

FMV yttrande över betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap

1 Inledning

I denna bilaga redovisas FMV yttrande över Materiel- och logistikutredningens betänkande Logistik för högre försvarsberedskap (SOU 2016:88).

Under avsnitt 2 redovisar FMV sin samlade syn på betänkandet och utredningens samlade förslag. FMV samlade syn kan sammanfattas i följande budskap:

- Förslagen innebär sammantaget en för omfattande förändring
- Tillgänglighet och beredskap kan uppnås med mindre justeringar
- Materiel- och logistikförsörjningen bör fortsatt hållas samman
- Sammanhåll materielförsörjningen ur ett livscykelperspektiv
- Bibehåll en upphandlande myndighet
- En ny styr- och finansieringsmodell kan införas, men tidigast 2019
- En stor förändring som tar tid att förbereda och att genomföra

I avsnitt 3 redovisar FMV sin syn på utredningens förslag och rekommendationer i den ordning de presenteras i betänkandet.

FMV har som grund för sitt yttrande ett omfattande och fördjupat underlag rörande utredningens förslag och överväganden, vilka FMV kan förse Regeringskansliet med om så önskas.

2 FMV samlade syn på betänkandet och utredningens samlade förslag

Förslagen innebär sammantaget en för omfattande förändring

FMV har bejakat en översyn av materiel- och logistikförsörjningen och anser likt regeringens kommittédirektiv till utredningen, att behov av nödvändiga justeringar föreligger för att möta den nya försvarspolitiska inriktningen, med bl.a. ökade krav på operativ förmåga. FMV bejakar till fullo principen om likhet mellan fred, kris och krig för den verksamhet som ska ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation. Detta kan dock, enligt FMV, åstadkommas utan omfattande organisatoriska justeringar och förändringar i den finansiella styrningen, vilket FMV utvecklar i det följande.

FMV konstaterar att utredningens förslag innebär en förändring av materiel- och logistikförsörjningen som sammantaget är av större omfattning än den pågående omdaning av försvarslogistiken. Utredningen har i betydande omfattning underskattat behovet av omställning i verksamheten och av den finansiella styrningen till följd av lämnade förslag. Utredningen väger inte heller i sin konsekvensbeskrivning in risken för att den operativa förmågan i förbanden kan komma att påverkas under omställningsperioden.

FMV anser att försvarssektorn bör präglas av en långsiktighet och förutsägbarhet samt att genomförda förändringar bör få tillräcklig tid för implementering. Att i detta läge föreslå en förflyttning av närmare 1700 personer med ytterligare omställningskostnader och produktionspåverkan som följd kan inte anses stå i proportion till de problem utredningen försöker hantera.

FMV menar att den stora och komplicerade omställning utredningen föreslår medför allt för stora risker och allt för höga omställningskostnader som kan och bör undvikas samt att FMV inte kan utläsa nyttan i förhållande till kostnaden av förslagen. Förslagets omfattande verksamhetsövergångar i kombination med införandet av en förändrad styrning, inkl. en ny finansieringsmodell, kommer att påverka pågående och planerad produktion och därmed leveransförmågan, vilket i sig motverkar målet att öka den operativa förmågan i förbanden till 2020.

Ur FMV:s synvinkel medger ökade krav på effekt inom den försvarspolitiska inriktningsperioden 2016-2020 inte samtida förändringar i struktur, styrning, verksamhet, personal och finansieringsmodell.

FMV noterar att utredningen i flera avseenden synes sätta sin tillit till att Regeringskansliet eller regeringen ska ansvara för adekvat styrning och samordning relativt myndigheterna. FMV menar att utredaren har fäst för stor uppmärksamhet mot hur finansieringsflöden ska hanteras och gett för lite utrymme åt de konstitutionella förutsättningarna. Enligt FMV:s uppfattning hade det varit lämpligt med en djupare analys av hur utredarens förslag ska hanteras i ljuset av svensk förvaltningsmodell och hur varje myndighets självständiga ansvar för att bedriva en effektiv verksamhet och korrekt rättstillämpning ska förenas med ökad styrning och samordning från Regeringskansliet och regeringen. Regeringen riskerar att hamna i en svår balansgång mellan styrning av myndigheterna samt krav och förväntningar från riksdagen.



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		3(27)

FMV delar utredningens mening avseende vikten av att få en tydlig och renodlad uppgifts- och ansvarsfördelning och med tydliga kärnverksamheter. FMV ser dock inte att det finns några principiella hinder för att möta den nya försvarspolitiska inriktningen inom ramen för dagens uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna. FMV anser att den nya försvarspolitiska inriktningen bättre kan nås genom att tydliggöra nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelning i materiel- och logistikförsörjningen i kombination med mer begränsade justeringar av nyss genomförda verksamhetsförändringar.

FMV anser att den del av Försvarsmaktens logistikverksamhet som ingår i krigsorganisationen i form av fristående logistikförband eller i andra förband ingående logistikenheter bör vara en verksamhet som bedrivs inom Försvarsmakten. Därför bör de delar av verksamhetsområdena Förråd och Verkstäder som bör ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation kunna överföras till Försvarsmakten. FMV bejakar också att verksamhetsområdet Service prövas för övergång till Försvarsmakten.

FMV delar inte utredningens slutsatser att utredningens förslag bara föranleder mindre omställningskostnader. Ett genomförande av utredningens förslag kommer enligt FMV bedömning sammantaget ge betydande merkostnader. Som jämförelse kan tas omdaning av försvarslogistiken, som genomförts inom ramen för en oförändrad finansieringsmodell, där omställningskostnaderna hitintills har uppgått till ca 700 mnkr. Omställningen medför därför indirekt en reduktion av de extra satsningar som statsmakterna beviljat för förnyelse av materiel och ökad operativ förmåga i krigsförbanden.

Det finns ett antal områden där utredningen betonar att en omorganisering av materiel- och logistikförsörjningen är den enda lösningen. FMV vill framhålla att det finns alternativ, vilka utredaren inte prövat eller värderat. I en väl utformad tvåmyndighetslösning kan Försvarsmakten fokusera på att bygga förband, upprätthålla beredskap samt genomföra insatser och FMV kan fokusera på anskaffning och på livscykelansvaret för materielen.

Tillgänglighet och beredskap kan uppnås med mindre justeringar

FMV bejakar principen med likhet mellan fred, kris och krig för den verksamhet som ska ingå i Försvarsmaktens krigsorganisation.

FMV konstaterar att utredningen anser att kraven på materiel- och logistikförsörjningen vid höjd beredskap har höjts relativt förra inriktningsperioden. FMV:s syn är att dagens beredskapskrav på materiel- och logistikförsörjning i sak inte förändrats relativt vad som var styrande för försvarslogistikreformen, men att de delar av Försvarsmaktens krigsorganisation som nu behöver försörjas både till antal och omfattning är väsentligt större och inom ramen för ett försämrat omvärldsläge.

Det dimensionerande för Försvarsmaktens operativa förmåga kopplat till materiel- och logistikförsörjningen är idag inte gränstörna inom staten, utan den sammantagna samordningen och hanteringen av alla aktörer vid industrin samt vid stat och kommun utanför försvarssektorn. Detta förstärks av det faktum att en stor del av logistikförsörjningen idag upphandlas av industrin.



Öppen/Unclassified

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		4(27)

FMV menar att den dimensionerande frågan för Försvarsmaktens försörjningssäkerhet vid höjd beredskap inte ligger i gränsytan mellan Försvarsmakten och FMV, utan gäller säkerställandet av robusta och effektiva försörjningskedjor, omfattande exempelvis internationella samarbeten, avtal med leverantörsmarknaden som inkluderar försörjningssäkerhet samt långsiktiga och väl utvecklade relationer och arbetssätt med befintliga leverantörer.

Försörjningssäkerhet skapas genom ett långsiktigt och strategiskt arbete både av Försvarsmakten och FMV genom prioritering och definiering av försörjningssäkerhetsbehov samt genom utarbetandet av en plan för att skapa försörjningssäkerhet inom område för område. Utöver detta behöver kritisk materiel och förnödenheter som kräver försörjningssäkerhet vid höjd beredskap pekas ut och avtalas med industrin. Olika lösningar kan vara ändamålsenliga för olika områden.

Därutöver menar FMV att ökat fokus på tillgänglighet och beredskap löses bättre genom att myndigheterna, i relation till marknadens aktörer samverkar i beredskapsplanering och övningsverksamhet, än genom en omfattande omorganisering och förändring av gränssytor inom staten.

Vidare konstaterar FMV att utredningen menar att Försvarsmakten inte har tillräcklig flexibilitet i beredskapshänseende om FMV ansvarar för vidmakthållande av materielen samt att FMV idag inte är utformat för höjd beredskap eller förberett för krigsorganisering, varför nödvändiga krav på tillgänglighet och beredskap inte kan nås.

Med målbilden att åstadkomma en ökad operativ förmåga i förbanden och omhänderta beredskapsperspektivet till 2020 menar FMV att detta bättre kan lösas genom en mindre justering i uppgift- och ansvarsfördelning myndigheterna emellan samtidigt som FMV då ges större möjligheter att upprätthålla sin leveransförmåga. FMV skulle således hellre se att alternativa lösningar prövas, något som inte utredningen övervägt.

FMV konstaterar att även om Försvarsmakten inte formellt kan krigsorganisera personal hos FMV, så finns alternativet att regeringen vid höjd beredskap föreskriver om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Regeringen kan således inom ramen för nuvarande tvåmyndighetslösning föreskriva att verksamheten vid FMV ska genomföras med stöd av allmän tjänsteplikt. Detta innebär att inte bara anställda utan även konsulter kan omfattas, till skillnad från krigsplacering via anställningsavtal. Dessutom kan Försvarsmakten, för de lägre beredskapsnivåerna, i förväg ställa de tillgänglighetskrav m.m. som erfordras på FMV och FMV:s personal.

Materiel- och logistikförsörjningen bör fortsatt hållas samman

FMV konstaterar att utredningens förslag innebär att den nuvarande principen med en sammanhållen försvarslogistik lämnas för att istället ersättas med en uppdelning i två verksamheter, materieförsörjning respektive logistikförsörjning. Utredningen har i denna uppdelning också valt att begränsa materieförsörjningen till att endast omfatta investering i materiel och har därmed, enligt FMV:s uppfattning, olyckligt delat upp den sammanhållna materiel- och logistikförsörjningen men även splittrat materieförsörjningen i två delar; investeringar och vidmakthållande.

Utredningens förslag brister då de inte omfattar hela materiel- och logistikförsörjningen, utan primärt fokuserar på förändringar av gränsytan mellan Försvarsmakten och FMV samt på styrningen och ekonomiflödena mellan regeringen och myndigheterna. Ur FMV:s perspektiv har utredningen inte tillräckligt analyserat och beskrivit det samlade verksamhetsperspektivet och i synnerhet inte gränsytan mellan staten och marknadens leverantörer. Målet att öka den operativa förmågan i förbanden till 2020 åstadkoms inte genom att samtidigt splittra materiel- och logistikförsörjningen, införa nya ekonomiflöden samt förändra gränsytan mellan FMV och Försvarsmakten.

FMV anser att materiel- och logistikförsörjningen i större utsträckning bör hållas samman där FMV bör ansvara för den strategiska logistikförsörjningen och Försvarsmakten ansvara för den taktiska och operativa logistikförsörjningen. Detta innebär att FMV ansvarar för anskaffningen av materiel och tjänster samt för att skapa de resurser som gör det möjligt att vidmakthålla materiel och tjänster i den status som erfordras för att möta Försvarsmaktens krav på funktion, tillgänglighet och uthållighet i alla beredskapsnivåer.

Då logistikkedjorna inbegriper privata aktörer innebär FMV:s ansvar för strategisk logistikförsörjning också ett ansvar för att upprätta och vidmakthålla kostnadseffektiva avtal med den privata marknaden. I det strategiska logistikförsörjningsarbetet omhändertas även försörjningssäkerheten där tillskapandet av resurser bl.a. inbegriper att värdera leverantörernas förmåga att försörja materielen över livscykeln, utvärdera möjligheter till och upprätta internationella samarbeten samt att väga in exportverksamhetens möjligheter att bidra till försvarsnyttan.

FMV menar att det inte råder något motsatsförhållande mellan en sammanhållen krigsorganisation med tillhörande logistikresurser och en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Det är krigsorganisationens krav och behov som ska uppfyllas, vem som genomför det är underordnat, om styrningen och kontrollen av att Försvarsmaktens behov uppfylls kan säkerställas.

Utredningens fokus på renodlade anslag och ekonomiflöden har i alltför begränsad omfattning tagit hänsyn till hur förslagen ger effekt i linje med uppdraget i kommittédirektivet, d.v.s. hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen bör utformas för att ge ökad operativ förmåga i förbanden.

Sammanfattningsvis anser FMV, till skillnad från utredningen, att det är viktigt att fortsatt sammanhålla materiel- och logistikförsörjningen för att uppnå en hög grad av försörjningssäkerhet, funktionalitet och kostnadseffektivitet i den samlade verksamheten. FMV avstyrker därför att genomföra utredningens föreslagna nyordning med en tudelad materiel- och logistikförsörjning.

Sammanhåll materieförsörjningen ur ett livscykelperspektiv

Inledningsvis konstaterar FMV att utredningens förslag avviker från kommittédirektivet om en sammanhållen materieförsörjning. Lösningen ger även en vid internationell jämförelse ovanlig och olämplig uppdelning av materieförsörjningen och dess roller och ansvar i dels materielinvesteringar, dels materielens vidmakthållande.

Livscykelperspektivet är centralt för kostnadseffektiviteten över tid samt för en optimal och säker hantering av materiel över materielens hela livscykel och i alla beredskapsnivåer. Utredningens skäl och överväganden för att överge principen om en sammanhållen materieförsörjning framgår inte. Vidare konstaterar FMV att den nya investeringsplaneringen ställer krav på ökad precision i den totala kostnadsbilden och på fördjupade konsekvensbeskrivningar, där kunskap om livscykelkostnaden är avgörande vid statsmakternas beslut om investering.

FMV menar att i det fall den idag sammanhållna materiel- och logistikförsörjningen ska bli föremål för en uppdelning, så bör en ny modell innebära att inte bara logistikförsörjningen, utan även materieförsörjningen sammanhålls, d.v.s. både investeringar i och vidmakthållande av materielen. Utredningen menar att livscykelperspektivet, och därmed behovet av att sammanhålla materieförsörjningen, endast används vid beslut och inte för att organisera genomförandet av verksamheten. FMV delar inte denna syn och menar att det tekniska ansvaret för materielen över hela livscykeln är av avgörande betydelse både ekonomiskt och personsäkerhetsmässigt och att detta ansvar bör sammanhållas, ett synsätt som gällt sedan FMV bildades 1968.

FMV bör därför behålla uppgiften att säkerställa vidmakthållandet av materiel och tjänster över tiden i den status som kravställt och beställt av Försvarmakten. Materiel i rätt status, tillgängliga i alla beredskapsnivåer, är en förutsättning för att Försvarmaktens förband ska kunna möta kraven på operativ förmåga.

Enligt FMV behöver med nödvändighet materieförsörjningen omfatta materielens hela livscykel, inte bara investeringsfasen, och bör sammanhållas av en ansvarig myndighet, FMV. Inom ramen för en tvåmyndighetslösning där ansvaret för logistik- respektive materieförsörjning delas upp, bör ansvaret för att sammanhålla materieförsörjningen vara FMV:s uppgift och kärnverksamhet. Logistikförsörjningen kan då sammanhållas av Försvarmakten som en del av Försvarmaktens kärnverksamhet, men där FMV på uppdrag av Försvarmakten stödjer med tjänster.

FMV anser att utredningens förslag att dela upp ansvaret mellan myndigheterna för livscykeln olika skeden ger sämre förutsättningar för rättvisande kalkyler och prognoser för statens samlade kostnader för investeringar och vidmakthållande vilket försvårar genomförandet av investeringsplaneringsutredningens förslag.

FMV bör fortsatt ha det så kallade typansvaret för de produkter (vara, tjänst eller tekniskt system) som FMV tillhandahåller Försvarmakten, medan Försvarmakten bör ha ansvaret för de enskilda materielindividerna. Detta innebär att FMV behåller det tekniska ansvaret för materielen. Med detta som utgångspunkt kan en ineffektiv lösning med dubblerade verksamheter i två myndigheter, där ansvar ska växlas emellan myndigheterna i olika skeden, undvikas. Den begränsade tillgången på teknisk kompetens i Sverige gör det också svårt att i en tvåmyndighetslösning klara av kompetensförsörjningen av två myndigheter.

När ansvaret för teknisk design och underhåll sammanhålls går det att utkräva ett samlat ansvar för materielens kostnad samt tillgänglighet och uthållighet som svarar mot förbandens krav. En sammanhållen materielförsörjning tydliggör också ansvaret för den samlade anslagsbelastningen på statsbudgeten över materielens livstid där den stora kostnaden för materiel inte utgörs av själva investeringen, utan kostnaden för hela den tid materielen används ända fram till avvecklingen.

Utredningens förslag påverkar även negativt möjligheterna till ett samlat ansvar för de miljömässiga hänsyn som behöver tas inom materielförsörjningen, genom uppdelningen av ansvaret i investeringar respektive vidmakthållande samt i och med förslaget om två upphandlande myndigheter.

FMV menar sammantaget att verksamhetsmässiga överväganden borde ha getts större tyngd än styrningsmässiga och finansiella överväganden vid val av lösningar och förslag. Vikten av att sammanhålla materielförsörjningen så att "en röd tråd" går genom verksamheten alltifrån de tidiga faserna och beslut om investeringar till planering och genomförande av materielens underhåll och avslutningsvis avveckling borde väga tyngre än förvaltningstekniska lösningar, särskilt om en ökad förmåga i förbanden eftersträvas.

Sammanfattningsvis avstyrker FMV från att genomföra förslaget att dela materielförsörjningen och från att dela upp i ett ansvar för investeringar respektive ett ansvar för vidmakthållande. FMV bör fortsatt ha ansvaret för en sammanhållen materielförsörjning i ett livscykelperspektiv.

Bibehåll en upphandlande myndighet

FMV konstaterar att utredningens förslag delar ansvaret för materielförsörjningen mellan två myndigheter, där FMV ansvarar för investeringar i materiel och där Försvarmakten ansvarar för materielens vidmakthållande. Detta innebär att ansvaret för upphandling rörande försvarsmateriel därmed delas mellan två upphandlande myndigheter.

Utredaren synes ha lämnat flera grundläggande legala frågor åt regeringen att överväga. Förutom risken för en disparat praxis och rättstillämpning av upphandlingslagstiftningen – på samma upphandlingsföremål - hos de två självständiga upphandlande myndigheterna, torde det även finnas skäl att ifrågasätta hur t.ex. sekretess- och säkerhetsskyddslagstiftningen ska tillämpas i det gränsöverskridande flöde av information som utredningen verkar förutsätta i samordningen och styrningen mellan myndigheterna och regeringen. Härutöver tillkommer även t.ex. svårigheter för regeringen att i internationella samarbeten skapa en tydlig rollfördelning och tydliga bemyndiganden avseende vilken myndighet som företräder staten i vilket sammanhang. Detta riskerar att rubba förtroendet för staten i internationella materielsamarbetet, som ofta spänner över mycket långt tid och inkluderar vidmakthållande av materielen.

FMV anser därför att staten inom försvarsområdet även fortsättningsvis bör företrädas av en myndighet, FMV, vad gäller upphandling, affärsrelationer och kommersiella avtal med nationella och/eller internationella leverantörer.

FMV anser att en väsentlig del i en sammanhållen materielförsörjning, inkluderandes vidmakthållande, är **en** upphandlande myndighet. En sådan kräver för försvarsområdet unik kompetens för att kunna anskaffa, (dvs. köpa/upphandla) avancerad materiel och tjänster. Det



Öppen/Unclassified

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		8(27)

innebär vidare krav på djup kommersiell kunskap om upphandlingsregelverk och dess tillämpning samt kunskap om leverantörsmarknaden, såväl internationellt som nationellt, med dess kopplingar till exportfrågor.

FMV som upphandlande myndighet ska även tillgodose regeringens behov av underlag där frågeställningarna ofta är vidare än utifrån Försvarmaktens behovsperspektiv. Det kan avse frågor som bilaterala avtal internationella samarbeten, exportrelaterad verksamhet eller immateriella rättigheter, men också analyser av leverantörsmarknaden nationellt och internationellt.

FMV anser att förslaget med två upphandlande myndigheter skapar oklara roller och ansvar, försvagar statens position gentemot marknaden samt ger leverantörerna, genom dubblade och komplicerade affärsrelationer, möjlighet att spela ut myndigheterna mot varandra, med risk för ökade kostnader och leveransförsejningar som följd. Konsekvensen av att upphandlingsansvaret delas innebär också risk för ökade kostnader, oklara affärsrelationer samt att statens företräde försvagas, särskilt för kvalificerad och exportrelaterad materiel.

Den överblick som staten bör ha över det samlade åtagandet gentemot leverantörsmarknaden, och myndigheternas möjlighet att till statsmakterna kunna redovisa detta, kommer att försvåras med två upphandlande myndigheter.

Utredningen förefaller medveten om förslagens negativa konsekvenser, men anser att dessa inte överväger de positiva effekterna som erhålls med ett införande av utredningens förslag. Här kan framföras att även andra former av lösningar finns, såsom att FMV kan ha ansvaret för upphandling av avtalen, men att Försvarmakten avropar på och använder avtalen vartefter behov uppstår inom de delar av logistikförsörjningen som Försvarmakten har ansvar för.

Intentionerna med den nya investeringsplaneringen och kravet på att i anskaffningar överblicka den totala kostnaden riskeras då en uppdelning med två upphandlande myndigheter avsevärt försvårar statens möjligheter att samlat agera och finna affärslösningar som omfattar materiellens totala kostnad (livscykelperspektivet).

Med två upphandlande myndigheter kan regeringen komma att få ett utökat ansvar för att göra avdömningar i industriella frågor, t.ex. i den affärsmässiga avvägningen mellan investering- och underhållsavtal samt behöva bemyndiga två myndigheter för samma materiellsamarbeten. Vidare erfordras dubblning av kompetenser vid Försvarmakten och FMV, framförallt inom det kommersiella området.

Utredningens förslag till uppdelning verkar mer bygga på en vilja att renodla anslagen och ekonomiflöden mellan myndigheterna, än hur förslaget påverkar verksamhetens krav på effektivitet, transparens och insyn inom offentlig upphandling samt statens möjligheter att agera affärsmässigt och därmed statens ställning gentemot marknaden.



En ny styr- och finansieringsmodell kan införas, men tidigast 2019

FMV bejakar en ändamålsenlig och stärkt finansiell styrning inom materieförsörjningen och är positiva till att ansvar, uppgifter och medel följs åt. Vidare delar FMV utredningens ståndpunkt att nuvarande styr- och finansieringslösning är en särösning, men denna beror på en för statsförvaltningen unik tvåmyndighetslösning och utgör ett avsteg från gällande principer för finansiell styrning inom staten. Tidsförskjutningen och förskjutningen av redovisningstidpunkt är två av dessa medvetna val som statsmakterna valde 1993, när nuvarande styr- och finansieringsmodell infördes.

FMV anser att den modell som utredningen föreslår har två delar som ytterligare behöver övervägas, dels uppdelningen i anslagsposter, dels att FMV ska disponera anslag 1:3 utifrån Försvarsmaktens beställningar. Till skillnad från utredningen drar FMV slutsatsen att förslaget alltså innebär en fortsatt beställar- utförarmodell, men utan nuvarande ekonomiflöden.

FMV kommer med utredningens förslag att ansvara för anskaffning, men äger inte själva att initiera starten av projekt. Tidplan och ekonomiskt utfall är parametrar som FMV inte själva kan påverka, vilket förhöjer risken för förseningar och fördyringar vid anskaffning av materiel mot av regeringen beslutad investeringsplan. En uppdelning av materieförsörjningen enligt utredningens förslag avseende materielens livscykel innebär också att ett tydligt ansvar för totalkostnaden inte kommer att kunna utkrävas.

FMV anser dock att det kan finnas fördelar med en förändrad styr- och finansieringsmodell och att FMV får ett förvaltningsanslag, men har identifierat utmaningar avseende överföringen av anslag 1:3 till FMV. Utredningens förslag att FMV ges dispositionsrätt till anslaget 1:3, uppdelning i två anslagsposter samt det beskrivna förfarandet mellan myndigheterna och regeringen, medför ett komplicerat och mångfacetterat arbetssätt mellan aktörerna i materieförsörjningen. Innan nya ekonomiflöden införs är det därför viktigt att förslagen utvecklas och att konsekvenserna blir detaljbelysta bl.a. så att verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar hålls samman på ett tydligare sätt inom anslag 1:3.

Enligt FMV:s uppfattning finns det alternativa lösningar för hanteringen av anslag 1:3 som statsmakterna bör pröva. Ett alternativ kan vara att regeringen begär ett undantag så att dagens lösning kan bibehållas. Ett annat alternativ kan vara att Försvarsmakten fortsatt tilldelas anslag 1:3, men att Försvarsmakten sedan, vid beställning till FMV, ger FMV dispositionsrätt till del av anslaget, motsvarande beställningsbeloppet. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att FMV och Försvarsmakten i sina respektive årsbokslut årligen redovisar vilka betalningar som gjorts till leverantörer, men som vid beslutstillfället ännu inte anslagsavräknats. Detta alternativ kan dessutom innebära att ett undantag av riksdagen inte erfordras.

FMV anser till skillnad från utredningen, att dagens problem med att index- och valutakursutveckling urholkar köpkraften inte får en lösning med utredningens förslag eftersom detta problem sammanhänger med att statens generella priskompensationsystem inte ger en rättvisande kompensation, då utveckling inom försvarssektorn inte följer utvecklingen inom staten i övrigt. Det samma gäller inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer*. Vidare måste det i den föreslagna modellen finnas möjligheter till större anslagskredit och ett större anslagssparande, än vad dagens regelverk medger.



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		10(27)

FMV bedömer att ett förvaltningsanslag till FMV kan vara ändamålsenligt och att det då, förutom FMV:s OH-kostnader, bör inkludera FMV:s förutsättningsskapande verksamhet (materieförsörjningens tidiga faser, livscykelhantering av materielen, produktionsplanering, affärsrelaterad verksamhet, beredskapsplanering, fasta kostnader för verifiering och validering samt FMV övriga myndighetsuppgifter m.m.). Sådan förutsättningsskapande verksamhet bör ingå i ett förvaltningsanslag för att ge långsiktighet i finansiering och därmed inte bli föremål för Försvarsmaktens årliga avvägningar. Detta synsätt överensstämmer med hur regeringen valt att styra Trafikverket inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer* och som enligt FMV även bör tillämpas inom försvarsområdet.

FMV anser att utredningens lösning sammantaget kommer att resultera i alltför många olika former för hur myndigheterna ska finansiera sina kostnader. Ur FMV perspektiv bör blandningen av finansiering med full kostnadstäckning och verksamhet där endast direkta kostnader täcks undvikas. Förslagen innebär sammantaget att ansvaret för att avväga FMV:s resurser mellan olika verksamheter åläggs regeringen. Till detta ska också läggas osäkerheten för vilken finansieringsmodell som kommer att gälla för FMV:s verksamhet och investeringar inom anslaget för Forskning och Teknikutveckling.

FMV ser ett antal budgettekniska utmaningar och risker med förslaget, inte minst för statsmakterna, avseende en överföring av anslaget 1:3 till FMV och införandet av ett förvaltningsanslag till FMV. Vid överföringen av anslag 1:3 uppstår engångsvisa effekter på statsbudgeten när anslagsbelastning ska ske direkt när betalning till leverantörer sker, vilket även utredningen pekat på. Dessutom måste liggande leverantörsbeställningars betalningsplaner och kommande års anslagstilldelning balanseras. Det råder stor osäkerhet om hur planerade och pågående anskaffningar de närmaste åren sammantaget kommer att påverka anslag 1:3 och därmed statsfinanserna/utgiftstak med de ändrade förutsättningarna för avräkning av anslaget som utredningen föreslår.

Konsekvenserna av och riskerna med den föreslagna finansiella omläggningen är enligt FMV uppfattning inte tillräckligt belysta och klarlagda och därmed finns stora risker för att fel kan uppstå vid omläggningstillfället. Motsvarande risker för fel vid omläggningstillfället kan uppstå vid införandet av ett förvaltningsanslag för FMV. Då införandet ska vara budgettekniskt neutralt, måste underlagen vara kvalitetssäkrade inför omläggningen.

FMV anser att konsekvenser och risker måste klarläggas av regeringen innan en omläggning sker. Som exempel på behov av ytterligare kvalitetssäkring vill FMV peka på att utredningens förslag till uppdelning mellan investeringar och vidmakthållande inte fullt ut överensstämmer med den uppdelning mellan vidmakthållande (anslag 1:1:3) och investeringar (anslag 1:3) som på förslag av Försvarsmakten skett i innevarande års budget.

I det fall statsmakterna genomför utredningens förslag om att överföra anslaget 1:3 till FMV och samtidigt bejakar FMV:s förslag att FMV fortsatt ska sammanhålla materieförsörjningen (d.v.s. investeringar och vidmakthållande), bör statsmakterna även pröva om anslaget 1:1:3 (f.d. anslag 1:4) ska överföras till FMV.

Om förslaget genomförs bedömer FMV att arbetet med att förbereda för en förändrad styr- och finansieringsmodell kommer bli omfattande och därmed kräva resurser och finansiering utöver vad utredningen bedömt.



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		11(27)

FMV anser därför att tidpunkten för införandet av en ny modell bör övervägas noga och väljas utan onödigt risktagande. FMV anser att det tidsmässigt är möjligt att genomföra utredningens förslag inom den försvarspolitiska inriktningsperioden 2016-2020, men att det är angeläget att dessa genomförs genom en omsorgsfull process och att, vad avser förslagen om en förändrad styr- och finansieringsmodell, erforderlig tid ges för att bryta om från nuvarande modell.

FMV bedömer att tidigaste tidpunkt för införande av en ny styr- och finansieringsmodell är 1 januari 2019. Ett alternativ kan vara att förändringen taktas med nästa planerade försvarspolitiska inriktningsbeslut 2020, vilket skulle innebära att förändringen sker samtidigt som ny investeringsplan beslutas.

En stor förändring som tar tid att förbereda och att genomföra

FMV kan konstatera att utredningens förslag till förändringar är mycket genomgripande och mycket betydande. För materiel- och logistikområdet bedöms förändringen vara avsevärt mer omfattande än de förändringar som genomförts vid omdaning av försvarslogistiken då den föreslagna förändringen också omfattar införande av en ny styr- och finansieringsmodell.

FMV anser att det är möjligt att genomföra utredningens förslag inom den försvarspolitiska inriktningsperioden 2016-2020, men att bryta om nuvarande styr- och finansieringsmodell kommer ta mer tid än vad utredningen bedömer. Vidare krävs tydliggörande av vilken verksamhet och personal som ska övergå till Försvarsmakten, för att myndigheterna ska kunna genomföra ett kvalitativt och rättssäkert omställningsarbete.

FMV bedömer att arbetet med att förbereda för en ny styr- och finansieringsmodell kommer bli betydande, bl.a. behöver utvecklade metoder och verktyg tas fram för att identifiera och hantera risker, göra prognoser och öka flexibiliteten i produktionen samt för att hantera förändringen med bibehållen leverans- och prognossäkerhet. En orsak till detta är att myndigheterna har olika ekonomimodeller och sätt att verksamhetsplanera samt att det nya arbetssättet behöver säkerställa god styrning och uppföljning. En annan orsak är att minimera riskerna för att felaktigheter ska uppstå i statsbudgeten vid omläggningstillfället. Därtill ska nya arbetssätt vara på plats innan systemstödet förändras och anpassas.

FMV bedömer vidare att arbetet med att etablera två upphandlande myndigheter, inkluderande arbetet med att överföra över 5000 underhållsavtal mellan myndigheterna, blir betydande.

FMV ser det därmed som svårt att med nödvändiga krav på tillförlitlighet och kvalitet få en ny styr- och finansieringsmodell på plats förrän tidigast den 1 januari 2019. Ett alternativ kan vara att förändringen taktas med nästa planerade försvarspolitiska inriktningsbeslut 2020.

FMV menar att beslut avseende tidplan för ett eventuellt genomförande i slutändan måste ställas mot hur sannolikt de kommer till rätta med nuvarande brister i materiel- och logistikförsörjningen, vilka konsekvenser de medför i ett helhetsperspektiv, och jämföra dessa med andra möjliga förslag på hur man kan uppnå en ökad operativ förmåga intill 2020.

FMV anser att statsmakternas ställningstagande till utredningens förslag och tidpunkt för dess genomförande, måste utgå ifrån en bedömning av vilka förändringar statsmakterna vill

åstadkomma i nuvarande materiel- och logistikförsörjning. I detta ingår att bedöma konsekvenserna av och riskerna med en så omfattande förändring som utredningen föreslår.

FMV anser att den förändrade styr- och finansieringsmodellen utredningen föreslår är så omfattande och behäftad med så stora risker, att innan statsmakterna tar ställning krävs att formerna för omläggningen klarläggs och konsekvenserna belyses, inte minst eftersom omläggningen ska vara budgettekniskt neutral och oönskade effekter på statsbudgeten bör undvikas.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår FMV att regeringen tillsätter en särskild organisationskommitté med ansvar för genomförande, inklusive att klarlägga konsekvenserna av och riskerna med de föreslagna förändringarna av styr- och finansieringsmodell och återkomma till regeringen med förslag till justeringar i dessa delar.

3 FMV synpunkter på utredningens förslag (kapitel 15-18)

Förslag avseende materiel- och logistikförsörjningens inriktning (15.1)

FMV:s ställningstagande

FMV delar utredningens uppfattning att materiel- och logistikförsörjningen ska utformas utifrån regeringens operativa krav på Försvarmaktens krigsorganisation, men föreslår att utformningen istället utgår från att försörjningen är sammanhållen.

FMV anser att utredningens förslag sammantaget innebär en utformning och verksamhetsindelning mer styrd av krav på ekonomiflöden och renodling av anslag, än en verksamhetsbaserad materiel- och logistikförsörjning.

FMV menar att det inte behöver råda något motsatsförhållande mellan en sammanhållen krigsorganisation, med tillhörande logistikresurser, och en organisatoriskt samlad materiel- och logistikförsörjning. Det är krigsorganisationens krav och behov som ska uppfyllas, vem som genomför är underordnat om kontrollen av att Försvarmaktens behov uppfylls kan säkerställas. Idag, liksom före omdaning av försvarslogistiken, organiseras och genomförs största delen (ca 80 %) av underhållet inom t.ex. marin- och flygområdet av industrin utanför Försvarmaktens krigsorganisation.

Förslag avseende logistiktjänster (15.2)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar att verksamhetsområdet service prövas för övergång till Försvarmakten. Dessutom bör de delar av verksamhetsområdena förråd och verkstäder som bör ingå i Försvarmaktens krigsorganisation kunna överföras till Försvarmakten.

FMV anser att den del av Försvarmaktens logistikverksamhet som ingår i krigsorganisationen i form av fristående logistikförband eller i andra förband ingående logistikenheter bör vara en verksamhet som bedrivs inom Försvarmakten.



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		13(27)

För att undvika en större förändring än nödvändigt i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, föreslår FMV att Försvarsmaktens föreskriftsrätt för logistiktjänsterna provas för att möta Försvarsmaktens behov av att styra och inrikta verksamheten främst i högre beredskapsnivåer för de delar som kvarstannar i FMV.

FMV tolkning är att utredningens överväganden bygger på föreställningen om att FMV är att betrakta som en extern "leverantör" till Försvarsmakten och att Försvarsmakten därmed inte har nödvändig kontroll. Ur FMV:s synvinkel brister resonemanget då myndigheterna utgör två delar av samma rättssubjekt, dvs. staten. Ska Försvarsmakten ges den totala kontroll utredningen tycks eftersträva innebär det i förlängningen att all verksamhet från externa leverantörer bör inordnas i statlig regi (Försvarsmakten), vilket varken är att betrakta som realistiskt eller ändamålsenligt. Notabelt i sammanhanget är att en större andel av underhålls- och vidmakthållanderesurserna redan innan verksamheten övergick till FMV utgjorts av privata aktörer som utförare, på uppdrag av FMV och grundat på Försvarsmaktens styrning och behov. Försvarsmakten kan därmed inte sägas ha mindre kontroll än tidigare med nuvarande ordning.

Ur FMV:s synvinkel bör först provas vilken verksamhet som p.g.a. Försvarsmaktens operativa krav, t.ex. försörjningssäkerhet, med nödvändighet behöver bedrivas inom associationsformen myndighetsform för att nödvändig kontroll ska kunna uppnås. Först därefter bör en ev. prövning avseende en förändrad uppgifts- och ansvarsfördelning myndigheterna emellan ske.

Utredningen har även lyft fram att förslaget resulterar i färre gränssytor mellan myndigheterna och att samordningsbehovet minskar. I sammanhanget vill FMV påpeka att logistikresurserna omfattar fler aktörer än Försvarsmaktens egen tekniska personal och verksamhetsområdena inom FMV som förslaget behandlar. Att planera och genomföra logistikförsörjningen, så att den blir samordnad med materielförsörjningen i ett livscykelperspektiv, dimensioneras vad gäller gränssytor och samordningsbehov, av övriga verksamhetsdelar i FMV och i industrin.

Den tid verksamhetsområdena förråd, service och verkstäder drivits i FMV:s regi har, även under skarp verksamhet, varit till nytta också för Försvarsmakten. Risken att de effektivitetsvinster och den kunskapssynergi som uppnåtts inom den s.k. bakre logistiken äventyras, är betydande om en återgång till Försvarsmakten skulle ske.

Förslag avseende vidmakthållande av Försvarsmaktens materiel (15.3)

FMV anser att ansvaret för vidmakthållande och central driftstyrning av Försvarsmaktens materiel bör kvarstanna i FMV och att föreslagna resurser för denna verksamhet inte ska övergå till Försvarsmakten. En direkt följd därav blir att FMV inte heller ser behov av att ändra myndigheternas instruktioner rörande denna verksamhet.

FMV anser att den förbandsnära lokala driftstyrningen kan provas att återföras till Försvarsmakten för att ge förbanden en samlande kontaktpunkt för sina behov av underhåll. Den centrala driftstyrningen bör kvarstå inom FMV som en del i att bibehålla ett sammanhållet vidmakthållande av materielen och som är speciellt viktigt för att sammanhålla gränssytan mot leverantörerna.

FMV tolkar att förslaget om en överföring av resurser för vidmakthållande också innebär att typansvaret av för materielen överförs till Försvarsmakten, något FMV avråder från.

Ur perspektivet operativ förmåga är det av avgörande betydelse att hålla samman och inte splittra ansvaret för materielförsörjningen. Utredningen förefaller ha underskattat betydelsen av att ett sammanhållet tekniskt ansvar över tid, då den hanterar materiel- och logistikförsörjningen som två skilda verksamheter samt delar ansvaret för materielförsörjning mitt i materielens livcykel.

Med FMV:s utgångspunkter är ansvaret för materielens säkerhet, funktion och tekniska samverkan inte att likställa med att bruka, vårda och underhålla materiel efter givna instruktioner. Verksamheten som omfattar systemsäkerhet, underhållsberedning samt verifiering och validering utgör en integrerad del av materielförsörjningen. Denna verksamhet ingår i materielförsörjningen som en förutsättning för Försvarmaktens val av kostnadseffektiva försörjningslösningar som svarar mot såväl operativa förmågekrav som krav på tillgänglighet och uthållighet.

Ett delat ansvar för materielförsörjningen, där ansvaret för investeringar skiljs från ansvaret för vidmakthållandet, riskerar inte bara ineffektivitet och kostnadsfördyringar, utan begränsar också möjligheten till att hantera förbandens materiel ur ett livscykelperspektiv, vilket i sin tur ger risker för säkerhet och funktion.

Förslaget får dessutom till följd att både Försvarmakten och FMV blir aktörer mot leverantörsmarknaden, vilket försvagar statens ställning mot densamma. Genom att statens företräds av två upphandlande myndigheter kan industrin få fördelar genom att spela ut de båda statliga aktörerna mot varandra vid upphandlingar och vid genomförande av sin produktion.

Förslag avseende upphandling inom logistikförsörjningen (15.4)

FMV avstyrker från att genomföra utredningens förslag att Försvarmakten övertar ansvaret för att upphandla varor och tjänster inom ramen för logistikförsörjningen och att delar av FMV verksamhetsområde inom marknad och inköp återförs till Försvarmakten.

FMV avstyrker också från förslaget om att Försvarmakten ska överta ansvaret för ingångna underhållsavtal mot bakgrund av vad FMV anför om en upphandlande myndighet. FMV bör även framgent ansvarar för att teckna och förvalta underhållsavtal.

FMV menar att staten, inom ramen för en sammanhållen materielförsörjning, bör företrädas av endast en upphandlande myndighet mot marknaden vid anskaffning av materiel och tjänster, särskilt upphandlingar vid investering och av underhåll för samma materielsystem. Denna del av upphandlingsverksamheten, upphandling av varor och tjänster inom anslag 1:1, bör ske på uppdrag av Försvarmakten och därmed anses vara en tjänst som FMV tillhandahåller. Genom detta merutnyttjas den upphandlingskompetens som FMV har, samtidigt som en dubbling av kompetenser och resurser undviks.

Utredningen har som utgångspunkt att det är viktigare att reglera gränssnittet mellan Försvarmakten och FMV än att reglera ansvaret mellan staten och leverantörer. FMV menar att utredningen i denna del anlägger ett alltför förenklat perspektiv där de faktiska upphandlings- och affärsmässiga förhållandena till stor del lämnats utan avseende.

En uppdelning där FMV endast ansvarar för upphandlingen av materielen och där Försvarmakten ansvarar för upphandlingen av vidmakthållandet, som starkt hänger ihop med den

initiala anskaffningen, innebär en stor risk för oklara roller, fragmenterade upphandlingar, dåliga underhållslösningar och fördyringar. En delning i två aktörer mot leverantörsmarknaden ser FMV blir särskilt besvärligt när det gäller områden av väsentligt säkerhetsintresse. Genom förslaget skapas fler gränssytor mot industrin som inverkar negativt på möjligheten att utgöra en stark och kompetent beställare mot industrin.

Med FMV:s utgångspunkter går förslaget mot upphandlingslagstiftningens syfte att få till stånd en kostnadseffektiv hantering av livscykelkostnader, vilket framhålls i regeringens Nationella Upphandlingsstrategi. Enligt FMV:s uppfattning innebär lagstiftarens inriktning för de nya upphandlingsreglerna, såsom den kommer till uttryck prop. 2015/16:195, en tydlig upphandlingspolitisk inriktning att en upphandlande myndighet i ökad utsträckning ska beakta livscykelkostnader. Detta för att redan vid tillfället för investeringen säkerställa en kravbild som över tiden skapar den mest kostnadseffektiva lösningen. Det betonas enligt FMV uppfattning i statsmakternas inriktning att det är angeläget med en sammanhållen livscykelvärdering och kravbild från en och samma upphandlande enhet relativt marknaden. Därmed kan staten ta och kräva ett tydligt ansvar i upphandlingen avseende frågor ur ett livstidsperspektiv, t.ex. upphandlingens miljöpåverkan eller drift- och underhållskostnader.

FMV har i nuvarande struktur ett självständigt ansvar för genomförandet av den offentliga upphandlingen och därmed tillämpningen av upphandlingslagstiftningen samt företräder staten i gränssnittet mot marknaden. Dagens tvåmyndighetslösning innebär en möjlighet för staten att - genom en myndighet och en sammanhållen lagtillämpning - förfoga över hela upphandlingen avseende försvarsmateriel. Därmed kan staten genom en aktör avväga upphandlingsföremålet mot upphandlingsreglerna för den mest lämpliga kommersiella och tekniska lösningen. Detta kan idag ske sammanhållet med ett tydligt statligt ansvar för gränssnittet mot marknaden och mot den lagtillämpning som är förknippad därmed.

Enligt den svenska förvaltningsmodellen ansvarar varje myndighet självständigt för sin rättstillämpning. Med två myndigheter som ska genomföra upphandlingar inom samma område och tillämpa samma lagstiftning utvecklas olika tolkningar av regelverket. Detta gäller alltifrån centrala begrepp som de grundläggande principerna inom offentlig upphandling transparens, proportionalitet, likabehandling och icke-diskriminering, som till mer specifika begrepp som "rikets väsentliga säkerhetsintressen" och försörjningssäkerhet. Det finns en risk att avtalen inte kommer att vara enhetliga och att myndigheterna kan ha olika syn på hur man bäst ska reglera exempelvis risker, ansvar och immateriella rättigheter.

Vid överprövning av upphandlingar är det av vikt att en och samma myndighet sammanhåller ansvaret för upphandlingar av materiel och tjänster till försvaret. I det fall en FMV upphandling blir överprövad har FMV bevisbördan för att exempelvis de proportionalitets- och transparensbedömningar som gjorts är hållbara. FMV har i sådana fall begränsade möjligheter att hänvisa till bedömningar och överväganden som gjorts inom Försvarsmakten eller vice versa. Det är således inte säkert att de skäl som Försvarsmakten har utgör godtagbara skäl för att avbryta eller genomföra en upphandling på ett visst sätt.

I det fall ansvaret för upphandling delas upp uppstår en situation där två självständiga myndigheter var för sig ska applicera en egen lagtillämpning och civilrättsliga överväganden. Detta kan t.ex. avse hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas, med krav på absolut upphandlingssekretess, i det gränsöverskridande flöde av information som utredningen verkar förutsätta i samordningen och



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		16(27)

styrningen mellan myndigheterna och regeringen. Detta kommer att ställa stora krav på samordning och styrning av myndigheterna i gränssnittet mot leverantörsmarknaden.

FMV tolkar utredningen som att ansvaret för detta förväntas vila på Regeringskansliet och regeringen och FMV menar att det, med hänsyn till svensk förvaltningsmodell, inte är rimligt eller ens möjligt att belasta Regeringskansliet och regeringen med ett sådant samordnings- eller styrningsansvar. Regeringen har istället att utkräva ansvar av respektive myndighetschef för hur den offentliga upphandlingen genomförs. Ett sådant ansvarsutkrävande kommer vara svårt att utkräva då det kommer vara oklart vilken myndighet som ansvarar för de frågor som är avgörande för en kostnadseffektiv försvarsupphandling i ett livscykelperspektiv. Härutöver tillkommer alla de juridiska risker som kan idag kan hänföras till rättsmedelstillämpningen, tillsyn och domstolsprövningar i olika instanser.

FMV menar att den förändring av inköpsverksamheten som genomförts genom omdaning av försvarslogistiken har gett positiva effekter. Samordnade upphandlingsvolymerna har medfört besparingar för FMV och Försvarmakten och FMV kan nu uppträda som en starkare part gentemot marknadens aktörer. FMV noterar att ca 95 % av de överprövningsmål som handläggs i domstol utfaller till FMV fördel.

Utredningen tydliggör i betänkandet att det finns risk för ett mindre effektivt upphandlingsförfarande och menar att myndigheterna ska omhänderta detta genom en myndighetsövergripande samordning. Det kan ifrågasättas hur en organisatoriskt inbyggd ineffektivitet ska kunna åtgärdas genom myndighetsövergripande samordning, då frågan om samordning kan vara svår att åstadkomma även inom en myndighet.

FMV avstyrker därför utredningens förslag i denna del och föreslår att FMV även framgent ansvarar för att teckna underhållsavtalen men att Försvarmakten avropar och använder avtalen inom de delar av försvarslogistiken som Försvarmakten får ansvar för.

Förslag om att upphäva regeringsbeslut (15.5)

FMV:s ställningstagande

FMV ser det som naturligt att upphäva regeringsbesluten om utredningens förslag genomförs helt eller delvis.

I sammanhanget vill FMV uppmärksamma svårigheten med att följa upp tidigare resultat och risken för att uppnådda besparingar och produktivitetsoökningar inte består om utredningens förslag genomförs och beslutet upphävs. Utredningen överskattar möjligheten till bibehållande av besparingar om besluten upphävs, eftersom en direkt följd av återgången innebär en återgång till Försvarmaktens förbandsstruktur och regelverk med risk för att Försvarmakten kommer få bestående produktionsförluster. Till detta ska läggas förlusten av de besparingar och integrationseffekter som skapats inom FMV och att centralisering av vissa funktioner behöver frångås vid uppsplittring av en idag sammanhållen verksamhet.



Försvarsmaktens kompetens och resurser att ta ansvar för materiell utformning av förbanden utökas (16.1)

FMV bejakar att Försvarsmaktens kapacitet att beställa materiel förstärks samt att förmågan att utforma och kravställa förbandens materielbehov ökas.

FMV anser att den nuvarande rollfördelningen mellan myndigheterna bör kvarstå där Försvarsmakten ansvarar för den operativa kravställningen och kravställning på samfunktion och där FMV ansvarar för att utarbeta alternativa förslag på hur detta kan realiseras.

FMV menar att sättet att förstärka Försvarsmaktens beställarförmåga inte primärt löses genom överföring av kompetenser från FMV, utan istället i huvudsak genom att Försvarsmaktskompetens hämtas och utvecklas från förband, skolor och centra. En överföring av de f.d. materielsystemansvariga kommer att tillföra Försvarsmakten kompetens gällande koordinering, hantering och uppföljning av beställningar mot t.ex. FMV, vilket inte FMV anser är vad utredningen (och FMV) avser eller eftersträvar.

FMV vill påtala att utredningens antagande om en återföring av materielsystemansvariga är missvisande och inte genomförbar på det sätt som utredningen föreslagit eftersom den inte har tagit i beaktande att FMV rationaliserat och effektiviserat verksamheten i linje med regeringens beslut 8 och 9 från den 28 juni 2012. Motsvarande verksamhet bedrivs idag med ett förändrat arbetssätt och med färre antal personer än vad utredningen redovisar. I det fall en återföring av verksamheten ska ske kommer den alltså behöva baseras på andra ingångsvärden än vad som redovisas i utredningen.

FMV avser återkomma till denna fråga i det av regeringen efterfrågade särskilda budgetunderlaget, tillsammans med synpunkter på storleken av övriga verksamhetsövergångar med anledning av utredningens förslag.

Regeringens styrning av materieförsörjningen förstärks (16.2)

FMV anser att det kan finnas fördelar med en förändrad styr- och finansieringsmodell, men har identifierat ett antal budgettekniska utmaningar och risker, inte minst för statsmakterna, avseende en överföring av anslag 1:3 till FMV.

FMV anser att den modell som föreslås har i sak två huvudsakliga problem, dels uppdelningen i anslagsposter, dels att FMV disponerar anslaget utifrån Försvarsmaktens beställningar. Till skillnad från utredningen drar FMV slutsatsen att förslaget sammantaget alljämt innebär en fortsatt beställar- utförarmodell, men utan nuvarande ekonomiska flöden.

Det framgår av utredningens betänkande att ett tungt vägande skäl för förslagen är att Ekonomistyrningsverket i sina rapporter pekat på ett antal brister i dagens modell och avsteg från regelverket.

FMV konstaterar att det kan finnas minst tre alternativa lösningar för dessa formella brister.

Den ena kan vara att regeringen hos riksdagen begära ett undantag. Eftersom dagens tvämyndighetslösning är en för svensk statsförvaltning unik lösning, skulle det motivera att man

också hade en särlösning med ett avsteg från det generella regelverket. Eftersom dagens lösning dels skapades 1993/94 av Regeringskansliet, dels har tillämpats i över tjugo år kan modellen anses vara accepterad av statsmakterna. Dessutom har modellen fungerat väl och utan invändningar från Riksrevisionen i denna del.

Ett annat alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara att anslaget fortsatt disponerades av Försvarmakten men att, till skillnad från idag, så skulle Försvarmakten vid varje beställning ge FMV dispositionsrätt på anslaget motsvarande beställningens belopp. Ett tredje alternativ skulle kunna vara att FMV och Försvarmakten i sina respektive årsbokslut årligen redovisar vilka betalningar som gjorts till leverantörer, men som vid beslutstillfället ännu inte anslagsavräknats. Detta alternativ kan dessutom innebära att ett undantag av riksdagen inte erfordras.

Dessa alternativ, som inte prövats av utredningen, bör statsmakterna värdera innan ställningstagande sker till vilken framtida lösning som bör väljas.

Nedan utvecklar FMV sin syn på de utmaningar och risker som FMV anser att utredningens förslag medför och som behöver klarläggas innan statsmakterna tar ställning till förslagen i denna del.

Utredningen är otydlig vad avser hur FMV ska finansiera det arbete som utförs för att stödja Försvarmakten i arbetet med att utarbeta Försvarmaktens tvådelade investeringsplan då det enbart är *förberedelse för anskaffning* och *anskaffning* som efter beställning från Försvarmakten kan belasta anslag 1:3 anslagspost 2.

FMV menar att det är en naturligt följd av att FMV har verksamhets- och finansiellt ansvar för investeringar i materiel åt Försvarmakten att även beställningsbemyndigandet tilldelas myndigheten, om regeringen väljer att överföra anslaget 1:3 till FMV.

Utredningen beskriver i kapitel 20 Ny ansvarsfördelning och finansieringsmodell hur förfarandet mellan myndigheterna och regeringen ska gå till och anger bl. a. att FMV inte får belasta anslag 1:3 utan beställning från Försvarmakten. Beställningarna från Försvarmakten kan avse *förberedelse för anskaffning* eller *anskaffning*, men det är först när regeringen har beslutat och Försvarmakten har beställt som FMV kan belasta anslag 1:3 anslagspost 2 med utfört arbete.

FMV delar utredningens syn att samråd bör införas, men då investeringens innehåll, ekonomi och övriga förutsättningar fastställs redan i Försvarmaktens framställan till regeringen finns det ingen möjlighet för FMV att säkra sina möjligheter att ta ett verksamhets- och finansiellt ansvar. FMV skulle därför rekommendera att statsmakterna går längre än vad utredningen föreslår genom att införa ett krav på FMV:s samråd för de investeringar där Försvarmakten framställer till regeringen om att få förbereda för anskaffning eller för att få anskaffa. Ett sådant samrådsförfarande skapar de rätta förutsättningarna för FMV att kunna ta verksamhets- och finansiellt ansvar som utredningen vill åstadkomma med förslagen.

FMV anser att förslaget innebär en komplicerad redovisning avseende investeringsobjekt/projekt samt omfattande gränsdragningsproblem mellan anslagsposterna. Indelningen av anslaget i två anslagsposter innebär att varje beställning/projekt under sitt genomförande kommer att belasta båda posterna. Förslaget innebär vidare att FMV måste kunna följa upp och därmed ekonomiskt



Öppen/Unclassified

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		19(27)

redovisa Försvarsmaktens beställningar både i dimensionen objekt och beställning/projekt i betydelsen anskaffning av objekt (utredningen skiljer på materielobjekt och projekt).

Den föreslagna ansvarsfördelningen och därpå följande disparata finansieringen, t.ex. att Försvarsmakten ska finansiera sitt arbete med förberedelse för anskaffning mot anslag 1:1 medan FMV finansieras sitt motsvarande förberedelsearbete mot anslag 1:3 anslagspost 2 för samma investeringsobjekt, medför behov av en gemensam kodning i Försvarsmaktens och FMV:s ekonomimodell så att samtliga aktörer i den föreslagna styr- och finansieringsmodellen kan få en samlad uppföljning och rapportering av investeringsobjekten.

FMV kan konstatera att den uppdelning av materielförsörjningen som utredningen föreslår, där utredningen delar ansvaret för anskaffning respektive ansvaret för vidmakthållande i materielens livscykel, innebär en risk att fullt ansvar för totalkostnaden inte kommer att kunna utkrävas. FMV kommer att ha ansvar för anskaffning, men äger inte själva att initiera start av projekt. Den övergripande tidplanen med hela det ekonomiska utfallet är parametrar som FMV därmed inte själva äger vilket förhöjer risken för förseningar och fördringar vid anskaffning av materiel mot av regeringen beslutad investeringsplan.

Utredningen menar att när anslagsförändringarna genomförts och det endast blir ett beställningsled i materielförsörjningen kommer problemen med att myndigheterna använder olika index att försvinna. Här har utredningen troligtvis blandat ihop problemställningen med det statliga priskompensationssystemet. Även om FMV får disponera anslaget 1:3 kommer det att kunna uppstå risker med att utveckling av valda index i tecknade leverantörsavtal inte överensstämmer med den priskompensation som tillämpas av statsmakterna. Detsamma gäller för hanteringen av valutarisker. Denna problematik kommer man endast tillrätta med om priskompensationssystemet anpassas till den specifika utvecklingen som gäller för försvarssektorn. Samma grundläggande problem föreligger inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer*, där det generella priskompensationssystemet inte heller ger en rättvisande kompensation för det specifika utgiftsområdet.

FMV menar att det finns risk för att utredningens förslag innebär att ett komplicerat och därmed kostsamt arbetssätt införs, vilket kan motverka regeringens möjlighet att dimensionera och styra anslag 1:3 anslagspost 2, vilket är ett av de bärande argumenten som utredningen anför för att genomföra förslaget om två anslagsposter.

Utredningen föreslår att utbetalning av anslagsmedel och behov av räntekontokredit ska utgå ifrån tillämpningen inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer*. Då belastningen på anslaget 1:3 i form av fakturor från industrin med största sannolikhet inte kommer att följa ett jämnt mönster över året kommer ett ökat kreditbehov uppstå i de fall regeringen väljer att även på detta anslag utbetala anslaget i tolfte delar.

FMV vill särskilt peka på de risker som kan uppstå vid omläggningstillfället och därmed risk för fel på statsbudgetnivån. Om nuvarande modell ersätts med en direkt anslagsbelastning vid betalning till leverantör uppstår en engångseffekt på statsbudgeten. Detsamma gäller när nuvarande räntekontokredit successivt ska avvecklas. Avtalade betalningsplaner med leverantörerna måste därmed anpassas mot tillgängliga anslagsmedel och inte mot en betalningsplan som utgår från leverantörens optimala produktionsplan. Detta kan i sin tur leda till affärsmässigt och ekonomiskt sämre avtal för staten.

Eftersom budgetomläggningen ska vara budgettekniskt neutral, är det enligt FMV viktigt att dessa risker och konsekvenser är klarlagda och omhändertagna innan en omläggning genomförs.

Om statsmakterna beslutar om en överföring av anslag 1:3 till FMV och samtidigt bejaktar FMV:s förslag till en fortsatt sammanhållen materieförsörjning, bör statsmakterna även pröva om anslaget 1:1:3 (f.d. anslag 1:4) ska tilldelas FMV.

Den del av tidigare anslag 1:4 som inte avser förbandsanknutet underhåll och drift, d.v.s. de delar som avser förändringar av materielens tekniska förmåga (inklusive livstidsförlängning och avveckling), bör ingå i anslaget 1:3. Som tidigare framgått anser FMV att utredningens förslag till uppdelning av f.d. anslaget 1:4 mellan investeringar och vidmakthållande inte fullt ut överensstämmer med den uppdelning regeringen gjort på förslag av Forsvarsmakten i innevarande års budget.

FMV bedömer sammantaget att arbetet med att förbereda för en förändrad styr- och finansieringsmodell kommer bli omfattande och därmed kräva resurser och finansiering utöver vad utredningen bedömt. Bl.a. behövs utvecklade metoder och verktyg för att identifiera och hantera risker, göra prognoser och öka flexibiliteten i produktionen för att hantera denna förändring med bibehållen leveranssäkerhet och prognossäkerhet.

FMV bedömer tidigaste tidpunkt för införande av en ny modell är 1 januari 2019 om förändringarna ska genomföras med erforderlig kvalitet. Ett alternativ är att förändringen genomförs taktat till nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut 2020, vilket skulle innebära att förändringen sker samtidigt som en ny inriktning och därmed investeringsplan fastställs.

FMV tilldelas ett förvaltningsanslag (16.3)

FMV:s ställningstagande

FMV anser att ett förvaltningsanslag till FMV kan vara ändamålsenligt, men att ett sådant bör omfatta myndighetens samtliga kostnader som inte är hänförliga till enskilda investeringsobjekt, beställningar eller specifika projekt. Ett sådant förvaltningsanslag inkluderar då, förutom de av utredningen föreslagna kostnaderna, kostnader för all planeringsverksamhet och övrig förutsättningsskapande verksamhet. Detta överensstämmer i stort för hur statsmakterna valt att styra Trafikverket inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer*, som i mångt och mycket har en liknande verksamhet och en uppdelning mellan myndighetens kostnader i ett förvaltningsanslag och projektspecifika kostnader som belastar investerings- och underhållsanslaget.

FMV ser skäl för att regeringen även ser över den indelning som föreslås för anslagsposterna mot bakgrund av att de kommer att bli väldigt olika stora men också för att flera av posterna omfattar FMV kärnverksamhet och bör få avvägas gentemot varandra av FMV.

Utöver de utgifter utredningen föreslår ska belastas förvaltningsanslaget bör även FMV:s förutsättningsskapande arbetet för materiel- och logistikförsörjningen ingå då de över tid är konstanta och då de inte går att hänföra till de enskilda anskaffningsprojekten. FMV:s arbete med systemplanering, produktionsledning och affärsstrategier bör också anses ingå i FMV:s myndighetsuppdrag och därmed även i ett förvaltningsanslag. Vidare bör förutsättningsskapande



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		21(27)

affärsrelaterad verksamhet samt fasta kostnader för verifiering och validering ingå i förvaltningsanslaget.

Vid dimensioneringen av ett förvaltningsanslag för FMV bör regeringen även inkludera de instruktionsstyrda myndighetsuppgifterna såsom patentverksamhet, försvarsstandardisering, utfärdande av intyg för militär utrustning och tillsyn avseende elektromagnetisk kompatibilitet, i enlighet med vad FMV i tidigare budgetunderlag hemställt om ska vara anslagsfinansierade.

FMV anser vidare att det nya förvaltningsanslaget, utöver de anslag utredningen anger, även bör finansieras från anslag 1:1 då så redan sker i nuvarande modell genom Försvarsmaktens beställningar och genom FMV timpris. FMV återkommer till regeringen i denna fråga i det särskilda budgetunderlaget senast den 31 mars 2017.

Förutom förslag om ett förvaltningsanslag för FMV samt disposition till anslag 1:3 anslagspost 2, för utredningen ett resonemang i betänkandet om övriga finansieringskällor för FMV, såsom från andra kunder och från Försvarsmaktens övriga anslag. När FMV tolkar och lägger ihop utredningens överväganden och förslag fås en för FMV sammantaget mycket komplicerad blandfinansieringsmodell, som kommer att kräva omfattande arbete med att i systemstöd kalkylera, kontrollera, redovisa samt att följa upp och rapportera. Vidare krävs ett omfattande planerings- och budgeteringsarbete för att se till att alla de föreslagna finansieringskällorna sammantaget leder till att myndighetens resurser i sin helhet blir finansierade.

FMV menar att den sammantagna finansieringsmodellen även kommer bli onödigt svår för framförallt Försvarsmakten att förstå, då FMV t.ex. kommer att behöva ha olika timpriser gentemot Försvarsmakten beroende på vilket anslag det är som beställningen avser. Regeringen riskerar också att inte få en rättvisande redovisning av vad verksamheten kostat och dessutom blir den sammantagna bilden svår för regeringen att överblicka.

I investeringsprojekten är det vanligt att FMV använder Försvarsmakten och FOI som underleverantörer för specifika tjänster och där full kostnadstäckning tillämpas. Utredningen har inte fullt ut hanterat den inomstatliga finansieringsmodellen i förhållande till förslaget om ett förvaltningsanslag för FMV. Utredningen blandar ihop målet om full kostnadstäckning för Försvarsmaktens olika anslag med andra kunder inom Försvarsdepartementets område och med övriga statsförvaltningen. Det finns därmed risker för att både FMV och övriga statliga myndigheter blir, eller har möjlighet att bli överkompenserade för, indirekta kostnader i sin prissättning och i förhållande till respektive förvaltningsanslag.

FMV föreslår att regeringen, som ett alternativ till utredningens förslag, beslutar om att generellt reglera att i de fall myndigheterna offererar tjänster sig emellan så ska endast direkta kostnader, som belastar respektive myndighets anslag, debiteras. Detta för att få en enhetlighet i debiteringsmodellen, underlätta att kalkylera förvaltningsanslagets storlek och minimera riskerna för att myndigheterna blir överkompenserade för sina indirekta kostnader.

Utredningens huvudsakliga motiv till ett förvaltningsanslag för FMV är att det i nuvarande beställar- och utförarmodell saknas ett rationaliseringstryck likt det som finns för myndigheter med anslagsfinansiering. En verksamhet med en kombination av finansieringsformer har alltid möjlighet att omhänderta det påförda rationaliseringstrycket genom att kompensera för detta via



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2017-03-16	17FMV435-3:1	1.5
	Bilaga	Sida
		22(27)

de kunder som betalar avgifter för utförda tjänster. Denna problematik är dock inget unikt för FMV, utan gäller alla myndigheter som är avgiftsfinansierade.

I dagens modell, där Försvarmakten är FMV:s huvudsakliga kund, kan regeringen mer samlat omhändertaga ett önskvärt rationaliseringstryck gentemot FMV via Försvarmakten. Med den nu föreslagna modellen med ökad anslagsfinansiering blir bilden mer splittrad och för regeringen mer svår genomtränglig.

Även vad gäller ett införande av ett förvaltningsanslag för FMV vill FMV lyfta fram riskerna för fel vid omläggningstillfället och att underlaget måste vara kvalitetssäkrat innan omläggningen sker. Eftersom en sådan omläggning dessutom ska vara budgettekniskt neutral, förstärks denna synpunkt.

Arbetet med att förbereda för en ny styr- och finansieringsmodell är omfattande och arbetssätt måste vara på plats innan systemstöden förändras och anpassas. FMV bedömer tidigaste tid för ny styr- och finansieringsmodell är 1 januari 2019 om förändringarna ska genomföras med erforderlig kvalitet och riskerna minimeras. Ett alternativ är att förändringarna taktas med nästa planerade försvarspolitiska inriktningsbeslut 2020.

Forum för informationsutbyte formaliseras (16.4)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar förslaget med ett formaliserat forum för informationsutbyte mellan Försvarmakten, FMV och Regeringskansliet samt att informationsutbytet i processen för investeringar i materiel formaliseras. Detta bör samordnas med det fortsatta genomförandet av investeringsplaneringsutredningens betänkande¹, eftersom även där finns förslag rörande ett formaliserat informationsutbyte.

Utformningen av ett kommande forum bör ta utgångspunkt i befintlig mötesstruktur och anpassas till de nya kraven.

I sammanhanget kan det konstateras att de ökade kraven på rapportering, och framför allt budgetunderlag, kommer att vara resurskrävande och innebära ett till ökade kostnader utökat resurs- och kompetensbehov för FMV. Ur FMV:s synvinkel är det därför önskvärt med en begränsning och prioritering av antalet investeringsobjekt som följs upp för att förslaget ska vara praktiskt genomförbart. En sådan prioritering bör vara baserad på projektrisk, ekonomisk omfattning och anskaffningsprojektens betydelse på Försvarmaktens operativa förmåga.

¹ SOU 2014:15



Materielen förs över från FMV till Försvarmakten när anskaffningen är slutförd (16.5)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar i allt väsentligt utredningens förslag rörande hur materiel överförs från FMV till Försvarmakten.

FMV bedömer att dagens överlämningsprocess bör kunna kvarstå, men med justeringar där den mest effektiva och minst administrativt krångliga modellen etableras för att möta regeringens krav på överföringen av materielen med tillhörande information. Förutsättningarna för Försvarmaktens leveransgodkännande bör regleras på ett transparent och tydligt sätt då erfarenheterna visar att om dokumentation avseende leveransens innehåll inte är helt fullständig kan Försvarmaktens beslut om användning dra ut på tiden.

FMV vill påtala att förslaget delar rörande komponentredovisning försvåras av att utredningen också föreslår att kompetensen som genomför denna överförs till Försvarmakten.

Höjd anslagskredit på anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, och minskad övrig kreditram i Riksgäldskontoret (16.6)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar förslaget om anslagskrediter, om FMV får dispositionsrätt till anslag 1:3.

FMV menar att utredningens förslag om att FMV övriga kredit i Riksgäldskontoret successivt ska minskas, för att på sikt endast omfatta exportrelaterade behov och behov av förskottsbetalningar till leverantörer inom Försvarmaktens materielförsörjning, är en rimlig konsekvens av de samlade förslag som läggs fram avseende verksamhetsansvar och finansiering. Det är dock av vikt att den successiva minskningen noggrant identifieras utifrån lagd produktionsplan och leveransplan såväl gentemot Försvarmakten som gentemot industrin, så att det inte uppstår en brist i kreditutrymmet intill dess att anslag kan belastas.

FMV bedömer att det är förknippat med risker att sänka krediten i Riksgälden de närmaste åren efter en omställning, men efterhand som konsekvenserna av förändringarna klarlagts bör behovet av kredit successivt kunna minska.

FMV bejakar även förslaget avseende anslagskreditens storlek. FMV rekommenderar att en närmare bedömning av historiska data avseende omförhandlingar mellan Försvarmakten och FMV till följd av anslagsbelastningen vid budgetårsskiftena, görs innan kreditens storlek slutligen fastställs.

FMV menar att på samma sätt som en anslagskredit kommer att behövas av viss storlek på grund av leveransförskjutningar, så är möjligheten till anslagssparande lika viktig. Utredningens förslag är något vagt i detta avseende, dock framgår av de bakomliggande resonemangen att sparande på ett anslag som inte avser förvaltningskostnader endast får disponeras efter särskilt beslut av regeringen och i det fall det framgår av det årliga regleringsbrevet. Komplexiteten kring dessa nya förutsättningar för anslagsavräkning gör att FMV kommer att behöva så stor flexibilitet som möjligt vad gäller att nyttja anslagskredit och disponera eventuella anslagssparanden av tilldelade medel.



En arbetsgrupp bör samordna arbetet med gemensamma systemstödsfrågor (17.1)

FMV:s ställningstagande

FMV avstyrker förslaget om en arbetsgrupp under Regeringskansliets ledning och anser att den samordning regeringen vill åstadkomma bättre kan uppnås genom ordinarie styrformer.

I sak har FMV inte något emot en ökad samordning avseende systemstöd. Ur ett förvaltningsjuridiskt perspektiv ser däremot FMV svårigheter med att en sådan arbetsgrupp kan inrättas utan att den kommer i konflikt med Försvarmaktens och FMV ställning som självständiga myndigheter, som formellt styrs av regeringen och inte av Regeringskansliet.

FMV konstaterar också att FMV och Försvarmakten har olika ledningsstruktur. FMV leds av en styrelse och det är styrelsen (och inte GD) som beslutar i vissa frågor t.ex. investeringar i systemstöd, utöver fastställd investeringsplan, där anskaffningspriset är över 10 miljoner kronor.

Regeringen leder genomförandet av förslagen (18.2)

FMV:s ställningstagande

FMV avstyrker från förslaget om en samordningsgrupp med representation från Regeringskansliet, Försvarmakten och FMV.

FMV anser att regeringen istället ska tillsätta en särskild organisationskommitté som ansvarar för genomförandet av regeringens beslut. Till en sådan kommitté bör knytas personer som har såväl ett verksamhetsansvar/-kunnande som ett planerings- och ekonomikunnande. Vidare bör kommittén ges ansvaret för den slutliga utformningen av den förändrade formella styrningen, inkluderande ett förslag till dimensioneringen av ett förvaltningsanslag till FMV.

Utredningens förslag bör utvärderas och ytterligare åtgärder bör övervägas (18.3)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar att regeringen löpande följer upp myndigheternas genomförande av eventuellt beslutade förslag, men bejakar inte förslagens tidsperspektiv. Ur FMV:s synvinkel är en löpande uppföljning av genomförande och resultat mer ändamålsenligt.

FMV anser att en femårig provotid inför utvärdering och ett eventuellt nytt ställningstagande är för lång tid och ser att denna provning kan och hellre bör ske inom ramen för regeringens löpande uppföljning.

4 FMV synpunkter på utredningens rekommendationer (kapitel 21)

En anslagspost på anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar till Försvarmaktens disposition (21.1.1)

FMV:s ställningstagande

FMV avstyrker utredningens rekommendation om att Försvarmakten bör få disponera en anslagspost på anslag 1:3 för att finansiera anskaffning av materiel med mindre ekonomisk omfattning.

FMV avstyrker utredningens rekommendation om att Försvarmakten bör få disponera en anslagspost för att finansiera höjda lagernivåer av beredskapsvaror i lager.

FMV anser att Försvarmaktens behov i dessa avseenden mycket väl kan tillgodoses genom att Försvarmakten uppdrar till FMV att utföra dessa tjänster. Härigenom tas FMV anskaffningskompetens tillvara, dubblering av kompetens undviks och verksamheten blir därmed effektivare.

En följd av utredningens förslag blir att staten får två upphandlande myndigheter också för investeringar med risk för splittrade inköpsvolymerna och en ökad flora av materiel. FMV kan för de större investeringarna komma att få svårigheter att säkerställa tekniska och affärsmässiga lösningar då materiel av mindre ekonomisk omfattning inte sällan är en ingående del i större tekniska materielsystem.

FMV har svårt att se vad skälet till, eller fördelarna med, denna särskilda anslagspost skulle vara. Utredningen talar om en ökad administration då det blir ett omfattande antal transaktioner. FMV menar att om det finns en effektiv process mellan myndigheterna talar inte detta för att skapa en särskild anslagspost som behöver avvägas i förhållande till andra investeringar.

Med FMV:s utgångspunkter kommer den nya styr- och finansieringsmodellen att innebära att den omfattande administration utredningen vill undvika att minska. Därmed faller behovet om en anslagspost till Försvarmakten inom anslag 1:3.

Vad gäller höjda lagernivåer anser FMV att Försvarmakten kan fatta beslut om sådana efter godkännande av regeringen för att sedan uppdrar till FMV att anskaffa beredskapsvarorna.

FMV bejakar att Försvarmakten bör få disponera en anslagspost för att finansiera anslagsfinansierade anläggningar. FMV ser inga problem med att Försvarmakten hanterar anslagsfinansierade anläggningar och FMV bejakar att Försvarmakten ges möjlighet att lägga beställningar direkt till Fortifikationsverket.



Justering i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (21.1.2)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar utredningens rekommendation om en översyn av lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet i det fall regeringen väljer att genomföra utredningens förslag vad avser två upphandlande myndigheter.

FMV vill i sammanhanget poängtera vikten av en samsyn mellan Försvarmakten och FMV kring tolkning av artikel 346 1b -undantag i EUF-fördraget om båda myndigheterna anskaffar samma eller liknande materiel från samma leverantörsmarknad. Att ha olika bedömningar och fatta olika upphandlingsbeslut om undantag enligt artikel 346 skulle ha menlig inverkan på statens anseende som en professionell upphandlare av försvarsmateriel.

Inventering av befintliga tillgångar (21.1.3)

FMV:s ställningstagande

FMV tillstyrker rekommendationen om en särskild inventering, men vill påminna om att en sådan inventering är omfattande och arbetskrävande. FMV bedömer att Försvarmakten i detta arbete kommer att behöva betydande stöd och resurser från FMV, vilket i sin tur behöver avvägas mot resurser för annan planerad eller pågående produktion och FMV:s leveransförmåga i övrigt.

Försörjningssäkerhet (21.1.4)

FMV:s ställningstagande

FMV tillstyrker rekommendationen om en översyn som då även bör omfatta utomstatliga internationella aktörer.

FMV:s uppfattning är dock att Regeringskansliet redan har initierat detta arbete under hösten 2016. Detta arbete omfattar översyn av den strategiska styrningen av statens förhållande till utomstatliga leverantörer och dess betydelse för försörjningssäkerheten inklusive en riskanalys av leverantörerna.

Beredskapskredit för totalförsvaret (21.1.5)

FMV:s ställningstagande

FMV har inga synpunkter på förslaget.

Samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar (21.1.6)

FMV:s ställningstagande

FMV har inga synpunkter på förslaget.

Ledningssystem (21.1.7)

FMV:s ställningstagande

FMV bejakar förslaget.

En samlad materiel- och logistikförsörjning med ökad operativ effekt innehåller ledningssystemkomponenter för ledning av logistik. FMV anser att detta inte omhändertas i utredningen och att utredningen i detta avseende inte svara upp mot kommittédirektivets övergripande syfte. Utredningen bidrar istället till att skapa ytterligare osäkerhet i frågan om ledningssystem, främst avseende uppdelningen av materielförsörjningen, vilket i förlängningen kan leda till att om utredningens förslag genomförs minskar förmågan till ledning av förband och att den operativa förmågan minskar.

Utredningens överväganden i denna fråga är motsägelsefulla, då problembilden utgår från läget idag och inte läget efter det att utredningens förslag genomförts. FMV anser att utredningens rekommendation kan vara ändamålsenlig, men att syfte och mål med en sådan översyn behöver tydliggöras. Då ledningssystemområdet är mångfacetterat och ibland kan upplevas som svåröverskådligt, kan en särskild översyn vara motiverad. Detta behov förstärks av att området exkluderades vid förra översynen av den s.k. FSU-utredningen²

² SOU 2011:36