som ligger till grund

[117] Kvartalsrapport 4 för 2013. Redovisning för fjärde kvartalet 2013 i enlighet med regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU), 2014-02-20, bilaga 1 till Försvarsmakten 2014-1218:1.

för beräkningarna. Utfallet för IT-konsulter blev 6,5 miljoner kronor lägre, huvudsakligen beroende på att man har ändrat beräkningssättet. För bemanningskonsulter har besparingarna varit mindre än prognostiserat på grund av att Försvarsmakten har köpt en mindre volym och fått sämre priser till följd av att konsulter på gamla avtal fasats ut och man tvingats köpa nya konsulter utanför avtal.

Myndigheterna har reviderat upp prognosen för 2014 från 150 till 160 miljoner kronor.

5.5 Myndigheternas förklaringar till att de inte når besparingskravet

I kvartalsrapporten för det andra kvartalet i september 2013 bedömde myndigheterna att man inte kan nå besparingsmålen i UEFA-projektet på 300 miljoner kronor. Vi redogör i detta avsnitt för myndigheternas förklaringar.

5.5.1 Olika definitioner låg till grund för besparingskravet

Myndigheterna har uppgett att de inte kan nå regeringens besparingskrav om 300 miljoner. Målsättningen för projekt UEFA är att utifrån Försvarsmaktens totala externa årliga inköpsvolym, anslag 1:1 om ca 7 miljarder, kunna *säkra* (en beräknad potentiell besparing) 5 procent, ca 300 miljoner kronor, i besparing till slutet av 2015. Försvarsstrukturutredningen som låg till grund för regeringens besparingskrav utgick däremot från att besparingarna skulle vara 300 miljoner kronor *realiserade* i början av 2015.

Myndigheterna uppger att de inte når regeringens besparingskrav delvis på grund av att målsättningen var formulerad i termer av *säkrade* besparingar och inte *realiserade* besparingar.

5.5.2 Det är svårt att behålla tillräcklig kompetens

När det gäller kompetensförsörjning ser FMV flera begränsningar för det kategoristyrda arbetet. Det ena är regeringens särskilda besparingskrav på inköpsverksamheten som innebär att FMV måste minska personalkostnaderna med 30 miljoner kronor. Därutöver är personalomsättningen hög vilket påverkar takten i det kategoristyrda arbetet. FMV har haft svårt att behålla erfarenhet och utveckla kompetens inom vissa upphandlingsområden.[118]

[118] Intervju med representant för marknad och inköp, 2013-12-03.

5.5.3 Systemstödet för uppföljning är under uppbyggnad

FMV tar fram statistik ur PRIO för uppföljning per varugrupp och för avropsverksamheten. Statistiken är också en grund för att kunna följa upp volymer inom olika varugrupper, efterlevnad mot avtal, etc.

PRIO är under utveckling och när PRIO 5–6 införs under 2015 kommer samtliga avtal att bli tillgängliga i PRIO. Ett exempel där full funktionalitet ännu inte är utvecklad är spendanalyser. I dag finns det fortfarande ett manuellt moment, när leverantörsstatistik (som myndigheterna får från leverantörer) ska matchas mot statistik ur PRIO.[119]

5.5.4 FMV och Försvarsmakten sitter fast i långa avtal

Avtalen för underhåll på materielsystemen sträcker sig över långa tidsperioder, särskilt på flygområdet. Den största delen av underhållet finns på JAS 39 Gripen-systemet och uppgår till 370 miljoner kronor per år. Underhållet är reglerat av avtal med SAAB AB flera år framåt. Det råder begränsade möjligheter till konkurrensutsättning på grund av marknadssituationen och säkerhetskrav. En stor anledning till att det är svårt nå realiserade besparingar är att FMV sitter fast i långa avtal. När myndigheten återanskaffar reservdelar sker det ofta mot FMV:s tidigare avtal. Ett exempel är reservdelar till JAS 39 Gripen, där reservdelarna kan vara avsevärt dyrare vid återanskaffningen än vid nyanskaffningen.[120]

5.5.5 Myndigheterna har genomfört en extern granskning för att försöka nå regeringens besparingskrav inom UEFA

Myndigheterna har uppgett för regeringen att man ska klara besparingskraven genom att hitta ytterligare besparingar. Man genomförde därför en extern granskning av UEFA och om varför man inte kan nå besparingarna. Myndigheterna ska redovisa resultatet i den kvartalsrapport de lämnar till regeringen i april 2014. Granskningen är en redovisning av vilka ytterligare besparingar de kan genomföra för att nå regeringens mål på 300 miljoner kronor innan utgången av 2014.[121]

5.6 Sammanfattade iakttagelser

Statskontoret konstaterar att myndigheterna uppger att det enbart går att uppnå 160 miljoner kronor i sänkta kostnader 2016 (jämfört med 2008) inom inköpen i anslag 1:1. Det är nästan hälften av regeringens besparingskrav. Vi noterar att det kategoristyrda arbetet omfattar anslag 1:1, men att det inte bedrivs med samma systematik i materielanslagen 1:3 och 1:4.

---

[119] Intervju med representant för Försvarsmaktens produktionsledning, 2013-09-26.
[120] *Analys av skäl till att besparingsmål UEFA om 300 miljoner kronor inte bedöms kunna uppnås*, arbetshandling, FMV, odaterad.
[121] *Analys av besparingar UEFA*, konsultrapport EY, 2014-02-28.

Vi noterar vidare att myndigheterna uppger flera förklaringar till varför de inte når besparingskraven. En förklaring är att den ursprungliga beräkningen av besparingspotentialen utgick från inköpsvolym och inköpsmönster från 2008. En annan är att en stor del av inköpen är militär materiel som är svårare att konkurrensutsätta. Vi vill därutöver lyfta fram att ansvaret för att genomföra kostnadsminskningarna är delat mellan myndigheterna.

Hittills har myndigheterna inom ramen för det kategoristyrda arbetet omhändertagit ca 2,5 miljarder av den totala inköpsvolymen på 7 miljarder kronor. Inom underhållssegmentet finns en volym om 1,5 miljarder kronor som ännu inte är omhändertagen enligt principen med kategoristyrt arbetssätt, men som har en beräknad potentiell besparing på ca 75 miljoner kronor. Därutöver finns det 3 miljarder kronor kvar från den spendanalys som gjordes 2008 som inte omfattas av någon kategoristrategi.

6 Genomförda kostnadssänkningar och samordning av effektiviseringsarbetet

Syftet med detta kapitel är att ge en sammantagen beskrivning av de besparingar som Försvarsmakten och FMV ska göra, vilka de hittills genomfört samt vilka ekonomiska förhållanden som utgör hinder och möjligheter i det fortsatta omställningsarbetet.

Kapitlet inleds med att vi sammanfattar det aktuella läget i besparingsarbetet och redovisar vilka omställningskostnader som är förknippade med detta. Därefter går vi igenom respektive myndighets besparingar för förråds-, service- och verkstadsverksamheterna samt redovisar hur Försvarsmakten och FMV styrt och följt upp besparingsbetinget. Vi redogör också för några ekonomiska frågor med anknytning till förändringarna, såsom FMV:s köp av tjänster från Försvarsmakten, OH-kostnader, myndigheternas samarbete med Statens servicecenter, samt överföringar av anläggningstillgångar. Vi avslutar kapitlet med en genomgång av myndigheternas samordning av effektiviseringsarbetet.

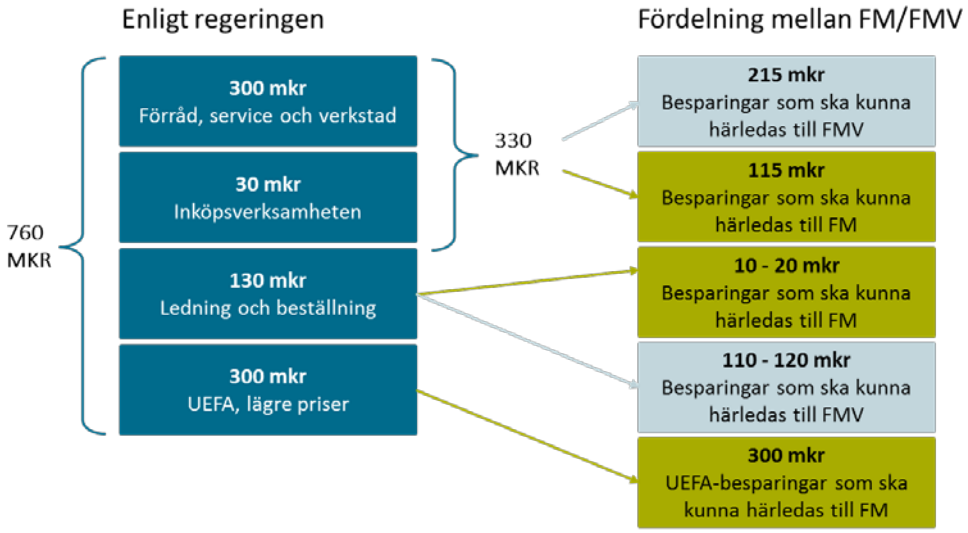
6.1 Myndigheterna når inte besparingsmålen

6.1.1 Preliminär fördelning av besparingsbetinget

Regeringens besparingsbeting på 760 miljoner kronor har delvis fördelats mellan myndigheterna (se figuren nedan) och baseras på antalet årsarbetskrafter inom de berörda verksamheterna. Myndigheterna har gjort fördelningen utifrån den kalkylbas som Försvarsstrukturutredningen gav, men med justering för att verksamhetsöverföringen blev mer begränsad än vad utredningen föreslog.

Fördelningen av besparingsbetinget är densamma som gällde när vi publicerade den förra delrapporten i augusti 2013.

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



Källa: Kvartalsrapport 4 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.

Försvarsmaktens totala besparingsbeting uppgår till cirka 430 miljoner kronor per år. I detta ingår att kostnaderna för inköpsverksamheten totalt ska minska med 300 miljoner kronor per år (jämfört med år 2008). Denna minskning ska i huvudsak åstadkommas genom sänkta priser, inte volym. Resterande cirka 130 miljoner ska nås genom bestående kostnadsminskningar.

Det totala besparingsbetinget för FMV är cirka 330 miljoner kronor, men FMV har också ett delansvar för besparingarna inom UEFA-projektet. FMV:s andel av besparingsbetinget inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna är 215 miljoner kronor. Även de 30 miljoner kronor som avser rationaliseringar inom inköpsverksamheten ingår här. Försvarsmaktens andel är 115 miljoner kronor. Huvuddelen av besparingarna på sänkta inköpskostnader som görs inom UEFA ska kunna härledas inom Försvarsmakten. Besparingskravet som gäller UEFA berör även FMV när man inom myndigheten, framför allt inom FSV, använder anslag 1:1 för att köpa in varor och tjänster som används i verksamheten. Vidare är det, som vi beskrev i föregående kapitel, i stor utsträckning FMV som har ansvar för att skapa förutsättningar för att säkra besparingarna inom UEFA.

Den närmare fördelningen av betinget för lednings- och beställningsområdet återstår att göra, men till största delen (110–120 miljoner kronor) kommer detta att belasta FMV.

Fördelningen är preliminär

Den ovan beskrivna fördelningen av besparingsbetinget är preliminär.

Det beror framför allt på att myndigheterna ännu inte nått en överenskommelse om kostnadsbasen för den verksamhet som fördes från Försvarsmakten till FMV den 1 januari 2013. Det handlar bland annat om skillnader i syn på hur många poster som var vakanta vid överföringen och som alltså behövde budgeteras för och tillsättas av FMV.

Ytterligare en svårighet rör funktionen för främre underhållsstöd. Myndigheterna var överens om att denna verksamhet skulle stanna kvar i Försvarsmakten vid verksamhetsöverföringen vid årsskiftet 2012/2013. Detta ändrades och vid följande årsskifte gick delar av funktionen gick över till FMV. Myndigheterna har inte kommit överens om vilka konsekvenser detta får för fördelningen av besparingsbetinget.

Dessutom återstår det, när det gäller effektiviseringsområdet ledning och beställning, en verksamhetsövergång inom flygområdet som ska genomföras 1 januari 2015. En slutgiltig fördelning av besparingsbetinget kan, enligt myndigheterna, göras först när årsredovisningarna för 2015 är fastställda.[122]

Ledningssystemområdet som sådant ingick inte i Försvarsstrukturutredningen och ingår därför inte heller i basen för besparingarna.[123] Myndigheterna har dock kommit överens om att ledningssystemområdet ska ingå i den nya modellen. Det är dock oklart hur myndigheterna avser att hantera ledningssystemområdet för besparingar.

6.1.2 Myndigheternas besparingsredovisning

Regeringen har ålagt myndigheterna att åstadkomma bestående kostnadsminskningar på sammanlagt 760 miljoner kronor. FMV redogör för att man under 2013 har sparat 101 miljoner kronor. Försvarsmakten redovisar 129 miljoner kronor i minskade kostnader, varav 120 miljoner kronor hänför sig till UEFA-projektet.

Besparingarna inom UEFA är årliga minskningar av inköpskostnaderna jämfört med startåret 2008 och dessa besparingar är inte möjliga att ackumulera. Besparingarna måste genomföras varje år, men effekterna av de åtgärder som genomförs kan bli bestående, exempelvis genom bättre avtal och hårdare styrning av inköpen. Om vi räknar in kostnadsminskningen inom UEFA för 2013 har myndigheterna sammantaget hittills sparat 378

---

[122] *Fördelning mellan Försvarsmakten och FMV av besparingsbeting som en följd av regeringens beslut med anledning av Försvarsstrukturutredningen*, PM, Myndigheternas samverkansgrupp, 2013-11-13.

[123] Hela högkvarterets produktionsledning, inklusive de delar som arbetar med ledningssystem, ingick i basen för Försvarsstrukturutredningen.

miljoner kronor. Detta framgår av de rapporter som myndigheterna lämnar till regeringen varje kvartal. I denna summa ingår besparingar på 148 miljoner kronor som gjorts inom de aktuella verksamheterna under 2011–2012, framför allt inom ramen för FMLOG i Försvarsmaktens dåvarande organisation. Myndigheterna tillgodoräknar sig dessa besparingar eftersom Försvarsstrukturutredningens besparingsförslag baserades på 2010 års utfall.

Tabell 4 **Regeringens beslut och uppnådda besparingar 2011–2013 samt prognos för 2014–2016. Miljoner kronor**

Besparingar	Beslut	Utfall			Prognos		
År	**2015**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
UEFA							
Försvarsmakten*	**300**	-	41	120	160	160	160
Service, förråd och verkstad							
Försvarsmakten	**330**	74	74	9	9	-	166
FMV (inkl. inköp)		-	-	101	51	35	187
Lednings- och beställarfunktioner							
Försvarsmakten	**130**			**	**	**	10-20
FMV				**	**	**	110-120
Besparing per år		74	115	230	305	280	
Ackumulerad besparing* **		**74**	**189**	**378**	**478**	**513**	**643**
Besparingsmål	**760**						

* FMV:s del ingår i Försvarsmaktens redovisning.
** Prognos redovisas av myndigheterna tidigast i kvartalsrapport 1 2014.
*** UEFA handlar om årliga sänkningar av inköpskostnaden och kan inte ackumuleras.

Källa: Kvartalsrapport 4 2013, FMV2014-1218:1, 2014-02-21. Statskontorets bearbetning.

Inte möjligt att nå målet i tid

Liksom vid tidigare rapporteringstillfällen gör myndigheterna bedömningen att det inte för någon del av regeringens besparingsbeting är möjligt att nå målet till ingången av 2015. När det gäller inköps-, förråds-, service- och verkstadsverksamheterna återstår 35 miljoner kronor av det besparingsbeting på 215 miljoner kronor som FMV svarar för. Att 35 miljoner kronor i besparingar förskjutits till 2015 beror på att FMV har senarelagt uppsägningar.

Försvarsmakten räknar med att nå sin andel av betinget på detta område.

Högre prognos för UEFA, men långt kvar till målet

Prognosen för besparingar till följd av lägre inköpspriser har visserligen justerats upp från 150 miljoner kronor per år till 160 miljoner kronor, men det är enbart drygt hälften av regeringens krav. Inte heller på lite längre sikt bedömer myndigheterna att det är möjligt att nå upp till de 300 miljoner kronor som regeringen ställt som krav. Storleken på de årliga besparingarna beror på inköpsvolymen och hur stor del av den som omfattas av UEFA-arbetet. Om till exempel färre datorer köps in ett visst år blir besparingen

inom detta område mindre. Å andra sidan får det andra konsekvenser för Försvarsmaktens verksamhet som man måste ta hänsyn till.

Det finns ännu ingen prognos för i vilken takt som myndigheterna kommer att realisera besparingskravet för lednings- och beställarfunktionerna.

Myndigheterna kan komma att se över andra besparingsmöjligheter

Myndigheterna skriver i den senaste kvartalsrapporten att om man bedömer att det inte går att nå målet inom ramen för de områden som regeringen angivit, så avser man att se över andra besparingsmöjligheter.[124]

6.1.3 Omfördelning av resurser

De resurser som frigörs genom besparingarna ska användas till mer förbandsverksamhet. FMV har överfört ett engångsbelopp om 70 miljoner kronor till Försvarsmakten. Detta är delvis ett resultat av besparingarna, men det beror också på man hösten 2012 budgeterade med för höga priser på grund av att alla faktorer inte var kända inför verksamhetsövergången.[125]

Det saknas en bas för att beräkna besparingar

För att myndigheterna ska kunna fastställa besparingar krävs en baslinje för kostnaderna för den aktuella verksamheten. Myndigheterna har ännu inte kommit överens om kostnadsbasen för den verksamhet som fördes från Försvarsmakten till FMV den 1 januari 2013. Detta innebär att ingen av myndigheterna kan redovisa kostnader före respektive efter genomförda åtgärder, och därmed inte vilka besparingar de gör.[126] Att myndigheterna ska kunna göra detta i årsredovisningarna för 2012–2015 är ett krav i regeringens beslut från juni 2012. Eftersom FMV inte kan redovisa vilka besparingar de gör, har de heller inte kunnat ta fram en samlad redovisning av hur deras besparingar kommit Försvarsmakten till del.

Försvarsmakten kan ännu inte precisera hur resurserna använts

Försvarsmakten skriver i årsredovisningen att man har använt frigjorda resurser till fler övningar och till åtgärder för att kunna rekrytera fler soldater.[127] Försvarsmakten har inte möjlighet att precisera vilka belopp det rör sig om, vare sig för respektive verksamhet eller totalt sett. Det var först i december som myndigheten fattade beslut om att införa en så kallad nyttohemtagningsmodell som ska skapa förutsättningar för spårbarhet.[128]

---

[124] Kvartalsrapport 4 2013, FMV2014-1218:1, 2014-02-21.
[125] *Beslut angående kreditering av FSV:s tjänster till Försvarsmakten*, 13FMV7995-1:1, 2013-09-24.
[126] FMV:s årsredovisning 2013, s. 53 samt Försvarsmaktens årsredovisning 2013, bilaga 3, s. 27.
[127] Försvarsmaktens årsredovisning 2013, bilaga 3, s. 27.
[128] *Leds direktiv planering och uppföljning av Omdaning försvarslogistik*, FM2013-3035:2, 2013-12-02.

I sin långsiktiga budget räknar Försvarsmakten med att 760 miljoner kronor finns tillgängliga för förbandsverksamheten från och med 2017.[129]

6.2 Höga omställningskostnader

Omställningskostnader är engångskostnader för att genomföra en förändring, exempelvis kostnader för att säga upp personal eller lokaler eller nödvändiga modifieringar av ett systemstöd. Ju högre omställningskostnader, desto längre tid tar det att kalkylmässigt räkna hem vinsten av en förändring.

Inför den verksamhetsöverföring som genomfördes den 1 januari 2013 lämnade myndigheterna en prognos på att omställningskostnaderna totalt skulle uppgå till mellan 200 och 230 miljoner kronor. I denna prognos ingick inte de verksamhetsöverföringar som skulle genomföras vid följande årsskiften. När myndigheterna uppdaterade sin prognos i oktober 2013 var överföringarna med, vilket innebär att hela omställningsarbetet omfattades. Då ökade prognosen från sammanlagt 238 miljoner kronor (kvartal 1 2013) till 460 miljoner kronor. Prognosen ökade sedan ytterligare till 541 miljoner kronor i rapporten för kvartal 4 2013. Prognoserna är fortfarande osäkra.

Myndigheterna redovisar att man hittills under 2012–2013 har lagt ned 246 miljoner kronor i omställningskostnader, varav 170 miljoner kronor under 2013.

FMV har beslutat att omställningskostnaderna för 2013 ska finansieras med myndighetskapital.[130]

Systemstöd är en stor omställningskostnad

Kostnader som är förknippade med systemstöd utgör en mycket stor omställningskostnad. Det handlar om kostnader som uppkommer vid olika verksamhetsövergångar och avser framför allt systemen FSV POL och PRIO. FMV redovisar systemstödskostnader som bland annat rör övergången till ny lösning för HR-tjänster i och med att dessa under 2014 köps från Statens servicecenter.

Ny kategorisering och nya kostnader

Förutom att omställningskostnaderna successivt ökar, så noterar Statskontoret att sammansättningen av kostnaderna i den senaste kvartalsrapporten är en annan än i den planeringsrapport som myndigheterna lämnade till regeringen i mars 2012. Kategoriseringen har förändrats och nya kostnader har uppkommit. Tidigare var verksamhetsrelaterade kostnader stora poster och systemstöd en mindre del. Vidare noterar vi att tidigare ingick inte myndig-

[129] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2015.
[130] Beslut angående kreditering av FSV:s tjänster till Försvarsmakten, 13FMV7995-1:1, 2013-09-24.

hetstid i redovisningen, något som nu utgör en stor post bland omställningskostnaderna.

Tabell 5 **Översikt över faktiska och prognoserade omställningskostnader i Försvarsmakten och FMV 2012–2015 i miljoner kronor**

Omställningskostnader (mkr)	Utfall		Prognos	
År	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Försvarsmakten	50,4	96	74	89
varav systemstöd	28	39	45	75
varav konsultstöd	*	9	12	0
varav myndighetstid	22,4	16	14	14
varav ledighetsskuld	0	32	3	*
FMV	25,5	74	84	48
varav systemstöd	1,2	17	10	**
varav myndighetstid	19,0	33	32	20
varav övrigt (bl.a. konsultstöd)	5,3	10	16	**
varav avveckling av personal	-	14	26	**
Summa	**76**	**170**	**158**	**137**
varav systemstöd	**29,2**	**57**	**65**	**
Summa för omställningsarbetet totalt	**76**	**246**	**404**	**541**
varav systemstöd	**29,2**	**86**	**122**	**-**

* Ingen uppgift.
** Specifikation saknas, ingår i totalsumman för 2015.

Källa: Kvartalsrapport 4 2013, FMV2014-1218:1, 2014-02-21, samt underlag från Försvarsmakten: Ombokföring av omstruktureringskostnader - Omdaning försvarslogistik, Försvarsmakten, 2014-01-21. Underlag för Q4-rapporten: Omställningskostnader, FMV, inhämtad 2014-02-26. Statskontorets bearbetning.

I de underlag för omställningskostnaderna som respektive myndighet har tagit fram till Statskontoret är kostnaderna uppställda på olika sätt. Vidare innehåller underlagen som de olika enheterna inom både FMV och Försvarsmakten lämnar inför kvartalsrapporten i princip inga omställningskostnader. Detta påverkar uppföljningen genom att jämförelsemöjligheterna minskar och spårbarheten försvåras.

6.3 FMV:s besparingar inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna

FMV:s andel av besparingsbetinget på 300 miljoner kronor inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna uppgår till 215 miljoner kronor. Inom FMV har besparingar på sammanlagt 101 miljoner kronor gjorts hos FSV. Informationen i kvartalsrapporten för det fjärde kvartalet 2013 är huvudsakligen av framåtriktad karaktär och viss kompletterande information kring genomförda besparingsåtgärder finns i FMV:s årsredovisning.

FMV har dock inte gjort några övergripande sammanställningar över vilka typer av åtgärder de genomfört eller vilka kostnader som påverkats. Vi har dock tagit del av mer detaljerade underlag som möjliggjort nedanstående

redovisning, med reservation för att alla åtgärder inte kategoriserats på samma sätt. Underlaget visar att besparingarna underbyggs av beräkningar som så långt som möjligt jämförs mot utfall för 2012, givet att föregående år var första året som FSV existerade som en enhet och några enheter delades vid verksamhetsöverföringen.

De 101 miljoner kronorna som FSV har sparat motsvarar 5,5 procent av enhetens kostnader på 1,8 miljarder kronor. Tabellen nedan visar att drygt hälften av besparingarna utgörs av minskade personalkostnader. Antalet anställda inom FSV har dock ökat under 2013 från 1367 till 1450. Ökningen beror dels på att FSV under året tog över tidigare utkontrakterad verksamhet från SAAB Aerotech, dels på att det vid början av året fanns ett antal vakanser i verksamheten på grund av tidigare anställningsstopp inom Försvarsmakten.[131]

Tabell 6 Effektiviseringar och besparingar inom FSV under 2013

Kostnadskategorier	Personal		Inköp av varor och tjänster		Lokaler		Övrig drift		Totalt
Enheter	Mkr	*Andel (%)*	Mkr	*Andel (%)*	Mkr	*Andel (%)*	Mkr	*Andel (%)*	Mkr
Markverkstad	18	*49*	18	*48*	1	*2*	0	*1*	37
Marinverkstad	1	*20*	4	*71*	-	-	1	*8*	6
Flygverkstad	6	*86*	-	-	1	*14*	-	-	6
Service	20	*81*	4	*14*	-	-	1	*5*	25
Reservmateriel (inköp)	3	*21*	10	*78*	-	-	0	*1*	13
Lager och transport	5	*56*	1	*12*	1	*11*	2	*21*	9
Upphandling	4	*100*	-	-	-	-	-	-	4
Summa	57	*57*	37	*37*	3	*3*	4	*4*	101

Källa: Statskontorets bearbetning av underlag till FMV:s årsredovisning 2013 (summeringar av de så kallade EY-mallarna).

Lite mer än en tredjedel av besparingarna har gjorts inom inköp av varor och tjänster. Vi noterar att det här dock finns en viss risk för dubbelräkning i förhållande till UEFA-projektets krav på minskade kostnader för inköp. Drygt två procent av besparingarna handlar om minskade hyreskostnader, och i övrigt handlar det om lägre driftskostnader, till exempel lägre omkostnader för personal.

I det följande redovisar vi några exempel som belyser hur FSV-enheten inom FMV har genomfört arbetet med besparingar och effektiviseringar. Exemplen har valts dels utifrån de besök vi gjort i olika delar av verksamheten, dels med utgångspunkt i att försöka fördjupa redovisningen genom att belysa sambandet mellan olika besparingsinitiativ.[132]

[131] FMV:s årsredovisning för 2013, s. 55.
[132] Uppgifterna är hämtade från FSV:s interna årsredovisning.

6.3.1 Hemtagning av legoarbeten

Den största besparingen inom markverkstadsenheten har gjorts genom att man minskat andelen reparationer som läggs ut på civila verkstäder, så kallade legoarbeten, och i stället anställt personal att göra motsvarande arbete internt till ett lägre timpris. På så vis har enheten sänkt kostnaderna för köp av denna typ av tjänster med 13,8 miljoner kronor. En indirekt effekt är att man har kunnat frigöra arbetstid som tidigare lades på transporter till och från externa verkstäder.

Statskontoret har noterat att det under 2014 implementeras en kategoristrategi som berör detta område, det vill säga underhåll av standardfordon inkl. reservdelar. Det finns en risk för att dessa två olika effektiviseringsområden krockar med varandra. Om FMV beslutar att utföra mer av underhållet i egna verkstäder så påverkar detta möjligheterna att realisera besparingarna inom initiativet kring underhåll av standardfordon eftersom externa volymen där UEFA:s besparingar genereras minskar.

6.3.2 Effektivare arbetsprocesser och minskade personalkostnader

Markverkstadsenheten har ökat debiteringsgraden, det vill säga andelen produktiv tid för personalen, vilket motsvarar 6,7 miljoner kronor i besparingar. Detta har man gjort genom att minska tiden för möten, utbildningar, med mera. Inom flygverkstäderna har man också ökat antalet produktionstimmar. Man rapporterar att man genom effektiviseringar sparat 5,4 miljoner kronor på detta sätt. Reservmaterielenheten har också optimerat verksamhetens processer och därigenom sparat 4 miljoner kronor. Marinverkstäderna har också ökat debiteringsgraden, men utan att ta upp detta som besparing.

Vidare har man inom markverkstäderna reducerat antalet chefer och övrig administrativ personal till förmån för personal på verkstadsgolvet. Denna besparing uppskattas till 11,7 miljoner kronor. På samma sätt har man inom lager och transport minskat personalkostnaderna med 4,3 miljoner kronor. Det framgår av rapporteringen från serviceenheten att ett antal liknande åtgärder, till exempel minskning av antalet chefer, optimerade arbetsprocesser och ingen ersättningsrekrytering, totalt inneburit minskade kostnader med 16,5 miljoner kronor. Inom marinverkstäderna handlar det om 1,1 miljoner kronor.

6.3.3 Verksamhet på färre orter

Resetjänsteverksamheten inom serviceenheten har koncentrerats till Karlskrona och Boden, vilket innebär att kontoret i Stockholm har lagts ned. Inom grafisk produktion, som också ingår i serviceenheten, bedrivs verksamheten numera endast i Stockholm sedan arbetsstället i Enköping avveck-

lats. Dessa rationaliseringar har gett besparingar på 2,3 miljoner kronor respektive 1,6 miljoner kronor.

6.3.4 Minskade köp av tjänster hos Försvarsmakten

Tidigare anlitade och betalade markverkstadsenheten Försvarsmakten för att sköta mottagningen av gods till enheten. Godsmottagningen hanteras numera inom ramen för garnisonslagren. För markverkstadsenheten medför detta en besparing på 3 miljoner kronor, som motsvaras av en utebliven intäkt hos Försvarsmakten på samma summa. Marinverkstadsenheten sparar 0,5 miljoner kronor på samma sätt.

Enheten lager och transport lämnar tillbaka fordon till Försvarsmakten och minskar därmed den kostnad som man betalar i hyra för fordonen med sammanlagt 1,3 miljoner kronor. Samma sak gäller för markverkstäderna som här sparar 0,4 miljoner kronor. I Luleå har flygverkstaden sparat 0,9 miljoner kronor sedan man lämnat ett förråd. Förrådet har tagits över av Försvarsmakten.

Sammantaget innebär åtgärderna i detta och liknande exempel att Försvarsmaktens intäkter minskar med minst 6 miljoner kronor under 2014. Vi återkommer till vad detta innebär för besparingsarbetet i avsnitt 6.7.1 där vi behandlar FMV:s köp av tjänster från Försvarsmakten.

6.3.5 Samordning av verksamheter inom FMV

FMV tog den 1 april över driften av garnisonslagren från SAAB Aerotech. I garnisonslagren förvaras reservdelar dels till verksamheten i FMV:s verkstäder, dels till förbandens reparationsverksamhet. Driftskostnaderna har genom detta minskat med totalt 8,4 miljoner kronor. Efter övertagandet har markverkstäderna samordnat driften av garnisonslagren med respektive verkstad, vilket innebär att man kunnat minska hyreskostnaderna med 0,7 miljoner kronor.

6.4 FMV:s styrning och uppföljning av besparingsarbetet 2013

FMV:s verksamhetsplan för 2013 tydliggör att FMV ska genomföra åtgärder för att regeringens besparingskrav ska kunna nås. Vidare säger myndigheten i verksamhetsplanen att ledtiderna i försvarslogistikförsörjningen ska minska.[133] Besparingsmålet konkretiseras i det resultatkontrakt som FMV:s generaldirektör ingått med chefen för FSV. Kravet för 2013 är att minst 40 procent av det totala besparingskravet på 215 miljoner kronor ska genomföras under året. För att säkerställa att FMV bidrar till att regeringens omfördelningsmål nås, det vill säga att besparingarna leder till att resurser

[133] FMV Verksamhetsplan 2013-2015, 12FMV8804-1:1, 2012-12-12, s 5–6.

frigörs till förbandsverksamhet, så ska myndigheten planera för att den totala faktureringen av sina tjänster under 2014 minskar med ett belopp som motsvarar minst 60 procent av den totala besparingen som FMV ansvarar för.[134]

6.5 Försvarsmaktens besparingar inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna

De besparingar som gjorts inom Försvarsmaktens andel av betinget inom förråds-, service- och verkstadsverksamheter har gjorts inom FMLOG. FMLOG rapporterar att man har sparat 20,1 miljoner kronor under 2013, varav 8,5 miljoner kronor hänförs till regeringens sparbeting.

Den sista kvartalsrapporten till regeringen för 2013 innehåller ingen närmare information om vilka åtgärder som ligger bakom detta resultat. Av det underlag som vi har tagit del av framgår det dock att besparingarna i några fall underbyggs med detaljerade kalkyler där jämförelser görs mot utfall för 2012, medan det i andra fall handlar mer om kvalificerade uppskattningar av faktiska besparingar.

Störst besparing har gjorts inom lokal förrådsverksamhet

Den största besparingen har gjorts inom den lokala förrådsverksamheten och den enhet som kallas försörjningsenheten. Genom att koncentrera förrådsverksamheten till de garnisonsnära förråden har man sagt upp förrådslokaler och därigenom kunnat minska hyreskostnaden med 5,5 miljoner kronor. Detta har också medfört att personalbehovet har minskat och personalkostnaderna reducerats med 1,9 miljoner kronor. Det ursprungliga målet för försörjningsenheten var 10 miljoner kronor, vilket utgjorde 1 procent av deras budget. När detta mål formulerades glömde man dock att räkna bort investeringskostnaden för de så kallade depåvagnarna, som var en förutsättning för besparingen.[135] Besparingen underbyggs av en kalkyl där utfall 2013 jämförs med utfall 2012.

När det gäller ledningsstödsenheten har man sammanlagt sparat 1,1 miljoner kronor. Det handlar om en tillämpning av mer ändamålsenliga avtal samt bättre hantering av import- och exportflöden med minskade tullkostnader som följd.[136] Försvarsmakten gör dock inga jämförelser mot utfallet för 2012. Ytterligare besparingar på totalt 14 miljoner kronor har blivit försenade och skjutits till nästa år. Det handlar om rationaliseringar inom arkiv- och expeditionstjänster till följd av ett nytt arkivhanteringssystem samt verksamhetsminskningar inom transportverksamheten.

---

[134] Resultatkontrakt för FSV 2013, 12FMV9070-10:1, 2012-12-21.
[135] FörsE årsrapport 2013, bilaga 8.
[136] Rationaliseringar FMLOG, arbetshandling, mottaget per mejl från företrädare för Försvarsmakten FMLOG stab, 2014-01-30.

Inga omställningskostnader finns upptagna i rapporteringen från de olika enheterna inom FMLOG.

6.6 Försvarsmaktens styrning och uppföljning av besparingsarbetet 2013

Försvarsmaktens årliga planering börjar med ÖB:s uppdrag. I uppdraget för 2013 fördelades den prognostiserade besparingen för UEFA-projektet på 111 miljoner kronor mellan cheferna i Försvarsmaktens högkvarter. Huvuddelen av besparingskravet för UEFA faller på produktionsledningen eftersom förbandsverksamheten styrs genom denna enhet. Detta innebär att förbandens inköpsbudgetar har minskat med nästan 100 miljoner kronor. ÖB:s uppdrag för 2013 innehåller inga anvisningar om realiseringen av Försvarsmaktens andel av besparingskravet inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna. Uppdraget ändrades i maj 2013 och då tydliggjordes det att inga mål har satts, men att en uppföljning ska ske mot Försvarsmaktens och FMV:s gemensamma prognoser för kostnadsminskningar.[137]

När det gäller regeringens krav på besparingar inom ledning och beställning, anges det i ÖB:s uppdrag att Försvarsmaktens andel av de 130 miljoner kronorna ska fastställas i slutet av 2013. Som framgick ovan ska andelen enligt gällande fördelning uppgå till mellan 10 och 20 miljoner kronor.

Utifrån ÖB:s uppdrag styr produktionsledningen förbanden genom det årliga verksamhetsuppdraget. I verksamhetsuppdraget för 2013 finns generella formuleringar om vikten av en effektiv verksamhet, men det innehåller få konkreta krav på effektiviseringar. Det finns inga specifika uppdrag relaterat till regeringens besparingsbeting inom försvarslogistiken. Därmed fanns det heller inga krav på besparingar för FMLOG och ingen fastställd definition av vilka besparingar inom FMLOG som ska räknas.

Historiskt sett har FMLOG haft ett rationaliseringskrav på två procent av omsättningen, så även 2011 och 2012. Målet har satts av högkvarteret för tre år i taget.[138] I årsredovisningen för 2013 har Försvarsmakten inte tagit med denna redovisning.

6.6.1 Uppföljning inom Försvarsmakten

Inom högkvarteret är det ledningsstabens ekonomiavdelning som håller samman uppföljningen och rapporterar till samordningssekretariatet inför de myndighetsgemensamma kvartalsrapporterna. Ekonomiavdelningen får rapporter från logistikavdelningarna inom produktionsledningen som i sin tur

[137] ÖB Målsättningar 2013 – bilaga 1 till ÖB U 13 Ä2, HKV 23 520:57007, 2013-05-24, s. 7.
[138] Försvarsmaktens årsredovisning 2012, s. 72.

får rapporter dels från upphandlingsenheten inom FMV:s FSV-enhet när det gäller UEFA, dels från FMLOG när det gäller besparingar inom förråds-, service- och verkstadsverksamheterna. Uppföljningen av besparingsbetinget följer den ordinarie uppföljningsvägen inom Försvarsmakten.

I ÖB:s uppdrag för 2013 finns en punkt om att Försvarsmakten ska ta fram att en plan för nyttohemtagning, det vill säga en modell som ger en redovisningsmässig spårbarhet för hur de frigjorda resurserna använts i förbandsverksamheten, till den 1 mars 2013.[139] När uppdraget ändrades i maj togs denna uppgift bort. I december 2013 fattade Försvarsmakten dock ett beslut om att myndigheten ska införa en nyttohemtagningsmodell.[140] I beslutet hänvisar Försvarsmakten till regeringens uppdrag samt Statskontorets rekommendationer att intensifiera arbetet med modellen och att ta fram nyckeltal som gör det möjligt att följa upp hur insatsorganisationens uppbyggnad påverkar försvarslogistiken. Därutöver föreskriver beslutet en kvartalsvis återrapportering av besparingarna samt uppgifter om vad frigjorda medel använts till. Insatsledningen får ett särskilt uppdrag att utveckla nyckeltal. Nyckeltalen ska ta hänsyn till de särskilda riskerna för till exempel operativ effekt och beredskap som behöver balanseras mot kostnadseffektivitet. En första redovisning ska ske i april 2014.

6.6.2 Styrningen av rationaliseringsarbetet inom FMLOG

Inom FMLOG beslutade man hösten 2012 om att genomföra besparingar för totalt 196 miljoner kronor i verksamheten under 2012, 2013 och 2014. Av dessa avsåg 76 miljoner kronor 2013. Av dessa 196 miljoner kronor var 115 att hänföra till de delar av FMLOG som ingick i Försvarsstrukturutredningens kostnadsbas, men som blev kvar i Försvarsmakten efter verksamhetsöverföringen.[141]

I FMLOG:s interna verksamhetsplan för 2013 uppgår det totala kravet på rationaliseringar under 2013 endast till 26 miljoner kronor. Det framgår inte hur mycket av detta som är relaterat till regeringens besparingsbeting.[142] Att besparingsbetinget minskats jämfört med beslutet hösten 2012 berodde på att det ursprungliga beslutet inte var förankrat med de olika enheterna inom FMLOG.[143] Under året har FMLOG reviderat målet ytterligare, till 17,6 miljoner kronor, varav 10,9 berör regeringens besparingsbeting.[144]

---

[139] ÖB Målsättningar – Bilaga 1 till ÖB U 13, HKV 23 320:69341, 2012-12-21, s. 6.
[140] *LEDS direktiv planering och uppföljning Omdaning försvarslogistik*, FM20133035:2, 2013-12-02.
[141] *C FMLOG order rationalisering*, Order nr 13 2012, 2012-10-18.
[142] FMLOG verksamhetsorder 2013, FMLOG 14 500:400293, 2013-01-27.
[143] Intervju med företrädare för Försvarsmakten FMLOG stab, 2014-01-31.
[144] Rationaliseringar FMLOG_v2.docx, arbetshandling, mottagen i mejl från företrädare för Försvarsmakten FMLOG stab, 2014-01-24.

6.6.3 Uppföljning inom FMLOG

Uppföljning sker kvartalsvis, i form av både skriftliga rapporter och telefonkonferenser. Omfattande krav ställs på enheternas återrapportering i termer av omfattning och innehåll. Bland annat ska årsrapporten bestå av en huvudrapport och femton bilagor. De flesta enheter har inte lämnat alla bilagor för 2013. Exempelvis har endast försörjningsenheten lämnat den särskilda bilagan om måluppfyllelse. Det är också endast försörjningsenheten som följt kraven om särskild rapportering av omdaningen inom försvarslogistiken. Återrapporteringen sker inte specifikt mot de krav som ges i verksamhetsordern, utan har en annan struktur.[145]

6.7 Ekonomiska konsekvenser av överföring av verksamhet

6.7.1 FMV:s köp av tjänster från Försvarsmakten

När det gäller den logistikverksamhet som överfördes den 1 januari 2013 till FMV, det vill säga FSV-enheten, köpte FMV olika tjänster av Försvarsmakten för 99 miljoner kronor under 2013. Om man även räknar med lokalhyror blir det totalt 361 miljoner kronor. Det är således ett relativt omfattande ekonomiskt flöde. Förutom lokaler handlar det om IT-tjänster och olika typer av stödtjänster som enheterna behöver för att driva sin verksamhet. Faktureringen av tjänsterna går flera olika vägar.

FSV POL är systemstöd för FSV:s verksamhet. I summan för övriga IT-tjänster ingår några andra systemstöd samt kostnaden för IT-arbetsplatser som ger nödvändig tillgång till Försvarsmaktens IT-system (framför allt PRIO). Detta faktureras från FMLOG till FMV centralt. Det samma gäller för lokaler som FMV andrahandshyr av Försvarsmakten som i sin tur hyr av Fortifikationsverket.

Enheterna inom FSV köper bland annat drivmedel, godsmottagning, stöd vid vapen- och ammunitionshantering, logistikkompetens, avfallshantering, godstransporter, försäljningstjänster, telefoni och säkerhetssystem. Man långtidshyr också fordon via FMLOG, vilket faktureras från FMLOG till FSV:s enheter lokalt.

Därutöver köper enheterna så kallat garnisonsstöd av förbanden lokalt. Det handlar framför allt om säkerhetsskydd, men också om tillgång till gemensamma utrymmen. Detta faktureras från förbanden till FSV:s enheter lokalt.

Materielhyror är hyra för sådan utrustning som FSV använder och som samtidigt utgör krigsmateriel, till exempel specialverktyg.

[145] Intervju på Försvarsmakten FMLOG:s stab, 2014-01-31.

En samlad uppföljning saknas

Statskontoret noterar att det saknas en samlad uppföljning från FMV för köp av tjänster från Försvarsmakten. Vi har därför gjort en sammanställning utifrån underlag från både FMV och Försvarsmakten.

Uppgifterna i tabellen nedan är dock behäftade med osäkerhet, vilket gör att jämförelser mellan åren bör göras med viss försiktighet. De delar av FMLOG som gick över till FMV den 1 januari 2013 bildade enheten FSV. När verksamheten var inom Försvarsmakten var köpen av tjänster en del av internhandeln inom myndigheten. Verksamhetsövergången har inneburit att den tidigare internredovisningen har blivit en externredovisning. Kostnader som borde ha belastat FMV direkt har i stället fakturerats i efterhand.[146]

Under 2014 har FMV budgeterat för att köpa drygt tjugo procent mindre tjänster jämfört med vad man köpte under 2013 från Försvarsmakten. Erfarenhetsmässigt finns det dock ofta en skillnad mellan den lägre volymen av logistiktjänster som beställs inför ett verksamhetsår och ett högre verkligt utfall.

Tabell 6 FMV:s köp av tjänster från Försvarsmakten för FSV för 2013 och 2014

FMV:s köp av tjänster från FM avseende FSV (mkr)	Utfall 2013	Budget 2014
FSV POL	20	9
Övriga IT-tjänster	10	23
HRC	9	2
Tjänster från FMLOG	45*	31
Garnisonsstöd	3	3
Materielhyror	12	9
Summa exkl. lokaler	**99**	**77**
Lokalhyror	262	261
Summa inkl lokaler	**361**	**337**

* Utfall 79 mkr, avdrag har gjorts för 23 mkr i avskrivningskostnader och 11 mkr för kostnader relaterade till FMLOG:s tidigare orderstock. Dessa poster ingår inte i budget för 2014.

Källa: Statskontorets sammanställning av uppgifter från Försvarsmakten och FMV. Avstämd med Försvarsmakten och FMV 2014-04-08.

Statskontoret noterar vidare att FMV ser över möjligheterna att finna alternativa och billigare leverantörer av dessa tjänster än Försvarsmakten, eller att utföra arbetet i egen regi. Inför 2013 beslöt FMV att företagshälsovård som FSV, när det var en del av FMLOG, köpte internt inom Försvarsmakten, nu skulle köpas från samma leverantör som övriga FMV anlitar. Inför 2014 har FMV beslutat att etablera egna lokala godsmottagningar i stället för att köpa motsvarande tjänster från Försvarsmakten. Dessutom har myndigheten beslutat att anlita Statens servicetjänster för löneadministration. När det gäller lokaler har myndigheterna har en överenskommelse om att underrätta varandra före uppsägning.

[146] Mejl från företrädare för Försvarsmakten produktionsledningen, 2014-04-07.

FMV har inte fullt ut klarlagt vilket behov de har av att köpa tjänster från Försvarsmakten för de verksamheter som överfördes den 1 januari 2014.

Försvarsmakten uppger att man inte har klarlagt i vilken mån den minskade beställningen motsvaras av kostnader för resurser som inte kommer till användning på annat sätt i Försvarsmaktens verksamhet.[147] Vi noterar att rambeställningen för FMV:s köp av tjänster för 2014 lämnades till Försvarsmakten först i mitten av februari 2014.

6.7.2 FMV:s OH-kostnader

FMV har kommit fram till att överföringen av logistikverksamhet medförde utökade OH-kostnader på totalt 49 miljoner kronor. I denna summa ingår IT-kostnader med 39 miljoner kronor.[148] För 2013 betalade Försvarsmakten ut ett täckningsbidrag till FMV för dessa kostnader,[149] men inför 2014 ingår samtliga OH-kostnader i basen för budgetering av FMV:s priser för logistiktjänster.

6.7.3 Överföring av anläggningstillgångar från Försvarsmakten till FMV

Inga anläggningstillgångar fördes över från Försvarsmakten till FMV i samband med den överföring av förråds-, service- och verkstadsverksamheter som gjordes den 1 januari 2013. Inför verksamhetsöverföringen fanns det dock en sådan överenskommelse mellan myndigheterna.[150]

Under förberedelsearbetet inför verksamhetsövergången identifierades anläggningstillgångar till ett värde av 140 miljoner kronor som tillhörde de verksamheter som skulle gå över. Det handlade främst om utrustning som används i verkstäderna. Investeringsbehovet bedömdes av myndigheterna kräva ett låneutrymme på 20 miljoner kronor 2013 och 40 miljoner kronor 2014. Utifrån detta lämnade FMV i slutet av 2013 in en begäran om en utökning av låneramen. Försvarsmakten tecknade samråd på en motsvarande minskning av Försvarsmaktens låneram.[151]

Hittills har det dock enbart utförts en begränsad överföring av kontorsinventarier för 16 miljoner kronor.[152] Resterande utrustning hyrs i dag från Försvarsmakten. Enligt vad vi har fått veta har Försvarsmakten velat säkerställa

---

[147] Telefonsamtal med företrädare för Försvarsmakten ledningsstaben ekonomiavdelningen, Försvarsmakten, 2014-03-24.
[148] Mejl från företrädare för FMV ekonomi och finans, 2014-02-26.
[149] *Täckningsbidrag för overhead-kostnader vid FSV under 2013*, HKV 23400:51678, 2013-05-31.
[150] Myndigheternas rapport till regeringen (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), 11FMV9247-15:1, 2012-03-01.
[151] *Framställning om utökad låneram med anledning av verksamhetsövergång*, FMV, 12FMV8389:B:1, 2013-12-03.
[152] *Omdaning försvarslogistik – materiel*, FM2013-800:1, 2013-11-21.

att det inte handlar om anläggningstillgångar som tillhör krigsorganisationen, ett arbete som dragit ut på tiden. För att kunna reda ut hur man ska göra med materiel som dubbelintecknats har myndigheterna kommit överens om överföringen ska ske stegvis. Enligt Försvarsmaktens planering ska överföringen vara avslutad den 30 juni 2015.[153]

Vi noterar att ett avgörande dilemma är att FMV inte förfogar över den utrustning man lånar av Försvarsmakten, och därmed kan man inte heller göra investeringar som bedöms som nödvändiga ur ett utvecklings- eller rationaliseringsperspektiv.

6.7.4 Överföring av verksamhet till Statens servicecenter

Sedan den 1 januari 2014 köper FMV löneadministrativa tjänster av Statens servicecenter. Till att börja med avser tjänsten endast FSV, men den 1 mars 2014 tar Statens servicecenter över lönehanteringen för samtliga anställda inom FMV.[154] För övriga tjänsteområden har FMV bestämt sig för att avvakta eftersom verksamheten behöver konsolideras så att man kan utgå från hela myndighetens behov. Bland annat används olika systemstöd i de delar som har sitt ursprung i FMV:s tidigare organisation respektive i Försvarsmakten. Därutöver menar FMV att Statens servicecenters verksamhet och tjänsteutbud ännu inte är tillräckligt anpassat för FMV:s behov, till exempel för e-upphandling.

Försvarsmakten vill avvakta det arbete som pågår med att konsolidera expeditions- och arkivtjänsteverksamheten och samtidigt införa ett nytt ärendehanteringssystem, innan man tar ställning till att överföra verksamheten till Statens servicecenter. När det gäller ekonomi och löner försvåras ett överförande av det faktum att Försvarsmaktens systemstöd PRIO är ett integrerat affärssystem där det är svårt att bryta ut enskilda flöden. Vidare är Statens servicecenter under uppbyggnad och om Försvarsmakten tillkommer som kund skulle Statens servicecenter mer än fördubblas. Försvarsmakten och Statens servicecenter är därför överens om att avvakta med att ta upp frågan på nytt.[155]

---

[153] *Förändringsobjekt överföring av anläggningstillgångar*, arbetshandling, Försvarsmakten, mottagen via mejl från företrädare för Försvarsmakten produktionsledningen, 2014-03-27.
[154] HR-tjänst 2014, 13FMV6302-4:1, 2013-11-13.
[155] Mejl från företrädare för Försvarsmakten samordningssekretariatet, 2013-03-07.

6.8 Myndigheternas samordning av effektiviseringsarbetet

6.8.1 Myndigheternas utgångspunkter

I det utredningsarbete[156] som föregick verksamhetsöverföringen den 1 januari 2013 analyserade myndigheterna inte hur besparingarna skulle kunna genomföras, utan detta överlämnade de till respektive myndighet att genomföra utifrån den ansvarsfördelning som gjorts. Som vi tidigare har noterat så ingick det att se över hur effektiviseringarna skulle göras i det myndighetsgemensamma projektet inför utvecklingen av den nya modellen för ledning och beställning.[157] Vi noterar dock att både Försvarsmakten och FMV kommenterade försvarstrukturutredningens besparingsförslag, där framför allt Försvarsmakten var skeptisk till möjligheterna att genomföra utredningens förslag.[158]

Myndigheternas utgångspunkt var Försvarsstrukturutredningen. Utredningen innehöll dock endast skattningar av rationaliseringspotentialen per organisationsenhet.[159] Utredningen meddelade dessutom på förhand om en mer omfattande verksamhetsöverföring från FMV till Försvarsmakten än den som sedan genomfördes. Vi noterar att utredningen inte heller gick in på hur effektiviseringarna skulle kunna mätas i förhållande till logistiktjänsteproduktionen. Ledningssystemområdet som ingår i myndigheternas överenskommelse ingick inte i Försvarsstrukturutredningen.

6.8.2 Samordning av uppföljningen

Myndigheterna rapporterar gemensamt kvartalsvis till regeringen. Ansvaret för att leda detta arbete växlar mellan myndigheterna. De samverkansorgan som finns mellan myndigheterna används på ett övergripande plan för att följa effektiviseringsarbetet. Myndigheterna har också träffat en överenskommelse om att använda en särskild uppföljningsmodell.

---

[156] Myndigheternas rapport till regeringen per 2012-03-01.
[157] *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.
[158] *Försvarsmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt förvarslogistik (SOU 2011:36)*, Försvarsmakten, 23 250:55798, 2011-06-22, s. 8–9.
[159] Se tabell 16.5, SOU 2011:36, s. 529.

En gemensam uppföljningsmodell

Uppföljningsmodellen är framför allt ett verktyg för att sätta mål för besparingsinitiativ och följa dessa i olika faser över tid, från idéstadium till kvalificering, och från implementering av åtgärd till realisering av besparing. För detta syfte kategoriseras initiativen i identifierade, kvalificerade, implementerade och realiserade initiativ. Det finns därutöver en indelning i olika typer av åtgärder, som huruvida det handlar om att besparingen ska uppstå genom synergivinster eller genom processeffektivisering. I modellen finns två olika begrepp för kostnader förknippade med besparingsåtgärderna: dels *omställningskostnader*, dels *projektkostnader*. Omställningskostnader definieras som engångskostnader för att realisera en besparing, till exempel kostnader för ett brutet kontrakt. Projektkostnader är kostnader för att implementera förändringen. Utöver detta innehåller modellen inga definitioner av de begrepp som används.

Vi noterar att modellen inte har någon särskild funktion för att värdera om det aktuella besparingsinitiativet innebär en risk för kostnadsövervältring inom eller mellan myndigheterna, eller om det riskerar att uppstå en målkonflikt i förhållande till ett annat besparingsinitiativ.

Myndigheterna har i olika utsträckning infört modellen

Ledningsstaben inom Försvarsmakten har fattat beslut om att modellen ska användas för återredovisning, men beslutet säger inget om att verktyget ska användas för att styra besparingsinitiativen.[160] Ett beslut från logistikstaben inom produktionsledningen följer upp detta riktat mot FMLOG.[161] Men beslutet anger inte uttryckligen att verktyget ska användas vid planering och uppföljning av besparingsåtgärderna. Detta kan vara en möjlig förklaring till att modellen inte använts aktivt inom FMLOG.

Uppföljningsmodellen används genomgående inom FMV:s FSV-enhet.

För den kostnadsmässiga uppföljningen använder både FMLOG och FSV ett kompletterande verktyg som ursprungligen tagits fram inom FMLOG. Liksom uppföljningsmodellen är verktyget Excel-baserat och kräver en omfattande manuell hantering. Enligt våra uppgifter upplever personalen inom båda myndigheterna att detta gör uppföljningsarbetet omständligt och försvårar kvalitetssäkring.

6.9 Sammanfattande iakttagelser

Försvarsmakten och FMV uppger att man kommer att nå 643 miljoner kronor av regeringens besparingsbeting på 760 miljoner kronor i slutet av

---

[160] *Uppföljning av besparingar och omställningskostnader som en följd av omdaning av försvarslogistiken*, SC 248:7, 2012-11-29.

[161] *Uppföljning av besparingar och omställningskostnader som en följd av omdaning av försvarslogistiken*, 23 290:51692, 2013-01-24.

2016, vilket är två år senare än vad regeringen angett. Skillnaden beror framför allt på att man nära nog halverat målet som avser sänkta kostnader för inköp av varor och tjänster. Under 2013 har FMV sparat 101 miljoner kronor. Statskontoret noterar att besparingsarbetet har varit aktivt inom FMV och man har överträffat sitt interna mål. Försvarsmakten redovisar 129 miljoner kronor i besparingar, varav 120 miljoner kronor hänför sig till målet om att sänka kostnaderna för inköp genom lägre priser. Statskontoret menar att Försvarsmakten inte skapat en tydlig kedja av mål för besparingarna på olika nivåer. Dessutom har myndigheten i flera fall stegvist reviderat ned målen.

Statskontoret konstaterar att omställningskostnaderna är höga och beräknas totalt uppgå till 541 miljoner kronor för hela förändringsarbetet. Nya kostnader har uppkommit och kategoriseringen har förändrats över tid. Myndigheterna har inte haft någon tydlig definition av vad som utgör en omställningskostnad.

I den första delrapporten kritiserade vi myndigheterna för att de inte hade nått en överenskommelse om de ekonomiska konsekvenserna av den verksamhetsöverföring som genomfördes den 1 januari 2013. Det gällde kostnadsbasen för den verksamhet som förts över och vilka anläggningstillgångar som tillhörde den överförda verksamheten. Statskontoret konstaterar att detta gäller fortfarande. FMV och Försvarsmakten har därför inte kunnat slutföra fördelningen av besparingsbetinget och därmed inte heller kunnat redovisa kostnader före respektive efter besparingarna i årsredovisningarna för 2013.

Inför verksamhetsöverföringarna gjordes ingen myndighetsgemensam analys av hur effektiviseringarna skulle genomföras. Försvarsmakten och FMV rapporterar dock gemensamt till regeringen. Men uppföljningsmodellen som myndigheterna har kommit överens om saknar definitioner av viktiga begrepp som krävs för att myndigheternas redovisningar ska bli konsistenta och fullt ut jämförbara. Modellen saknar också funktioner som gör det möjligt att identifiera eventuella risker för kostnadsövervältring eller målkonflikter mellan enskilda besparingsinitiativ.

Statskontoret ser exempelvis risker för målkonflikter mellan två olika besparingskrav. En besparingsåtgärd inom markverkstäderna är att anställa personal och utföra mer av underhållet av standardfordon i egna verkstäder i stället för att lägga ut det till privata aktörer. Detta kan komma att påverka möjligheterna att nå besparingarna inom kategoristrategin för motsvarande område.

Vidare har FMV ännu inte återredovisat på ett sammanhållet sätt vilka besparingar som överförs till Försvarsmakten. Försvarsmakten har först nyligen beslutat att införa en nyttohemtagningsmodell som ska göra det

möjligt för myndigheten att på ett systematiskt sätt redovisa hur genomförda besparingar används till fler och mer tillgängliga förband.

Statskontoret noterar att FMV:s köp av tjänster från Försvarsmakten är omfattande och uppgick till 99 miljoner kronor under 2013, exklusive lokalhyror. FMV:s beställning för 2014 ligger på ca 77 miljoner kronor. Myndigheten saknar dock en samlad uppföljning av köpta tjänster. Det är vidare oklart vilka kostnadsmässiga konsekvenser detta får för Försvarsmakten och hur Försvarsmakten avser att hantera problemet. Försvarsmakten har heller inte en tydlig redovisning som möjliggör kontroll och uppföljning av intäkter av tjänsteförsäljning.

7 Slutsatser och rekommendationer

I föregående kapitel har vi dels rapporterat om införandet av den nya modellen, dels ägnat oss åt att kartlägga, följa upp och analysera rationaliseringarna och effektiviseringarna i Försvarsmaktens och FMV:s verksamhet. I detta kapitel drar vi slutsatser från vår kartläggning och analys. Vi ger också svar på uppdragets krav att lämna rekommendationer på hur genomförandet kan bli effektivare och kostnaderna minskas, hur uppföljningen av effektiviseringarna kan förbättras samt hur kostnadsminskningarna kan komma förbanden och insatsorganisationen till del.

7.1 Statskontorets övergripande slutsatser

Statskontoret kan konstatera att myndigheterna har tagit avgörande steg mot att införa en ny modell för beställning av försvarslogistik. Stora delar av de strukturella förändringar som ligger till grund för försvarslogistikreformen i form av överföringar av verksamhet inom logistik och underhåll från Försvarsmakten till FMV är genomförda. Ytterligare en verksamhetsöverföring inom flygområdet ska dock genomföras den 1 januari 2015. Försvarsmakten och FMV har nått en överenskommelse om en ny ansvarsfördelning, men arbetet är försenat och mindre än ett år återstår tills besparingskravet på 760 miljoner kronor ska vara uppfyllt.

Det är Statskontorets uppfattning att besparingskravet inte har varit en tydlig utgångspunkt i omställningsarbetet och att det är en av anledningarna till att myndigheterna har stora svårigheter att nå besparingskravet i tid. Statskontoret konstaterar att myndigheterna har tagit fram en ny beställningsmodell. Men myndigheterna står inför stora utmaningar när det gäller att införa modellen. Statskontoret har vidare konstaterat att roller och processer i modellen inte är tillräckligt preciserade. Vidare måste systemstödet, framför allt Försvarsmaktens systemstöd PRIO, anpassas till den nya modellen. Därutöver måste myndigheterna reda ut kvarstående ekonomiska oklarheter. Vidare utgör det utdragna förändringsarbetet i sig en risk för att implementeringen försvåras ytterligare. Statskontoret menar att det därmed sammantaget finns en stor risk att myndigheterna inte kommer att kunna genomföra effektiviseringarna på ett optimalt sätt, och att modellens kärnvärden, beställningar på en högre systemnivå, kompromissas bort. Det är därför av största vikt att Försvarsmakten och FMV ser till att den nya modellen konkretiseras och implementeras i respektive linjeorganisation enligt myndigheternas överenskommelse. Statskontoret vill vidare lyfta fram att ledningens tydliga engagemang är en framgångsfaktor i ett stort och omfattande omställningsarbete som det som myndigheterna står inför. För Försvars-

makten finns därutöver en utmaning i att driva försvarslogistikreformen parallellt med andra reformer och besparingskrav, som uppbyggnaden av insatsorganisationen och minskningar av personalkostnaderna.

7.2 Hinder och möjligheter och för ett effektivare genomförande och minskade kostnader

En central fråga i uppdraget är att reda ut vad som hindrar ett effektivt införande och genomförande av den nya modellen, inklusive uppfyllandet av regeringens besparingskrav. Statskontoret ska även lämna rekommendationer som kan bidra till minskade kostnader och ett effektivare genomförande av omställningsarbetet.

7.2.1 Myndigheterna är inte överens om ansvarsfördelningen för effektiviseringsarbetet

Myndigheterna har fortfarande inte rett ut konsekvenserna av den första verksamhetsövergången

När besparingsbetinget skulle fördelas mellan myndigheterna utgick de från Försvarsstrukturutredningens beräkningar. Men utredningen innehöll endast grova skattningar av effektiviseringspotentialen per organisationsenhet. Utredningen föreslog en mer omfattande verksamhetsöverföring från FMV till Försvarsmakten än den som sedan genomfördes. När den första överföringen av logistikverksamhet gjordes den 1 januari 2013 hade myndigheterna inte någon överenskommelse om de ekonomiska konsekvenserna i form av en kostnadsbas för den verksamhet som gick över. Inte heller hade man klargjort vilka anläggningstillgångar som tillhörde den överförda verksamheten. Detta innebär att ansvaret för besparingarna inte kunnat fördelas fullt ut, och Statskontoret kritiserade myndigheterna för detta i den första delrapporten i augusti 2013. Statskontoret konstaterar att problemen kvarstår och att myndigheterna har hamnat i en utdragen förhandlingssituation i stället för att med kraft ägna sig åt att driva effektiviseringsarbetet.

Avsaknaden av en myndighetsgemensam analys har försvårat effektiviseringen av arbetet

Verksamhetsöverföringen som skedde den 1 januari 2013 bereddes på kort tid. Myndigheterna gjorde en analys av ansvar och uppgifter, men Statskontoret kan dock konstatera att det inte ingick en analys av hur effektiviseringarna skulle genomföras eller av hur de skulle följas upp så att man skulle kunna säkerställa att det handlade om bestående kostnadsminskningar inom de berörda verksamheterna. Ytterligare ett skäl till att göra en sådan analys hade varit att klarlägga om det fanns en risk för suboptimeringar och kostnadsövervältringar, om det fanns målkonflikter mellan olika besparingsåtaganden, eller om det fanns en risk för att besparingar räknas dubbelt. Detta hade också kunnat inbegripa en analys av möjligheter till effektivise-

ringar inom angränsande verksamhetsområden, exempelvis inom IT-drift och ledningssystemområdet.

Att den ovan beskrivna analysen inte har genomförts har enligt Statskontoret försvårat för myndigheterna att genomföra effektiviseringsarbetet. Man har inte haft verktyg för att undvika målkonflikter mellan olika besparingsinitiativ eller för att säkerställa att en besparing som redovisas hos den ena myndigheten inte äts upp av minskade intäkter eller ökade kostnader hos den andra myndigheten. Det saknas alltså ett helhetsperspektiv som i sin tur gör det svårt att bedöma hur stora kostnadsbesparingarna egentligen är.

Statskontoret rekommenderar *myndigheterna gemensamt att snarast fastställa ansvarsfördelningen för besparingsbetinget, inklusive en överenskommelse om kostnadsbasen för den verksamhet som överförts. Myndigheterna bör också ta fram en plan för hur besparingarna faktiskt ska genomföras.*

7.2.2 Risker med den nya modellen för beställningar

Framtagandet av den nya modellen för beställningar av försvarslogistik har dragit ut på tiden, men nu har Försvarsmakten och FMV träffat en överenskommelse. Enligt vår bedömning saknar dock överenskommelsen flera viktiga delar, vilket riskerar att äventyra implementeringen och genomförandet av den nya modellen. I det följande återger vi några av de saker som Statskontoret anser att myndigheterna behöver uppmärksamma i det fortsatta arbetet.

Oklara målbeskrivningar gör det svårt att följa upp modellens effekter

Regeringen har lagt fast övergripande principer för den nya modellen, men Statskontoret kan inte finna att myndigheterna på ett samlat sätt beskrivit målen för den nya beställningsmodellen och vilka resultat man vill uppnå. Följaktligen saknas också nyckeltal, finansiella eller processinriktade, för den nya modellen. Syftet med den nya modellen var att den ska leda till besparingar eftersom Försvarsmakten ska göra få men stora beställningar till FMV. Tidigare har det varit många beställningar som också i stor utsträckning lett till omförhandlingar som medfört att anskaffningen av materiel drabbats av förseningar och fördyringar. Det är inte tydligt definierat vilka effekter som ska uppnås med den nya modellen. Därmed blir det också svårt för myndigheterna och för regeringen att kunna bedöma i vilken utsträckning den nya beställningsmodellen ger önskade effekter och leder till att man kommer tillrätta med problemen.

Beställningsrollen i den nya modellen är inte tillräckligt preciserad

Kärnan i den nya modellen är att Försvarsmakten ska lägga samman beställningar på en högre systemnivå, det vill säga huvudsakligen över den tidigare materielsystemnivån. I den gamla modellen fanns en central roll i form av materielsystemansvariga som höll ihop materielbeställningar och styrningen av underhåll på materielsystemnivå. Försvarsmakten har omorganiserat sitt

högkvarter, men motsvarande roll inom Försvarsmakten för att hålla samman beställningar på en högre systemnivå enligt den nya modellen är inte etablerad. Det framgår inte hur omorganisationen omhändertar de krav som ställs på Försvarsmakten i och med den nya modellen.

Inom FMV har man inrättat en enhet, system- och produktionsledningen, som samordnar myndighetens kontakter med Försvarsmakten. Försvarsmakten har flera enheter som kommer att lägga beställningar och utgöra gränssnitt mot FMV. Ett av problemen med den gamla modellen var att det fanns många aktörer och gränssnitt. Ett av syftena med den nya modellen är att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och på så sätt minska dubbelarbetet i myndigheterna. Statskontoret befarar att i och med att problemen kvarstår så kan inte myndigheterna effektivisera sin verksamhet enligt regeringens beslut.

Utmaningen i den nya modellen är att bryta om vidmakthållande från logistik till livscykelperspektivet

Den nya modellen innebär att underhållet ska styras ur ett livscykelkostnadsperspektiv och utgöra ett eget beställningsmönster (vidmakthållande) inom försvarslogistiken, och kopplas ihop med beställningsmönstret förändrad förmåga. I den tidigare modellen var underhållet vid verkstäderna en del av logistiktjänsten som utgick från årliga beställningar. Statskontoret menar att det ligger en stor utmaning för myndigheterna i att förändra styrningen av underhållet från en årlig beställning per tekniskt system, till en som utgår från treåriga beställningar ur ett förbandsperspektiv.

Vidare behöver Försvarsmakten se över andra hinder för effektiviteten. Exempelvis kan det sätt som Försvarsmakten styr materielkostnaderna behöva förändras för att inte begränsa effektiviseringsmöjligheter, till exempel att kunna samordna transporter till samma mottagare för materiel som finansieras från olika kostnadsställen.

Den nya modellen för beställningar följer inte anslagsstrukturen

Det finns anledning att uppmärksamma att det finns tre typer av beställningar – *förändrad förmåga*, *vidmakthållande av förmåga* och *övrig försvarslogistik* – och att de inte följer anslagsstrukturen. Beställningsmönstret *vidmakthållande* finansieras från tre anslag. Detta innebär att anslagens konstruktion och villkor avgör vilken insats som ska genomföras, vilket kan begränsa möjligheterna att finna kostnadseffektiva lösningar. Exempelvis kan det vara dyrare att reparera en trasig reservdel som finansieras över anslag 1:1 än att köpa en ny som finansieras över 1:4. Statskontoret befarar vidare att införandet av den nya modellen kompliceras eftersom Försvarsmakten behöver kunna göra beställningar i enlighet med anslagen för att man ska kunna återrapportera enligt de villkor som följer med respektive anslag. Detta riskerar göra det svårt för Försvarsmakten att lägga beställningarna på det mest kostnadseffektiva sättet i enlighet med den nya model-

len. Myndigheterna föreslår dock för närvarande inte några förändringar i anslagsstrukturen.

Svag koppling i den nya modellen mellan anskaffning och återanskaffning av reservdelar

Den nya modellen för beställningar gör det möjligt att koppla samman anskaffning och återanskaffning av reservdelar för att få ett totalkostnadsperspektiv. Det är Statskontorets bedömning att i och med att det inte är tillräckligt preciserat hur beställningarna av underhållsplanering (vidmakthållande) ska gå till finns det en risk för uteblivna kostnadseffektiviseringar.

Statskontoret rekommenderar *myndigheterna gemensamt att fram en samlad målbeskrivning för den nya modellen samt nyckeltal, såväl finansiella som processinriktade, som gör det möjligt att bedöma om den nya modellen leder till önskade effekter.*

Statskontoret rekommenderar *myndigheterna gemensamt att ta fram en samlad plan för hur de ska implementera modellen. Planen bör innehålla tydliga milstolpar där det framgår hur myndigheterna ska genomföra effektiviseringarna inom lednings- och beställningsfunktionerna.*

Statskontoret rekommenderar *FMV att påbörja en integrering mellan återanskaffning av reservdelar som genomförs av reservmaterielenheten och anskaffning av reservdelar som genomförs av en annan del av FMV.*

7.2.3 Systemstöden behöver anpassas till modellen

Som framgått i denna rapport har myndigheterna flera olika systemstödsproblem. Nedan redovisar vi de huvudsakliga problemen och konsekvenserna av detta för införandet och genomförandet av modellen.

PRIO 5–6 är otillräckligt anpassat till den nya beställningsmodellen

Försvarsstrukturutredningen föreslog att införandet av PRIO borde pausas i avvaktan på att myndigheterna klarade ut behovet av systemstöd utifrån den nya ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Statskontoret konstaterar att Försvarsmaktens införande av PRIO fortsätter trots att myndigheterna ännu inte har utvecklat den nya beställningsmodellen tillräckligt för att kunna ta fram en kravspecifikation som grund för att anpassa systemstödet till det nya arbetssättet.

Statskontoret konstaterar att frågan om långsiktigt systemstöd för försvarslogistiken ännu inte är löst. Frågan lyftes bort från det myndighetsgemensamma omställningsarbetet.

Myndigheternas befintliga systemstöd är inte anpassade till den nya modellen. Försvarsmaktens systemstöd PRIO anskaffades och utvecklades för Försvarsmaktens tidigare verksamhetsbehov samt utifrån den uppgifts- och

ansvarsfördelning som tidigare gällde mellan myndigheterna. Försvarsmakten har inte anpassat inriktningen för PRIO, utan den gällande inriktningen styr de anpassningar som görs i ett kortsiktigt perspektiv. Först under hösten 2013 fattade Försvarsmakten beslut om att senarelägga införandet av PRIO 5–6 för att begränsade justeringar skulle kunna göras för att tillgodose FMV:s nya uppgifter utifrån den nya modellen.

FMV:s befintliga systemstöd är eftersatt. Myndigheten vill dock inte införa PRIO som sitt huvudsakliga systemstöd utan endast använda det i den utsträckning som man finner ändamålsenligt.

Myndigheterna har således inte kunnat komma överens om en gemensam syn på hur systemstödet ska utformas utifrån den nya modellen i ett långsiktigt perspektiv. En av de största posterna bland omställningskostnaderna utgörs av systemstödet. Statskontoret ser en risk för fortsatta överlappande och därmed kostnadsdrivande lösningar.

Statskontoret menar att Försvarsmakten bör ta ett ansvar för att anpassa PRIO till den nya modellen. FMV bör i sitt fortsatta arbete utgå från befintlig och kommande funktionalitet i PRIO. Statskontoret anser att båda myndigheterna bör ta ett helhetsansvar för att funktionaliteten i systemstödet PRIO anpassas till verksamheten i de båda myndigheterna.

Myndigheterna har i det gemensamma arbetet tillsatt ytterligare en arbetsgrupp för systemstöd. Arbetsgruppen har ett tydligare uppdrag än tidigare att föreslå långsiktiga systemstödslösningar. Statskontoret menar att myndigheterna borde ta stöd av oberoende extern expertis i detta arbete för att snarast möjligt lösa frågan om långsiktigt systemstöd för försvarslogistiken på ett kostnadseffektivt sätt.

Statskontoret rekommenderar *myndigheterna gemensamt att skyndsamt ta fram en gemensam och heltäckande plan, inklusive kostnader, för hur PRIO och övriga systemstöd ska anpassas till den nya beställningsmodellen. I planen bör ingå en redovisning av hur befintliga så väl som framtida systemstöd och infrastruktur kan utnyttjas gemensamt av myndigheterna. Redovisningen bör innehålla kostnadsberäkningar för olika alternativ. Myndigheterna bör i detta arbete anlita oberoende extern expertis.*

7.2.4 Inköpsverksamheten och UEFA-projektet kan fungera bättre

I detta avsnitt redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer för inköpsverksamheten och UEFA-projektet.

Det återstår att styra upp mer än hälften av inköpsvolymen med strategier

Statskontoret konstaterar att projektet UEFA hittills har gått igenom inköp och styrt upp dem för motsvarande 2,5 miljarder inom anslag 1:1. Det inne-

bär att FMV har kvar att starta strategier (styra upp inköpen), det vill säga upphandla leverantörer och teckna avtal för ca 4,5 miljarder kronor. Projektet bedömer att kostnader för underhåll står för ca 1,5 miljarder av dessa. I sammanhanget noterar Statskontoret att målet för projekt UEFA på 5 procent i besparing avsåg *säkrad besparing* (beräknad potentiell besparing) vid utgången av 2015, medan regeringens beslut avser *realiserade besparingar* i början av 2015.

Utifrån den analys vi presenterade i kapitel 5, anser Statskontoret att FMV inte har tagit sig an alla områden som behöver styras upp med avtal, såsom underhåll och reservdelsförsörjning. Detta trots att det finns begränsningar vid att konkurrensutsätta upphandlingar av militära materielsystem eftersom det finns färre aktörer på marknaden. Statskontoret konstaterar att arbetet med kategoristyrning (UEFA) bara omfattar de 7 miljarderna inom anslag 1:1. Statskontoret anser vidare att det i dag inte finns tillräckligt med systemstöd för att kunna följa upp anskaffningsverksamheten kopplat till leverantörsstatistiken.

Risker för målkonflikter mellan olika besparingskrav när det saknas ett helhetsperspektiv

Statskontoret anser att det är bra att myndigheterna arbetar med frågan om vad de ska köpa externt och vad de ska producera internt. Vi anser även att det är bra att det ska vara den totala kostnaden för Försvarsmakten som ska avgöra om en inköpsstrategi ska införas. Dock ser vi här att det finns en risk för målkonflikter inom och mellan myndigheterna för att uppnå olika besparingsmål. Ett exempel är när markverkstäderna beslutar att anställa och utföra mer av underhållet i egna verkstäder så kan det komma att påverka möjligheterna att realisera besparingarna i strategin om underhåll av standardfordon som myndigheterna planerar att införa under 2014.

Statskontoret rekommenderar *myndigheterna att se över möjligheterna att utsträcka det kategoristyrda arbetssättet i större utsträckning även på den upphandling som FMV gör inom materielanslagen 1:3 och 1:4.*

7.3 Hinder och möjligheter i redovisningen och uppföljningen av effektiviseringsarbetet

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att föreslå hur metoder kan utvecklas som kan stödja uppföljningen av effektiviseringsarbetet. I denna delrapport lämnar vi inte förslag på metoder som kan användas, utan vi har än så länge koncentrerat oss på att kartlägga och analysera vilka problem det finns med uppföljningen av effektiviseringsarbetet. I detta avsnitt redovisar vi våra slutsatser och förslag för några av dessa problem.

7.3.1 Uppföljningen av myndigheternas besparingar

Aktivt besparingsarbete inom FMV

FMV har sparat 101 miljoner kronor under 2013, bland annat genom att koncentrera verksamhet till färre orter. Det innebär att det interna målet på 86 miljoner kronor för 2013 överträffades. Statskontoret kan konstatera att myndigheten har bedrivit ett aktivt besparingsarbete och att det är många enskilda åtgärder, bland annat ökningar av debiterbar tid, som bidragit till resultatet. Vidare noterar Statskontoret att enheten FSV, som består av den verksamhet som fördes över 2013, har påbörjat arbetet med att finna synergier med övrig verksamhet inom FMV. Det kommer dock att krävas en strikt uppföljning inom FMV för att säkerställa genomförda besparingar samtidigt som man fortsätter att arbeta mot besparingsmålet.

Det är svårt att följa styrningen inom Försvarsmakten

Utfallet för Försvarsmaktens besparingar uppgick till ca 130 miljoner kronor för 2013. För den del av FMLOG som är kvar inom Försvarsmakten sattes målet för 2013 ursprungligen till 76 miljoner kronor, men det reviderades successivt ned till 10,9 miljoner kronor och man nådde 8,5 miljoner kronor. Försvarsmaktens andra besparingskrav för minskade inköpskostnader resulterade i en besparing på ca 120 miljoner kronor, jämfört med målet på 300 miljoner kronor.

Statskontoret kan konstatera att det finns utrymme för Försvarsmakten att förbättra styrningen och uppföljningen av sparbetingen. Det går inte följa hur besparingsbetingen styrts ut inom Försvarsmakten eftersom mål satts på en nivå för att inte följas upp av mål på nästa nivå, eller också har målen sänkts genom successiva revideringar. Statskontoret kan därför konstatera att Försvarsmakten inte har drivit besparingsarbetet med tillräcklig tydlighet. Statskontoret menar att det är viktigt att den formella styrningen är tydlig inom en stor myndighet som Försvarsmakten.

7.3.2 Omställningskostnader och köp av tjänster mellan myndigheterna är svåra att följa

Statskontoret konstaterar att omställningskostnaderna för förändringsarbetet prognostiseras till över en halv miljard kronor. Det utdragna förändringsarbetet har medfört att kostnaderna har ökat successivt. Därutöver är sammansättningen av kostnaderna en annan jämfört med den första prognosen. Statskontoret kan vidare konstatera att myndigheterna inte har ett enhetligt sätt att följa upp och redovisa omställningskostnader.

Verksamhetsöverföringen har medfört ett behov för FMV att köpa tjänster av Försvarsmakten. Utfallet var 99 miljoner kronor för 2013 exklusive lokalhyror. FMV planerar att minska sitt köp av tjänster från Försvarsmakten 2014, men myndigheterna har dock inte en samlad uppföljning av detta. Effektiviseringsarbetet behöver ses ur ett helhetsperspektiv, vilket innebär

att myndigheterna behöver ha en ekonomisk styrning och uppföljning som omhändertar hur ekonomiska frågor med koppling till besparingsbetinget ska hanteras.

Bristande samordning, uppföljning och redovisning av effektiviseringsarbetet

Statskontorets samlade bedömning är att myndigheterna har en bristande samordning och redovisning av effektiviseringsarbetet. Statskontoret kan också konstatera att detta medför problem i myndigheternas kvartalsvisa rapportering till regeringen. Det finns en svag koppling mellan myndigheternas redovisade besparingar och kostnader och innehållet i övrigt, vilket gör redovisningen urvattnad. Statskontoret menar att det vidare finns en osäkerhet i vilken utsträckning besparingarna som myndigheterna rapporterar är bestående.

Statskontoret rekommenderar *Försvarsmakten och FMV att utveckla den befintliga uppföljningsmodellen så att det blir möjligt att följa enskilda besparingsinitiativ i termer av risk för kostnadsövervältring och eventuella målkonflikter gentemot andra besparingsinitiativ. I arbetet bör ingå att klargöra definitioner av viktiga begrepp som omställningskostnader och vad som räknas som en bestående kostnadsminskning.*

Statskontoret rekommenderar *FMV att säkerställa att det är möjligt att följa upp köp av tjänster från Försvarsmakten.*

Statskontoret rekommenderar *Försvarsmakten och FMV att säkerställa att de besparingar som rapporteras till regeringen är bestående besparingar, det vill säga att det handlar om resurser som faktiskt har frigjorts för att permanent förstärka förbandsverksamheten. Innehållet i kvartalsrapporterna behöver fortsätta att utvecklas så att kopplingen blir tydligare till dels genomförda besparingsåtgärder dels till införandet av den nya modellen i termer av uppnådda milstolpar.*

7.4 Hinder och möjligheter för att kostnadsminskningarna ska komma förbanden och insatsorganisationen till del

Som framgått i denna rapport är avsikten att kostnadsminskningarna ska komma förbanden och insatsorganisationen till del.

7.4.1 Det går ännu inte att se hur besparingarna kommer förbandsverksamheten till del

FMV har ännu ingen samlad modell för hur man ska redovisa hur besparingarna, genom prissänkningar och på andra sätt, omfördelas till Försvarsmakten. Försvarsmakten har fattat beslut om att införa en nyttohemtagningsmodell i syfte att ge en spårbarhet från genomförda besparingar till att resur-

ser budgeteras för förbandsverksamhet som sedan används för övningar eller rekrytering av ytterligare soldater. I samband med detta har Försvarsmakten initierat ett arbete för att ta fram nyckeltal över hur de operativa kraven och den successiva uppbyggnaden av insatsorganisationen påverkar logistikverksamheten. Eftersom verksamheten ska drivas med god hushållning av resurserna behöver de operativa kraven, det vill säga bland annat krav på personalens beredskap, omsättas i ekonomiska termer.

Statskontoret rekommenderar *Försvarsmakten att fortsätta arbetet med implementering av nyttohemtagningsmodellen och tydliggöra processer för styrning och uppföljning av effektiviseringsarbetet inom myndigheten, inklusive att etablera ett tydligare ansvar för effektiviseringsarbetet.*

Statskontoret rekommenderar *FMV att säkerställa spårbarhet mellan de besparingar som görs inom myndigheten och hur dessa resurser, genom prissänkningar och på andra sätt, kommer Försvarsmakten till del.*

Referensförteckning

Offentligt tryck

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

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, 2011-11-17.

Regeringsbeslut 3, *Inriktningsbeslut för Försvarsmakten* 2010–2014, Fö2009/1354/MIL, 2010-01-14.

Regeringsbeslut den 31 mars 2011 om *anvisningar för försvarsplanering* (Fö nr 3).

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

Dokument från Försvarsmakten

Beslut angående kreditering av FSV:s tjänster till Försvarsmakten, 13FMV7995-1:1, 2013-09-24.

Beslut avseende ledningssystemområdet inom ramen för fortsatt arbete med omdaning logistik, Försvarsmakten, HKV 09 100:51997, 2013-01-25.

Beslut avseende uppdragsdirektiv för genomförandeprojekt LoB steg 2 inom arbetet med Omdaning Försvarslogistik, LEDS direktiv 23100:52636 SC 213/10:1, 2012-04-12.

Handbok ekonomi, 23 520:57 009, 2012-12-22.

Leds direktiv planering och uppföljning av Omdaning försvarslogistik, FM2013-3035:2, 2013-12-02.

LEDS Direktiv Genomförande Lednings- och beställningsfunktioner steg 2, Försvarsmakten, 23100:52636 SC213/10:1, 2012-04-12.

LEDS direktiv rörande C HKV beslut avseende HKV 14 organisation, FM2013-318:1.

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

FSV Verksamhetsbeskrivning, 12FMV9339, 2012-12-20.

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

Främre underhållsstöd, pm arbetsmaterial, 2012-09-26.

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar, HKV 23 383:53446, 2013-02-28.

Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009, HKV 23 383:51503, 2009-01-30.

Försvarsmaktens yttrande över betänkandet Forskning och utveckling samt förvarslogistik (SOU 2011:36), 23 250:55798, 2011-06-22.

Försvarsmaktens Centrala Lager, FMCL, HKV 14 00:60992, 2007-06-29.

Försvarsmaktens årsredovisningar 2012–2013.

Försörjningsdivisonens omställningsorder ”Nytt försörjningskoncept” – Utgåva 2, FMLOG 02 300:806437, 2008-12-17.

Log FörsE Försörjningsorder 2013.

Slutredovisning FM Försörjningskoncept steg 1, power-point-presentation, 2011-09-20.

System PRIO – sammanfattning av genomfört arbete 2013, underlag till Statskontoret, Försvarsmakten, 2014-02-24.

Täckningsbidrag för overhead-kostnader vid FSV under 2013, HKV 23400:51678, 2013-05-31.

Rationaliseringar FMLOG_v2.docx, arbetshandling, 2014-01-24.

Rationaliseringar FMLOG, arbetshandling, 2014-01-30.

Interna årsrapporter 2013 inom FMLOG.

Uppdragsdirektiv Lednings- och beställarfunktioner steg 2, Försvarsmakten, Leds direktiv SC 213/10:1 23 100:52636, 2012-04-12.

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

Uppföljning av besparingar och omställningskostnader som en följd av omdaning av försvarslogistiken, SC 248:7, 2012-11-29.

ÖB Målsättningar 2013 – Bilaga 1 till ÖB U 13 Ä2, HKV 23 520:57007, 2013-05-24.

Dokument från FMV

Granskning av effektiviseringar av lednings- och beställarfunktioner, 13FMV10963-1:1, 2013-12-18.

Granskningen av verksamhetsövergången från FMLOG till FMV, FMV Internrevision, 2013-09-09.

FMV:s yttrande avseende Stödutredningens rapport Ett användbart och tillgängligt försvar – Stödet till Försvarsmakten (Fö 2009:A), 33034/2009. 2009-07-31.

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

FMV:s årsredovisning 2013.

Interna årsrapporter 2013 inom FSV-enheten.

FMV Verksamhetsplan 2013-2015, 12FMV8804-1:1, 2012-12-12.

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

Framställning om utökad låneram med anledning av verksamhetsövergång, 12FMV8389:B:1, 2013-12-03.

Granskning av reservdelshantering, FMV:s internrevision, 13FMV8789-1:1, 2013-09-02.

HR-tjänst 2014, 13FMV6302-4:1, 2013-11-13.

UEFA, Anskaffning och underhåll av standardfordon Varugruppsprofil, power-point-presentation, 2013-06-10.

Resultatkontrakt för FSV 2013, 12FMV9070-10:1, 2012-12-21.

Analys av skäl till att besparingsmål UEFA om 300 miljoner kronor inte bedöms kunna uppnås, pm arbetshandling, odaterad.

Dokument från Försvarsmakten och FMV

Fördelning mellan Försvarsmakten och FMV av besparingsbeting som en följd av regeringens beslut med anledning av FSU, Försvarsmakten och FMV, PM, 2013-11-13.

Överenskommelse om arbetsformer för Utveckling och Effektivisering av Försvarsmaktens Anskaffning (UEFA) mellan FM och FMV, Försvarsmakten, 100:53601, 2013-02-22.

Verksamhetsövergång av FSV, konsultrapport från EY, 2013-04-02.

Analys av besparingar UEFA, konsultrapport EY, 2014-02-28.

Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2 – Slutrapport, samt underbilagor, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31.

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

Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, FÖRSVARSLOGISTIK, Försvarsmakten och FMV, FM2013-4223:1 och 12FMV7115-5:2, 2013-12-19.

Slutrapport, Arbetsgruppen för ledning och beställning 2, samt underbilagor, Försvarsmakten och FMV, 2013-05-08.

Slutrapport 2013, Ag Systemstöd, Försvarsmakten och FMV, 2014-01-31.

Redovisning för fjärde kvartalet 2013 i enlighet med (Fö 2011/613/MFU), Försvarsmakten och FMV, *FM2014-1218:1*, 2014-02-20.

Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), Försvarsmakten och FMV, HKV 23 250:52238, 2012-03-01.

Redovisning för tredje kvartalet 2013 i enlighet med regeringsuppdrag (Fö2011/613/MFU), Försvarsmakten och FMV, 13FMV5116-8:1, 2013-10-28.

Överenskommelse för 2014 mellan Försvarsmakten och FMV, Försvarsmakten och FMV, FM 2013-4159:1 och FMV 13FMV5116-10:1, 2013-12-19.

Myndigheternas rapport till regeringen (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), 11FMV9247-15:1, 2012-03-01.

140311 Presentation orderuttagning transformering Fastställd.pptx, powerpoint-presentation, erhållen per mejl från företrädare för Försvarsmakten samordningssekretariatet, 2014-04-09.

Internet

http://www.forsvarsmakten.se/sv/ordlista/.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget

REGERINGEN

Regeringsbeslut 13

2012-12-20 Fö2011/613/MFU (delvis)

Försvarsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET
2012 -12- 20
Dnr 2013/2-5
Avd 4 Sign

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
Besöksadress Jakobsgatan 9
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-723 11 89
E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

(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 förslog 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
Försvarsmakten
Försvarets materielverk

Bilaga 2

Ordlista och begreppsförklaring

Avrop	Beställning av en vara eller tjänst med hänvisning till tidigare ett ingånget avtal.
Bakre logistik	Logistik som generellt inte ingår i insatsorganisationen.
Basorganisation	Försvarsmakten utgörs av organisationsenheter med en tillhörande basorganisation. En organisationsenhets basorganisation är till exempel enhetens stab, kompetenscentrum och enhetsstöd.
Beställar/utförarmodell	Styrmodell som syftar till att separera beställar- och utförarverksamheten och tydliggöra ansvarsförhållanden.
Främre logistik	Logistik som är en del av Försvarsmaktens insatsorganisation.
Främre underhållsstöd	Det främre underhållsstödet är en del av den tekniska tjänsten och en funktion på markverkstäderna. De har mandat från Försvarsmaktens teknikkontor att samordna underhållsproduktionen lokalt med organisationsenheter och krigsförband.
Försvarslogistikplan	Styrdokument inom försvarslogistiken som innehåller två huvudsakliga delar: dels Försvarsmaktens behov av försvarslogistik, dels en plan för genomförande av försvarslogistik. Den utgår från beställningsmönstren som beskrivs i avsnitt 3.3.3. Försvarslogistikplanen är tioårig och ska utgöra underlaget till offerter.
Försvarslogistikstrategi	Övergripande styrdokument som ska hålla samman den långsiktiga materiel- och logistikförsörjningen och ersätta tidigare styrdokument på området.
Kategoristyrning	Kategoristyrning av inköp är en metodik som i olika faser styr och begränsar varusortimentet för att ändra ett inköpsbeteende.

Garnison Samlingsnamn för de förband som i fred är stationerade på samma ort.

Högkvarter (HKV) Högkvarteret består av Försvarsmaktens ledningar, staber och avdelningar: ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben och informationsstaben.

Insatsorganisation 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 lågintensiva till högintensiva konflikter.

Livscykelkostnad 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.

Materielfördelningsorder Högkvarterets styrdokument för tilldelning av förnödenheter till förbanden.

Materielplan Materielplanen är i dagsläget grunden för Försvarsmaktens långsiktiga materielförsörjning för ekonomi, underlag för internationella samarbeten, inriktning av materielstudier, med mera. Materielplanen ska på sikt ersättas av en Försvarslogistikplan (se ovan).

Materielsystem Ett administrativt begrepp som används i planeringssammanhang, till exempel i materielplanen.

Materielsystemansvarig Tjänst inom Försvarsmakten som praktisk utövare av chefen för produktionsledningens ägarföreträdareskap. Ansvarar för materielsystemen och utvecklingsarbetet av dessa. De materielsystemansvariga står för Försvarsmaktens beställarkompetens och beställde tidigare materielsystem av FMV.

OH-kostnader	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, till exempel i ekonomi-, personal-, IT- eller juridiska frågor.
SAP	Ett affärssystem. Försvarsmaktens version kallas PRIO. Affärssystem är IT-system som integrerar funktioner för att hantera ekonomi och redovisning, kunder, leverantörer, lager, personal med mera.
Teknikkontor	Organisationsenhet inom Försvarsmakten som ansvarar för vilka förband som ska ha vilken materiel, och underhållet av den materiel som förbanden tilldelas. Teknikkontoren ska för respektive materielsystem utgöra en gemensam resurs som styr, samordnar och analyserar drift, underhåll och ekonomi samt stödjer teknisk utveckling. I egenskap av ägarföreträdarens representant (ÄFR) stödjer teknikkontoren den materielsystemansvariga i dennes roll som ägarföreträdare.
Tekniskt system	En gruppering av materiel ur ett tekniskt och ekonomiskt systemperspektiv. Ett tekniskt system kan bestå av andra ingående tekniska system. Det ingående tekniska systemet kan i sin tur ingå i flera tekniska system. Exempel på tekniskt system: JAS 39 Gripen inklusive underhållssystem, utbildningssystem med mera. Varje tekniskt system har en teknisk designansvarig.
Tekniskt designansvar	Ansvar för att tillåtna sammanställningar av tekniska system uppfyller lagkrav, fastställda målsättningar och övriga krav på prestanda, funktion och informations- och systemsäkerhet över hela livscykeln.
Teknisk systemledning	Planering och samordning av åtgärder ur ett livscykelperspektiv för ett tekniskt system i syfte att systemet ska uppfylla ställda krav till minsta möjliga kostnad.

Underhållsberedning Beredning av underhållet och dimensionering av reservdelförsörjningen och materielen utifrån hur de ska användas. Har stor betydelse för planeringen av återinvestering av reservdelar.

Ägarföreträdare Agerar som ägare av materielen. Staten är formell ägare, med utsedda ägarföreträdare som bevakar statens intressen. För materiel som är anskaffad för insatsorganisationens behov och överlämnad till Försvarsmakten är chefen för produktionsledningen i högkvarteret ägarföreträdare. Uppgiften utövas genom materielsystemansvariga.

Bilaga 3

Förkortningar

ESV	Ekonomistyrningsverket
FMV	Försvarets materielverk
FSU	Försvarsstrukturutredningen
FSV	Förråd, service och verkstäder (resultatenhet inom FMV)
FUS	Främre underhållsstöd (gränsytan mellan främre och bakre underhåll, funktion inom Försvarsmakten som har övergått till FMV)
FMCL	Försvarsmaktens centrallager (FMV)
FMLOG	Försvarsmaktens logistikförband
FörsE	Försörjningsenheten (Försvarsmakten)
FSV POL	Systemstöd för FSV (FMV)
GLoB2	Genomförande av lednings- och beställarfunktioner steg 2
HKV	Försvarsmaktens högkvarter
HRC	Försvarsmaktens HR-centrum (HR uttyds Human Resources)
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LUFS	Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet
MKO	Materielkostnadsobjekt
NSE	National Support Element (enhet inom insatsorganisationen som bemannar försörjningsstödet vid internationella insatser)
PRIO	Försvarsmaktens integrerade systemstöd för ekonomi, HR och logistik
SAP	Affärssystem (SAP uttyds "Systems, Applications and Products in Data Processing")
SeC	Servicecenter, benämning på lokala enheter för förråd, in- och utlämning av materiel och andra förnödenheter, mm.
SPL	System och produktionsledning (FMV)
UEFA	Projekt för Utveckling och effektivisering av Försvarsmaktens anskaffningsverksamhet
VD LIV	Systemstöd för Försvarsmakten (Försvarsmakten)
ÖB	Överbefälhavare