



Beslutande
Generaldirektör
Lena Erixon

Föredragande
Marie Gustafsson
Ledningsstaben

FMV:s yttrande över Ekonomistyrningsverkets rapport Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning (ESV 2014:39)

1. Ärendet

Försvarsdepartementet har den 16 juni 2014 (Fö2013/1949/ESL) remitterat Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning (ESV 2014:39). Synpunkter ska lämnas senast den 1 oktober 2014.

Ärendet har behandlats i FMV:s styrelse.

2. Yttrandet i sammanfattning

FMV kvarstår vid sina tidigare ställningstaganden kring ESV:s förslag i föregående rapport i samma ämne¹ och avråder från förslaget att materielförsörjningens finansiella transaktioner koncentreras till en myndighet. FMV menar att de slutsatser som ESV bygger sitt förslag på till del är ogrundade och att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda. FMV avråder därför regeringen från att i nuläget gå vidare med det förslag som ESV lämnat i föreliggande rapport.

Statsmakterna har vid ett flertal tillfällen under de senaste åren tagit ställning för en tvåmyndighetslösning, senast vid ställningstagandet till Försvarsstrukturutredningens betänkande (2011:36). FMV menar att regeringen, utifrån ESV:s analys, har ett val att göra utifrån om en särlösning inom försvarsområdet ska föreligga eller inte. Antingen överväger behovet av att anpassa till den generella principen för finansiell styrning eller så kvarstår tidigare bedömning att en tvåmyndighetslösning är mest optimal. FMV avråder i nuläget även från att genomföra övriga förslag som ESV lämnar. FMV menar att det finns risker med ESV:s förslag samt att det är möjligt att genomföra ändringar inom ramen för dagens modell som kan förbättra den finansiella styrningen.

FMV menar att ESV:s förslag bygger på att de beslut riksdag och regering tagit avseende beställarutförarmodell och omdaning av försvarslogistiken inte är förenliga med myndighetsförordningen (2007:515). FMV menar att den tolkning ESV gör är för långtgående och att regeringen inte bör gå vidare med att förverkliga förslagen utifrån analysen kring detta.

Särskilt olyckligt vore det att under den omfattande förändring som nu pågår, med att införa förändrade beställar- och utförarmodeller myndigheterna emellan, fatta beslut om en ny förändring. Detta särskilt som det innebär att nya kostnader för omställning uppstår, liksom att ett stort antal medarbetare som nyligen genomgått en verksamhetsövergång åter igen skulle byta arbetsgivare.

¹ 13FMV6155-3:1



3. FMV:s synpunkter på ESV:s iakttagelser

3.1 Den finansiella komplexiteten

Finansiella styrningen av försvarslogistiken

ESV framför att den finansiella styrningen inom försvarslogistiken utgör en särskild lösning som avviker från de grundläggande principerna för finansiell styrning i staten. ESV anger vidare att det är tidsförskjutningen mellan ekonomisk händelse för staten och redovisad händelse som är orsaken till problemen och så länge en sådan möjlighet finns blir problemen bestående.

ESV konstaterar dock att en flexibilitet i anslagsutfallen är nödvändig, då verksamheten är sådan att leverantörsförseningar kan inträffa m.m. Förslaget är att denna flexibilitet ska hanteras genom en koncentration av de ekonomiska transaktionerna i en myndighet och ett utökat nyttjande av anslagssparande respektive – kredit.

FMV delar ESV:s mening att materieförsörjningen till sin art kräver en finansiell styrning som medger flexibilitet kring när utgifter uppstår, till följd av verksamhetens karaktär. Med FMV:s utgångspunkt kvarstår det således för regeringen att välja på vilket sätt man vill möjliggöra den flexibiliteten och huruvida en särskild lösning är acceptabel eller inte.

Regeringen kan välja att sammanföra verksamheten i en myndighet på det sätt som ESV föreslår. ESV lyfter fram ett antal finansiella fördelar kring detta. FMV menar att ett sådant val riskerar de avsikter regeringen haft med tidigare beslut om att införa en ny beställar-utförarmodell inom ramen för omdaning av försvarslogistiken, i vilken en tvåmyndighetslösning med tydlig rollfördelning hittills valts.

Regeringen kan även välja att kvarstå vid en tvåmyndighetslösning, utifrån de överväganden som gjordes när propositionen En effektivare försvarslogistik (prop. 2011/12:86) redovisades för riksdagen. Regeringen menade då att materiel- och logistikförsörjningen bör organiseras inom ramen för en tydligare och effektivare uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten som beställare och FMV som leverantör. De förslag och bedömningar som regeringen redovisade för riksdagen utgick från Försvarsmaktens behov av stöd för omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvar och syftade till att frigöra ekonomiskt utrymme. Riksdagen fattade därefter beslut i enlighet med regeringens förslag.

ESV tar i sin beskrivning av nackdelarna med dagens modell inte hänsyn till frågan om varför FMV idag finns som en civil, självständig myndighet. Att verka inom det upphandlingsrättsliga området ställer krav på specialistkompetens men också på en självständighet, då exempelvis önskemål om att snabbt tillfredsställa ett verksamhetsbehov inte nödvändigtvis ligger i linje med en korrekt lagtillämpning, liksom att affärsmässigt hantera gränsytan mot marknad/leverantör. Risker med att lyfta in FMV:s verksamhet i Försvarsmakten berör ESV inte i sin rapport. En möjlighet med reformen är att varje myndighet kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet. De frågor som FMV idag ansvarar för, som omsätter en mycket betydande del av Försvarsmaktens anslag och som ställer höga krav på regel efterlevnad, riskerar att nedprioriteras om de inte längre utgör en kärnverksamhet. Den specialkompetens som FMV:s medarbetare besitter inom bl.a. regelverket för upphandling riskerar att få svårt att få genomslag i Försvarsmakten. Det finns således en betydande kulturell utmaning i att



Öppen/Unclassified BESLUT

Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2014-09-30	13FMV6155-12:1	Beslut
		Sida
		3(9)

genomföra ESV:s förslag, som även bör omfattas av konsekvensanalysen. Därutöver menar FMV att möjligheterna till intern styrning och kontroll över den aktuella verksamheten ökar när den sker inom ramen för en självständig myndighet.

Om regeringen väljer att kvarstå vid en tvåmyndighetslösning menar FMV att det finns åtgärder som regeringen kan vidta för att stärka styrningen av försvarslogistiken och samtidigt minska de problem som ESV lyfter fram.

Om regeringen utifrån ESV:s ekonomiteoretiska resonemang skulle anse att dagens modell inte är förenligt med budgetlagen eller andra författningar finns möjligheten att ändra i dessa, även om det kanske inte i första hand är önskvärt. Denna möjlighet är något som ESV tidigare framhållit inom ramen för den utredning (ESV 2011:4 "FMV-FM Konsekvenser för finansiering och redovisning av eventuellt ändrad ansvarsfördelning") som gjordes på uppdrag av Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36). ESV menade då att det var möjligt att ändra i såväl budgetlagen som kapitalförsörjningsförordningen för att tillgodose det förslag som Försvarsstrukturutredningen (2011:36) presenterade, dvs. motsvarande ESV:s alternativ 2.

Det finns ytterligare en problematik kring dagens finansiella styrning av materielförsörjningen som ESV inte tar upp och som är oberoende av såväl modell som vilken myndighet som disponerar anslagen. När riksdag och regering fattar beslut om en bemyndiganderam för de anslag som finansierar materielförsörjningen innebär det ett godkännande av att anslagsutrymme får tecknas in över flera år och till omfattande belopp. Utifrån detta bemyndigande beställer sedan Försvarsmakten materiel- eller vidmakthållandeleveranser från FMV, varefter FMV tecknar affärsjuridiska kontrakt med leverantörer om efterfrågade varor och tjänster. När sedan förseningar inträffar har det dock funnits små möjligheter för Försvarsmakten att parera detta, eftersom det har funnits liten möjlighet till flexibilitet kring de årliga anslagsramarna. Flera utredningar, liksom Försvarsutskottet, har konstaterat att ett bemyndigande är liktydigt med att ett anslag så småningom ska anvisas. När en leveransförsening sker har det dock funnits liten förståelse för hur detta påverkar de årliga anslagsramarna, trots att Försvarsmakten numera rapporterar kvartalsvis till regeringen, varför möjlighet till uppdaterade prognoser lär finnas. Istället för att bemyndigandena utgjort den primära styrningen har styrningen av anslagsramarna dominerat, vilket inneburit att dessa två styrmedel inte taktats. Detta är en problematik som Riksdagens revisorer lyft fram vid flera tillfällen (t.ex. 2000/01:11 och 2001/02:RR7) utifrån att det finns ett behov av att öka Försvarsmaktens ekonomiska utrymme över enskilda budgetårsgränser. Riksdagens revisorer har även påpekat att bristen på ekonomisk flexibilitet leder till att myndigheternas arbete med de långsiktiga materielfrågorna splittras upp i budgetår, vilket i vissa fall har lett till fördyrande omförhandlingar med leverantörer. FMV menar att detta är ytterligare en problematik inom ramen för det område ESV analyserat men som inte tagits med som en parameter. Den ekonomiska styrningen inom ramen för dagens modell kan exempelvis förändras till att utgå från styrningen med bemyndiganden.

ESV lyfter även upp att redovisningen av bemyndigandeutnyttjande är missvisande inom ramen för dagens modell. FMV menar att det har vidtagits åtgärder för att förbättra redovisningen av bemyndigandeutnyttjandet, för att leva upp till de krav som anges i ESV:s allmänna råd till 18 § i anslagsförordningen (2011:233). Det finns ytterligare åtgärder som kan vidtas för att på ett bättre sätt leva upp till regelverket och FMV menar att det bör kunna ske utan att vidta en så drastisk åtgärd som att slå ihop de två myndigheterna, vilket skulle avsevärt underlätta den finansiella styrningen av materielförsörjningen.

Sammantaget förordar FMV att styrningen i första hand utvecklas inom ramen för befintligt ramverk.

Ökad komplexitet

ESV menar att FMV:s ökade ansvar inom försvarslogistiken, den s.k. bakre logistiken, medför att komplexiteten i de finansiella flödena ökar ytterligare. Detta då omfattningen av den typ av varor och tjänster som FMV levererar blir större. Omfattningen av de samlade ekonomiska flödena omsätter även högre belopp än innan överföringen av verksamheten.

De finansiella flödena kopplat till verksamheten inom den bakre logistiken härrörs till absolut största delen till anslaget 1:1, till vilket ett bemyndigande inte finns tilldelat. Det finns därigenom ingen koppling till den problembild ESV lyfter fram kring åttaganden för staten. Leveranser inom förråd, service och verkstäder faktureras direkt vid leverans. Verksamheten omsätter ca 2 mdkr om året, att jämföra med omsättningen inom materielförsörjning och vidmakthållandet om ca 20 mdkr. Det stämmer således att de finansiella flödena mellan myndigheten ökat men problembilden med detta är svår att utläsa ur ESV:s rapport. Att variationen i de leveranser FMV gör skulle minska spårbarheten i rapporteringen till regeringen framhålls. FMV menar att det inte finns någon sådan problembild och uppfattar inte heller att riksdagen, regeringen eller Riksrevisionen har lyft fram ett sådant problem. 2013 var det första året som FMV hade ansvar för den överförda verksamheten och det finns förbättringar att göra i redovisningen, framförallt kopplat till att den överförda verksamheten har ett annat ekonomisystem. FMV arbetar dock med att utveckla redovisningen och menar att möjligheter till det finns inom ramen för dagens modell.

3.2 Variationer i anslagsutfall

Behov av flexibilitet

FMV bejakar behovet av större finansiell flexibilitet inom verksamheter med långa entreprenörskontrakt, som ESV: lyfter fram, för att dessa ska kunna bedrivas effektivt. Denna flexibilitet kan lösas på flera sätt, varav ESV förespråkar att de finansiella flödena koncentreras till en myndighet samt att möjligheterna till anslagssparande och anslagskredit ökar.

ESV menar att inom dagens system definierar myndigheterna själva vad en milstolpe är, vilket möjliggör variation mellan projekt över tid och att anslagsutfallet kan påverkas genom att justera milstolparna. FMV menar att det är en något förenklad bild. Varje milstolpe innefattar ett antal leveranspositioner som i sin tur är definierade till antal och pris. Det är alltså inte milstolpen i sig som prissätts utan det är det avtalade leveransinnehållet som summerar till milstolpsbeloppet. Det är sedan bara det leveransredovisade, som tagits in i PRIO² lager, som fakturerats. Vill man påverka anslagsutfallet måste således de underliggande, fysiska leveranserna styras om. Det går inte heller att fakturera en leverans före det att leveransen är godsmottagen i PRIO. ESV menar vidare att förfarandet med milstolpar innebär att redovisningen inte överensstämmer med intentionerna i budgetlagen. FMV vill poängtera att fokus för upphandlingarna inte ligger, och bör inte ligga, i att hålla en jämn utgiftsnivå. FMV ska söka säkerställa faktiska leveranser i den takt de är avtalade med industrin och i den takt det krävs för att uppfylla Försvarsmaktens krav på tillgänglighet av ny materiel. Anslagsbehovet blir ett följd av avtalad leveranstakt. Idealt skapar goda prognoser möjlighet för Försvarsmakten att ha en dialog med regeringen kring de framtida anslagsbehoven, som utifrån leveransprognoser oftast skulle variera över åren. Varierande anslagsnivåer ligger dock inte i linje med regeringens nuvarande styrningsprinciper för anslag.

Då FMV tidigare hade ansvar för de dåvarande materielanslagen var inriktningen att styra mot en jämn anslagsbelastning. Detta ledde till ineffektivitet när leveranser endast kunde ske för ett visst årsbelopp. I

² Försvarsmaktens ekonomi- och resursledningssystem



takt med att invasionsförsvaret har ersatts med ett insatsförsvaret finns det även ett större behov av snabba leveranser och förändrade inriktningar för vad som ska beställas.

Hittills har myndigheterna behövt tillse en jämnare anslagsbelastning genom omplanering eftersom regeringen endast godkänt en kredit på 3 % samt att möjligheten för Försvarsmakten att behålla anslagssparandet, såsom ESV redovisar, har varierat från 0 % till 3 %.

FMV delar ESV:s slutsats om att ett anslagssparande och – kredit på högst 3 % inte är tillräckligt för att hantera fluktuationer på anslaget samt att det finns möjlighet att öka flexibiliteten inom ramen för dagens regelverk. Om regeringen är beredd att medge en anslagskredit på 10 % och ett hundraprocentigt behållande av anslagssparandet för Försvarsmaktens anslag, skulle justeringar av leveranser respektive nyttjande av räntekontokrediterna inte vara nödvändiga i samma utsträckning. Detta är även vad som framförs i betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsmodell (SOU 2014:15), vars förslag regeringen gett Försvarsmakten i uppdrag att integrera i sin planering (Uppdrag att till Försvarsmakten att redovisa underlag till förpolitisk inriktningsproposition, Fö/1179/MIL).

Frågan är dock om inte ESV:s analys av anslagsutfallet 2004-2013 visar att nivån på sparande/kredit skulle behöva överstiga 10 % givet de osäkerheter som materielförsörjningen dras med. Det är svårt att utifrån ESV:s redovisning bedöma detta eftersom anslagsnivån på anslaget 1:4 generellt är mer stabilt och inte lika kopplat till leverantörsförseningar etc. och anslagen har redovisats sammanslagna. Genom att ta ett ungefärligt medelvärde på den anslagsnivån som ESV redovisar mellan 2004-2013 och dela det med ett medelvärde på anslagsfluktuationerna (2,5 mdkr/16,5 mdkr), framgår att ca 15 % skulle vara en mer rättvisande nivå på kredit och sparande. Det finns därför möjligen en risk inbyggd i att övergå till den generella principen för styrning. Handlar det något år t ex om leveranser av JAS-plan som försenas kan beloppen som fluktuerar bli stora enskilda år.

Sammanfattningsvis menar FMV att ESV:s analys och slutsatser vilar på en otydlig problembild och bristande kunskap om rådande industriella förutsättningar, liksom ett övervärderande av statens möjligheter att ”leveransstyra mot jämn årsanslagnivå”.

Jämförelse med infrastrukturområdet

ESV gör i rapporten en jämförelse med infrastrukturområdet, eftersom denna även har osäkerhetsfaktorer och långa genomförandetider. FMV menar att jämförelsen med Trafikverket inte är så enkel som rapporten ger uttryck för.

Trafikverket har exempelvis en annan möjlighet att styra byggnationer av infrastrukturprojekt. Det går på ett annat sätt att ”gasa och bromsa” på årsbasis. Det går inte att på samma sätt att styra leveranser i materielförsörjningen. Leveranser av stridsflygplan, helikoptrar, pansarterrängbilar eller ubåtar från industrin, vilka levereras enligt kontrakt, går inte att styra om för att årets anslagsmedel tog slut. Det går heller inte att tvinga industrin att sträcka ut leveranslinjalerna för exempelvis helikopter 16 över 5 eller 6 år för att få en jämnare anslagsbelastning, när den amerikanske leverantören tillgodoser det svenska behovet av ett parti under 2 år inom en längre tillverkningsserie för många kunder/länder. Vidare visar internationella samarbeten att plötsliga ändringar kan ske i förutsättningarna för upphandlingen samt att samarbeten försenas, liksom att ändrade förhandlingssituationer snabbt kan ge andra förutsättningar, varav det finns flera exempel i närtid. Trafikverket har rimligtvis inte samma komplexitet i sina upphandlingar kopplat till internationella samarbeten.

3.3 Myndigheternas ansvar och befogenheter

Beställar-utförarmodellen

Med beställar-utförarmodellen avses att de varor och tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsbeläggs och att anslagsmedel anvisas och tilldelas de myndigheter som köper och använder produkten. Den utförande myndigheten blir i en sådan modell beroende av avgiftsintäkter från köparna för sin finansiering. ESV ifrågasätter om modellen mellan Försvarmakten och FMV kan beskrivas som en beställar- utförarmodell. Skälet till detta anges vara att FMV (exklusive de från Försvarmakten nyligen övertagna förråden, serviceställena och verkstäderna) inte är en utförare i egentlig mening. En av myndighetens huvuduppgifter är enligt instruktionen att upphandla varor och tjänster. FMV är således statens beställare. De faktiska utförarna finns utanför staten, i form av försvarsindustrin samt andra företag och organisationer.

FMV menar att ESV gör en något skev tolkning av utförarrollen. De huvudsakliga uppgifterna för FMV är enligt nuvarande instruktion att på uppdrag av Försvarmakten vidmakthålla, destruera och kassera varor samt upphandla byggentreprenader, varor och tjänster. FMV ska på uppdrag av Försvarmakten även tillhandhålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster. FMV ska biträda Försvarmakten i materielförsörjnings- och logistikförsörjningsplanering samt med materielsystemkunskap.

FMV:s uppdrag är i korthet att tillhandahålla en tjänsteportfölj för Försvarmaktens behov. Tjänsterna är kopplade till försvarsmateriel men uppdraget till FMV är inte att i egen regi producera, vidmakthålla och avveckla materiel utan att tillhandahålla tjänster. Försvarmakten beslutar således vad de vill beställa och FMV avgör hur tjänsterna ska utföras.

ESV:s resonemang bygger på en uppfattning att FMV själv bör producera de slutprodukter som levereras till Försvarmakten för att anses som utförare. Detta synsätt bör få konsekvenser för flertalet avgiftsfinansierade myndigheter som tillhandahåller tjänster.

Myndigheternas ansvar

Försvarmakten disponerar anslagen och beslutar därmed om hur anslagsmedlen ska användas. Med detta följer myndighetsledningens ansvar för verksamheten enligt tredje paragrafen i myndighetsförordningen (2007:515). ESV redovisar att Försvarmaktens ledning ska ansvara för att den verksamhet som finansieras av anslagen är effektiv, utförd i enlighet med gällande rätt samt redovisad och rapporterad på ett rättvisande sätt. Försvarmakten ansvarar enligt myndighetsförordningen även för en i övrigt god hushållning med anslagsmedlen.

För att kunna leva upp till kraven på ansvar i myndighetsförordningen menar ESV att Försvarmakten behöver agera som en kompetent beställare. Det innebär att myndigheten ska ha förmåga att ställa relevanta krav på vad som ska levereras, det vill säga försvarsmateriel och logistiklösningar m.m. Det innebär även att Försvarmakten behöver ha förmåga att värdera om leveranserna är ändamålsenliga, prisvärda och i övrigt i enlighet med vad som kan förväntas av en kostnadseffektiv utförare. En myndighet kan enligt ESV:s uppfattning inte frånhända sig kompetensen att fatta beslut inom ramen för det tilldelade ansvarsområdet. Detta gäller för all statlig verksamhet, oavsett om den utförs i egen regi, av externa leverantörer eller inom ramen för beställar- utförarmodeller inom staten. Förmågan att agera som kompetent beställare enligt ovan är enligt ESV således en lägsta acceptabla nivå på den beslutskompetens som krävs för en statlig myndighet.



FMV menar att ESV:s tolkning även i detta fall leder fel. Det kan inte vara en beställande myndighets ansvar att den uppdragstagande myndigheten utför sina uppdrag effektivt, enligt gällande rätt etc. i enlighet med myndighetsförordningen. Dessa krav gäller redan genom förordningen. Det skulle i praktiken leda till att myndighetsförordningen kan tillämpas olika beroende på om anslagsmedlen passerat en annan myndighet först eller inte. ESV gör tolkningen att myndighetsförordningen ska tillämpas på allt som finansieras av myndighetens anslag. Detta innebär då att myndigheter inte kan köpa varor eller tjänster av någon annan än av förvaltningsmyndigheter under regeringen, som är förordningens tillämpningsområde. Eftersom myndighetsförordningen anger att alla myndigheter tillämpa god hushållning av statens medel, menar FMV att det gäller även för en utförande myndighet när en annan myndighet disponerar anslagsmedel.

Försvarmakten lägger exempelvis beställningar på forskningsuppdrag på Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), på utbildningsuppdrag hos Förvarshögskolan (FHS), på rekryteringsuppdrag på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) och på fastighetsbehov på Fortifikationsverket. ESV:s resonemang får konsekvensen att exempelvis FOI, FHS, TRM och Fortifikationsverket inte heller kan lägga beställningar vidare på andra aktörer utan att det blir ineffektivt för Försvarmakten. Liksom att Försvarmakten måste ansvara för att anslagsmedlen utnyttjas i enlighet med myndighetsförordningen hos andra myndigheter såväl inom försvarssektorn, som utanför denna. Detta kan även gälla till och med i förlängningen hos de privata aktörer, såsom fastighetsägare och forskningssamarbetspartners.

4. FMV:s synpunkter på ESV:s Analys

ESV:s analys bygger på antaganden om två huvudsakliga problem med styrningen av försvarets materiel- och logistikförsörjning. FMV menar att denna problembild kan ifrågasättas, med anledning av de synpunkter som FMV framfört ovan.

FMV har ovan ifrågasatt de synpunkter på komplexitet som ESV har lyft fram i rapporten och menar att eventuella otydligheter kan hanteras genom en förbättrad styrning och uppföljning inom ramen för nuvarande modell.

ESV menar att de grundläggande principerna för finansiell styrning i staten inte överensstämmer med den modell som beslutats för försvarsområdet. FMV menar att regeringen i slutändan behöver välja vilken modell den förespråkar och om den är villig att ha en särlösning inom försvarssektorn. Antingen ska det prioriteras att gå mot den s.k. generella modellen för finansiell styrning eller att även fortsatt ha tvåmyndighetslösning enligt tidigare riksdagsbeslut.

Vad avser att det enligt ESV råder en obalans mellan ansvar och befogenheter menar FMV att ESV gjort en felaktig tolkning av relationen mellan myndigheternas instruktioner och myndighetsförordningen, varför den problembilden inte anses giltig.

Övriga alternativ

ESV:s alternativ 1, att återgå till tidigare beställar-utförarmodell, anser inte heller FMV vara ett förordat alternativ. Riksdag och regering fattade beslut om att omdana försvarslogistiken på det sätt som nu sker för att göra det mer kostnadseffektivt och för att det ansågs vara det mest ändamålsenliga för att genomdriva försvarsreformen. Att dessutom förstärka Försvarmaktens beställarkompetens, för att uppnå den balans mellan ansvar och befogenheter som ESV lyfter fram, skulle inte vara kostnadseffektivt.

ESV:s alternativ 2 motsvarar det alternativ som Förvarstrukturutredningen (FSU) föreslog i sitt steg 3. Regeringen har ännu inte tagit ställning till det förslaget, varför det hade varit relevant att komplettera

med ytterligare för- och nackdelar med ett sådant alternativ, för att rapporten ska ha ett fullgott beslutsunderlag. FSU:s slutsats var t.ex. att det skulle bli för stort och överblickbart/ostyrbart att tilldela en myndighet (Försvarsmakten) hela ansvaret för materiel- och logistikförsörjningen. Det som ESV beskriver som en nackdel i alternativ 2, att ”regeringen som behöver hantera avdömmingar när samverkan mellan de två myndigheterna inte fungerar” var en fördel enligt FSU. I dagsläget förordar FMV inte att regeringen nu går vidare med ett sådant alternativ då det, liksom ESV:s förslag, skulle äventyra den pågående omdaning.

5. FMV:s synpunkter på ESV:s slutsatser, förslag och konsekvensanalys

FMV avråder från att gå vidare med ESV:s förslag. FMV menar att fördelarna med att ha en tvåmyndighetslösning överväger, liksom att fortsätta omdaning av försvarslogistiken enligt tidigare beslut. Liksom i tidigare remissvar förespråkar FMV istället en utvecklad styrning inom ramen för nuvarande modell. Implementeringen av Investeringsplaneringsutredningens förslag kommer att innebära förbättringar inom nuvarande modell, inklusive en ökad flexibiliteten med större möjlighet till anslagssparande och anslagskredit. Så som påpekades i FMV:s remissvar på den utredningens betänkande³, är det dock nödvändigt att hantera flexibiliteten avseende anslagssparandet tillsammans med anslagskrediten. Att enbart höja krediten utan att även ha flexibilitet i sparande innebär inte den flexibilitet i planeringen som behövs.

Inom ramen för dagens modell kommer de steg som myndigheterna tagit kring fakturering och leveranser i Försvarsmaktens ledningssystem PRIO innebära förbättringar. Såsom tidigare nämnts finns även möjlighet för regeringen att se över dagens reglering samt ansvar för bemyndiganden.

FMV anser att ESV:s konsekvensanalys är alltför övergripande för att utgöra beslutsunderlag. En sådan förändring av riksdagens och regeringens förslag som föreslås kommer under pågående omdaning att riskera såväl omdaning som den effektivitet som den syftar till. Vidare delar FMV inte ESV:s uppfattning att en övergång till en enmyndighetslösning skulle vara ett kostnadseffektivt sätt att implementera en ny modell. Snarare skulle det vara förenat med ytterligare omställningskostnader och innebära att omprövning av tidigare beslut skulle vara ett kostsamt tillvägagångssätt.

Skulle regeringen välja att gå vidare med ESV:s förslag vill FMV tillföra att det finns ytterligare verksamheter som behöver utredas vidare avseende lämplighet att integrera i Försvarsmakten. En sådan är den test- och evalueringsverksamhet som FMV idag bedriver, där oberoendet i förhållande till leverantörer och kunden tidigare lyfts fram som viktigt. I nuvarande modell har FMV även i uppgift att sälja överkapacitet inom denna verksamhet på den internationella marknaden, för att minska Försvarsmaktens kostnader. Detta kan vara svårare att hantera inom Försvarsmakten, vilket skulle kunna leda till en fördyring.

³ SOU 2014:15



Öppen/Unclassified **BESLUT**

Datum
2014-09-30

Diarienummer
13FMV6155-12:1

Ärendetyp
Beslut
Sida
9(9)

I ärendets slutliga beredning har överdirektör Dan Ohlsson, chefen för Ledningsstaben Marie Holmberg, ekonomidirektör Boel Enjin, chefen för Juridiksektionen Maria Gutensparr och verksamhetsutvecklare Marie Gustafsson (föredragande) deltagit.

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Lena Erixon
Generaldirektör

Marie Gustafsson
Ledningsstaben

Sändlista

Regeringskansliet, Förvarsdepartementet

Kopia till

Riksrevisionen
Försvarmakten
Kustbevakningen
Totalförsvarets forskningsmyndighet
Försvarexportmyndigheten
Statskontoret
Ekonomistyrningsverket
Riksgäldskontoret
FMV arkiv
FMV:s verksamhetsområden och centrala staber