

Kommittédirektiv



Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten

Dir.
2015:71

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över materiel- och logistikförsörjningen för att det ska bli möjligt för regeringen att, med tillgängliga resurser, utforma och organisera denna med hänsyn till Försvarsmaktens justerade mål i enlighet med 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition.

Utredaren ska bland annat

- föreslå hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen bör utformas utifrån kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden, kravet på att logistiktjänsterna organiseras för detta och kravet på att logistiktjänsterna ska kunna styras och följas upp av Försvarsmakten,
- föreslå hur Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets iakttagelser när det gäller den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom materiel- och logistikområdet bör omhändertas,
- analysera ansvarsförhållandena mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, och
- analysera materiel- och logistikförsörjningen i förhållande till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2016.

Bakgrund

Regeringen konstaterar i den försvarspolitiska inriktningspropositionen Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Regeringen anser därför att den svenska försvarsförmågan ska stärkas och de försvarspolitiska samarbetena med andra länder och organisationer fördjupas. Utformningen av försvaret bör i första hand bygga på förmågan att möta ett väpnat angrepp. Riksdagen har på regeringens förslag beslutat om förtydligade mål för Försvarsmakten. De moderna konflikternas snabba förlopp ställer krav på hög tillgänglighet i fredstid men också hög beredskap för den händelse regeringen beslutar om höjd beredskap vid krig eller krigsfara. Samtliga krigsförband ska därför ha ett krav på tillgänglighet i fred och ett beredskapskrav för den händelse regeringen beslutar om höjd beredskap.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen anför regeringen vidare att materiel- och logistikförsörjningen är den verksamhet som syftar till att förse Försvarsmakten med de varor och tjänster som myndigheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Regeringen betonar att materiel- och logistikförsörjning, inklusive forskning och teknologiutveckling är medel för att stödja Försvarsmakten i att upprätthålla en relevant operativa förmåga i fred såväl som vid höjd beredskap. Försvarsmaktens operativa behov ska därmed vara styrande för materiel- och logistikförsörjningen.

Alla delar av Försvarsmakten som har uppgifter vid höjd beredskap ska organiseras som krigsförband. Materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering ska utgå från den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Av detta följer att Försvarsmaktens logistik och relevanta delar av dagens basorganisation ska organiseras som krigsförband och ingå i de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Det är en förutsättning för att dessa delar, tillsammans med logistikfunktionerna i Försvarets materielverk och det civila försvaret, ska kunna vara en funktionellt sammanhållen helhet

som effektivt kan utföra den bakre logistiken i händelse av höjd beredskap. Det är vidare en förutsättning för att kunna ställa krav på beredskap och krigsduglighet och för uppföljning av dessa krav.

I propositionen anför regeringen att man avser att tillsätta en utredning med uppgift att utvärdera den samlade materiel- och logistikförsörjningen utifrån bl.a. kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden. Regeringen anger också att utredningen ska omhänderta Ekonomistyrningsverkets iakttagelser (ESV 2013:57, ESV 2014:39) när det gäller styrning och uppföljning inom materiel- och logistikförsörjningsområdet.

Regeringen tillsatte 2009 Försvarsstrukturutredningen (dir. 2010:45), som skulle lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv stödverksamhet på försvarsområdet. Utredaren lämnade i betänkandet Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret (SOU 2011:36) flera förslag om hur materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten borde förändras för att kunna rationaliseras och effektiviseras och därigenom hantera insatsorganisationens krav. I juni 2012 fattade regeringen beslut om ändrad ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk när det gäller inköpsverksamhet, ledningsverksamhet och beställningsverksamhet. I besluten gavs uppdrag till myndigheterna att föra över viss verksamhet från Försvarsmakten till Försvarets materielverk för att därigenom effektivisera försvarets stödverksamhet. Syftet har varit att rationalisera materiel- och logistikförsörjningen och omfördela medel till annan verksamhet inom Försvarsmakten (prop. 2011/12:86, bet. 2011/12FöU9, rskr. 2011/12:291).

I samband med regeringens beslut om att rationalisera den fredstida materiel- och logistikförsörjningen gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa och utvärdera Försvarsmaktens och Försvarets materielverks arbete med att effektivisera försvarslogistiken. Statskontoret har lämnat tre rapporter mellan 2013 och 2015 (2013:14, 2014:15, 2015:11).

Riksdagen har i olika sammanhang efterfrågat en utvecklad redovisning av beslutade materielinvesteringar, senast vid

behandlingen av budgetpropositionen för 2013. Regeringen har i samband med budgetpropositionen vidtagit åtgärder för att tillmötesgå riksdagens krav på förbättrad återredovisning av materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen tillsatte i maj 2013 även Investeringsplaneringsutredningen för att utreda en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel (dir. 2013:52). Syftet med utredningen var att utforma en ändamålsenlig ordning för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar och öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå. Utredningen redovisade i mars 2014 betänkandet Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15) med förslag på hur den nya processen bör vara utformad. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 konstaterar regeringen att arbetet med att ta hand om utredarens förslag pågår och att man avser att återkomma till riksdagen i kommande budgetpropositioner med hur arbetet med utredarens förslag ska inarbetas i samband med budgetprocessen.

Samtidigt som materiel- och logistikförsörjningen utretts flera gånger under de senaste åren har utformningen av den finansieringsmodell som ligger till grund för verksamheten inte analyserats närmare. Därför beslutade regeringen i juni 2013 att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utreda hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten och den avgiftsfinansierade stödverksamheten som utförs av Försvarets materielverk kan förändras och förtydligas (Fö2013/1169/ESL). I uppdraget ingick bl.a. att för anslagen 6.1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och 6.1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar utreda hur nuvarande finansieringsmodell förhåller sig till kraven på utveckling och rationalisering av stödverksamheten, hur beställningsbemyndiganderamarnas innehåll kan förtydligas i förhållande till budgetlagens begrepp ”ekonomiska åtaganden för staten”, hur den ekonomiska uppföljningen kan bli tydligare och om indelningen mellan anslagen kan förtydligas. Ekonomistyrningsverkets rapport Finansiell styrning av försvaret (ESV 2013:57) lämnades till regeringen i oktober 2013. I januari 2014 fick

Ekonomistyrningsverket ett tilläggsuppdrag att analysera och föreslå hur materielförsörjningens finansiella transaktioner för anslagen 6.1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och 6.1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar kan koncentreras till Försvarsmakten eller Försvarets materielverk. Rapporten Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning (ESV 2014:39) lämnades till regeringen i maj 2014.

Sedan försvarslogistikreformen beslutades har den säkerhetspolitiska miljön i Europa försämrats bl.a. som ett resultat av den ryska aggressionen mot Ukraina. Utifrån det försämrade omvärldsläget anser regeringen att det nu är lämpligt att se över det pågående omställningsarbetet för att åstadkomma en materiel- och logistikförsörjning som i högre grad är anpassad för att stödja krigsförbanden vid höjd beredskap, inklusive vid mobilisering. Avsikten är att göra nödvändiga justeringar för att inrikta myndigheterna mot de uppgifter som framhålls i Försvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) och den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015.

Brister kopplade till materiel- och logistikförsörjningen

En materiel- och logistikförsörjning som är rationell i fredstid kan i många fall stå i konflikt med krigsförbandens behov vid höjd beredskap och krig. Höjda ambitioner för krig och höjd beredskap kan samtidigt medföra att den fredstida tillgängligheten går ner. Fredstida tillgänglighet och höjd beredskap måste således kontinuerligt balanseras mot varandra. Med anledning av de justerade målen för Försvarsmakten och det regeringen anför om Försvarsmaktens utformning för att kunna möta ett väpnat angrepp behöver logistikreformen ses över för att om nödvändigt genomföra justeringar av den liggande inriktningen och den därtill kopplade verksamheten. Försvarsstrukturutredningens förslag (SOU 2011:36) syftade till att rationalisera den fredstida materiel- och logistikförsörjningen. Sedan myndigheterna påbörjade

omställningsarbetet har regeringens krav på Försvarsmaktens förmåga ändrats, vilket ställer andra krav på beredskap och tillgänglighet. Det innebär även att högre krav ställs på att Försvarets materielverk, som är en civil myndighet, ska stå i beredskap. Detta förändrar förutsättningarna för myndigheten och dess personal.

Riksdagens och regeringens beslut (prop. 2011/12:86, bet. 2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291) innebär att Försvarsmakten ska vara beställare och Försvarets materielverk leverantör av försvarslogistik, det vill säga ett fortsatt nyttjande av den så kallade beställar-utförarmodellen. Syftet med den är att såväl beställaren som utföraren ska göras medvetna om kostnader, effektivitet och hur resurserna används. Försvarsmakten har dock en reglerad skyldighet att beställa försvarslogistik av Försvarets materielverk. För Försvarets materielverk blir därmed incitamenten för att effektivisera verksamheten svaga, samtidigt som Försvarsmakten i praktiken har små möjligheter att ställa krav på effektivitet och produktivitet.

Hur Försvarsmakten och Försvarets materielverk ska samverka i frågor om materiel- och logistikförsörjningen är otydligt reglerat i deras respektive instruktioner och regleringsbrev. Regeringen har därmed överlåtit till myndigheterna att själva komma överens om detta, vilket sker genom ett mellan myndigheterna upprättat samordningsavtal. I juridisk mening är samordningsavtalet inte ett avtal utan en överenskommelse mellan myndigheterna utan rättslig verkan eftersom samtliga statliga myndigheter ingår i den juridiska personen staten. Enligt Statskontoret är inte heller myndigheternas ekonomiska relationer eller hur beställningarna av vidmakthållande ska gå till i tillräckligt stor utsträckning reglerat. Detsamma gäller de finansiella gränsyterna och hur de ekonomiska transaktionerna ska gå till.

Ansvarsfördelningen i frågor om materiel- och logistikförsörjning har gemensamt utarbetats av myndigheterna. Den innebär att Försvarsmakten specificerar sina krav på förmåga och att materielverket utifrån angivna krav utarbetar möjliga försörjningslösningar. Ansvarsförhållandena efter reformen är i grunden desamma, även om rollerna har

förskjutits och Försvarets materielverk fått mer inflytande över logistikförsörjningen av försvaret. Trots rollförskjutningen har regeringen inte ändrat sin styrning av Försvarets materielverk.

Statskontoret lyfter fram ett antal centrala frågor som kvarstår att lösa ut i relationen mellan myndigheterna kopplade till omställningen av materiel- och logistikförsörjningen. Det gäller beställningar av vidmakthållande, valet av gemensamt långsiktigt it-system samt hur Försvarmaktens krav på beredskap ska tillgodoses.

Försvarmakten är ägarföreträdare och ansvarig för materielens status samt hur den används. Samtidigt har huvuddelen av teknik- och materielkontoren förts över till Försvarets materielverk. Gränstorna mellan myndigheternas verksamheter är otydliga varför risken för att man bygger upp parallella kompetenser är överhängande. Det finns heller ingen överenskommelse om hur man ska följa upp hur Försvarets materielverk genomför vidmakthållandet av materielen. Försvarmakten har ett krav från regeringen att återredovisa hur materielen har brukats under året. Att ta fram underlag för en sådan redovisning är i dag mycket komplicerat.

Statskontoret framhåller att reformen av materiel- och logistikförsörjningen medfört att myndigheternas behov av systemstöd har förändrats. Det förändrade arbetssättet kräver ett större informationsutbyte mellan myndigheterna. Man har i dag många it-system och höga kostnader för drift och underhåll. Frågan om vilka system Försvarmakten och Försvarets materielverk ska använda gemensamt har diskuterats i flera år utan att myndigheterna har lyckats komma överens om en långsiktig lösning. Det finns därför behov av att utarbeta en långsiktig lösning för detta.

Ekonomistyrningsverket har pekat på att nuvarande finansieringsform för materiel- och logistikförsörjningen gör att det finansiella flödet mellan Försvarmakten, Försvarets materielverk och industrin blir mycket komplext. I kombination med att många projekt sträcker sig över långa tidsperioder leder det till att Försvarets materielverks prestationer ofta är fragmenterade och svåra att följa på ett samlat sätt. Modellen för finansiering medför även att anslagen inte behöver belastas

när statens utgift inträffar utan när myndigheterna själva väljer att så ska ske. Denna flexibilitet i när en händelse ska återredovisas innebär att regeringens och riksdagens finansiella styrning försvåras.

Myndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. De ansvarar för att tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. En tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna är därför en grundläggande förutsättning för en fungerande styrning av statsförvaltningen. Ekonomistyrningsverket gör bedömningen att nuvarande finansiella utformning medför att Försvarsmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens (2007:515) krav på ledningens ansvar. Därmed kan man inte heller leva upp till kraven på ansvar för den militära förmågan i förordning (2007:1266) med instruktion Försvarsmakten.

Uppdraget om en översyn av materiel- och logistikförsörjningen

Materiel- och logistikförsörjning, inklusive forskning och teknologiutveckling är medel för att stödja Försvarsmakten i att upprätthålla en relevant operativa förmåga i fred såväl som vid höjd beredskap. Försvarsmaktens operativa behov ska därmed vara styrande för materiel- och logistikförsörjningen.

Utredarens övergripande uppdrag är att se över materiel- och logistikförsörjningen, utifrån ovan nämnda inriktning, för att det ska bli möjligt för regeringen att, med tillgängliga resurser, utforma och organisera materiel- och logistikförsörjningen med hänsyn tagen till Försvarsmaktens justerade mål.

Utredaren ska därför

- föreslå hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen bör utformas utifrån kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden och kravet på att logistiktjänsterna organiseras för detta,
- föreslå hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen bör utformas utifrån kraven på

att logistiktjänsterna ska kunna styras och följas upp av Försvarmakten,

- föreslå hur Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets iakttagelser när det gäller den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom materiel- och logistikområdet bör omhändertas,
- analysera ansvarsförhållandena mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk avseende materiel- och logistikförsörjningen utifrån Försvarmaktens behov av att kunna styra och följa upp de samlade logistiktjänsterna inom försvaret,
- analysera om ansvarsförhållanden och samverkansfrågor mellan myndigheterna bör regleras på annat sätt och redovisa hur en sådan reglering i så fall bör vara utformad,
- redovisa om nuvarande materiel- och logistikförsörjningslösning möjliggör för myndigheterna att leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar,
- föreslå nödvändiga organisatoriska justeringar för att tillmötesgå kraven på en ändamålsenlig materiel- och logistikförsörjning utifrån målet om krigsförbandens operativa förmåga vid höjd beredskap och krig,
- föreslå en långsiktig lösning för hur myndigheternas systemstöd ska inriktas,
- redovisa de personella konsekvenserna av sina förslag, och
- föreslå författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom ramen för EU samt internationella samarbeten.

Utredaren ska även hålla sig informerad om pågående organisationsförändringar med anledning av regeringens beslut den 28 juni 2012 om effektivisering av försvarets stödverksamhet.

Utredaren ska följa regeringens och myndigheternas arbete med införandet av ett nytt planeringssystem för försvarsmateriel.

Utredaren ska samverka med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant. Vidare ska utredaren samverka med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket.

Regeringen har i maj 2015 gett i uppdrag åt Ekonomistyrningsverket att föreslå hur den verksamhet vid Försvarets materielverk som nu finansieras med avgifter i stället kan finansieras över ett nytt anslag på statens budget. Regeringen anför i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att anslagsstrukturen inom utgiftsområde 6 kan behöva ses över för att på lämpligt sätt korrigera den finansiella styrningen av Försvarets materielverks avgiftsfinansierade verksamhet, genom att särskilja förvaltningskostnader från övriga kostnader. Utredaren ska samverka med Ekonomistyrningsverket i relevanta delar av respektive uppdrag.

Utredaren ska också inhämta information från Statskontoret i den utsträckning som det är nödvändigt.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2016.

(Försvarsdepartementet)