

Logistik för högre försvarsberedskap

*Betänkande av
Översyn av materiel- och logistikförsörjningen
till Försvarsmakten*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:88

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24539-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Hultqvist

Regeringen beslutade den 25 juni 2015 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2015:71) med uppdrag att göra en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten. Detta 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.

Den 1 september 2015 förordnade statsrådet Hultqvist förutvarande kanslichefen i riksdagens försvarsutskott Ingemar Wahlberg som särskild utredare.

Den 1 oktober 2015 förordnades kanslirådet Katja Anell, Finansdepartementet, och kanslirådet Mårten Levin, Försvarsdepartementet, och den 8 oktober 2015 ämnesrådet Tommy Åkesson, Försvarsdepartementet, alla tre som sakkunniga.

Den 1 oktober 2015 förordnades brigadgeneralen, sedermera generalmajoren, Fredrik Robertsson, Försvarsmakten, och chefen för ledningsstaben Marie Holmberg, Försvarets materielverk, som experter.

Den 21 september 2015 anställdes kanslirådet Robert Ihrfors, Försvarsdepartementet, som sekreterare till och med den 31 december 2015. Den 1 oktober anställdes utredare Katarina Johansson, Statskontoret, och den 1 november utredare Ellen Rova, Ekonomistyrningsverket, som sekreterare.

Den 1 juni 2016 anställdes kanslirådet Robert Ihrfors på nytt som sekreterare.

Den 3 oktober 2016 entledigades kanslirådet Katja Anell från uppdraget som sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Julia Hagberg, Finansdepartementet, som sakkunnig.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap* (SOU 2016:88). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2016

Ingemar Wahlberg

/ Robert Ihrfors
Katarina Johansson
Ellen Rova

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.....	25
2 Utredningens uppdrag och arbete	27
2.1 Tolkning av uppdrag och avgränsningar.....	28
2.2 Utredningsarbetet.....	29
3 Försvarslogistikreformerna	31
3.1 Försvarsstrukturutredningens uppdrag.....	31
3.2 Försvarsstrukturutredningens förslag	32
3.3 Försvarmaktens remissvar	34
3.4 Försvarets materielverks remissvar	35
3.5 Regeringens planeringsanvisningar	35
3.6 Riksdagens ställningstagande avseende utkontraktering	36
3.7 Regeringens beslut 2012	37
3.8 Genomförandet av verksamhetsövergångarna	38

4	Ny försvarspolitisk inriktning.....	39
4.1	Ökade krav på Försvarsmaktens beredskap och krigsförbandens förmåga	39
4.2	Skärpta krav på materiel- och logistikförsörjningen	42
5	Myndighetsledningens ansvar.....	47
5.1	Myndighetsledningens ansvar inför regeringen.....	47
5.2	Regeringens styrning och uppföljning	49
6	Styrning av statliga investeringar	51
6.1	Nya regler för styrning och uppföljning av statliga investeringar.....	51
6.2	Planerade samhällsinvesteringar	52
6.3	Planerade verksamhetsinvesteringar.....	53
7	Ny process för investeringar i försvarsmateriel.....	55
7.1	Planerings-, besluts- och uppföljningsprocessens tillkomst	55
7.2	Planerings-, besluts- och uppföljningsprocessens utformning.....	56
7.3	Den nya processens effekter	57
8	Försvarsmakten	59
8.1	Riksdagen beslutar om mål och grundläggande förutsättningar	60
8.2	Regeringen beslutar om Försvarsmaktens uppgifter.....	60
8.3	Regeringens inriktningsbeslut avseende Försvarsmaktens verksamhet.....	61
8.4	Regeringen beslutar om Försvarsmaktens organisation	61
8.5	Finansiell styrning av Försvarsmaktens verksamhet.....	62

8.6	Försvarsmaktens organisation	65
8.7	Inriktning och planering.....	68
9	Försvarsmaktens beredskapssystem.....	71
9.1	Vissa grundläggande författningsmässiga utgångspunkter	71
9.2	Internationella operationer	72
9.3	Regeringens beslut om höjd beredskap	72
9.4	Försvarsmaktens beredskapssystem	73
9.5	Ekonomiska och administrativa begränsningar och möjligheter vid en ökning av beredskapen	76
9.6	Beredskapssystemets flexibilitet	76
10	Försvarets materielverk	77
10.1	Regeringen beslutar om FMV:s uppgifter.....	77
10.2	Regeringens inriktningsbeslut avseende FMV:s verksamhet	79
10.3	Finansiell styrning av FMV:s verksamhet	79
10.4	FMV:s organisation	82
10.5	FMV:s kostnader fördelas på beställningar	85
11	Myndigheternas systemstöd för materiel- och logistikförsörjning.....	89
11.1	Systemstödet ur ett beredskapsperspektiv	89
11.2	Försvarsmaktens system Prio	90
11.3	FMV:s systemstöd	91
12	Statskontorets iakttagelser	93
12.1	Myndigheterna har inte uppnått syftet med försvarslogistikreformen	93

12.2	Försvarslogistikreformen omfattade delar av Försvarstrukturutredningen	94
12.3	Risker i utformningen av försvarslogistiken.....	98
13	Ekonomistyrningsverkets iakttagelser	103
13.1	Finansiell styrning av försvaret.....	103
13.2	Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning	108
13.3	En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar.....	110
13.4	Anslagsfinansiering av FMV	112
14	Utredningens kompletterande iakttagelser	115
14.1	Organisationens utformning utgår inte från höjd beredskap	115
14.2	Styrmodellens brister får konsekvenser i samtliga beredskapsnivåer.....	119
15	Logistikförsörjningen anpassas för högre krav på försvarsberedskap	127
15.1	Förslag avseende materiel- och logistikförsörjningens inriktning	128
15.2	Förslag avseende logistiktjänster.....	130
15.3	Förslag avseende vidmakthållande av Försvarsmaktens materiel.....	132
15.4	Förslag avseende upphandling inom logistikförsörjningen	135
15.5	Förslag om att upphäva regeringsbeslut.....	137
16	Utvecklad styrning av materielförsörjningen	139
16.1	Försvarsmaktens kompetens och resurser att ta ansvar för materiell utformning av förbanden utökas	139

16.2	Regeringens styrning av materieförsörjningen förstärks ..	141
16.3	FMV tilldelas ett förvaltningsanslag	150
16.4	Forum för informationsutbyte formaliseras	153
16.5	Materielen förs över från FMV till Försvarsmakten när anskaffningen är slutförd	156
16.6	Höjd anslagskredit på anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, och minskad övrig kreditram i Riksgäldskontoret	158
17	Utredningens förslag avseende myndigheternas systemstöd för materiel- och logistikförsörjning	163
17.1	En arbetsgrupp bör samordna arbetet med gemensamma systemstödsfrågor	163
18	Genomförande och uppföljning av förslagen	167
18.1	Förslagen bör omhändertas som en helhet	167
18.2	Regeringskansliet leder genomförandet av förslagen	167
18.3	Utredningens förslag bör utvärderas och ytterligare åtgärder bör övervägas	168
19	Konsekvensanalys.....	171
19.1	Budgetära konsekvenserna av förslagen	171
19.2	Personella konsekvenserna av förslagen.....	181
20	Ny ansvarsfördelning och finansieringsmodell.....	183
20.1	Ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna	183
20.2	Ny finansiell styrmodell och kopplingen till processen för investeringar i försvarsmateriel	184
21	Utredningens rekommendationer.....	189
21.1	Rekommendationer	189

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:71	197
Bilaga 2 Genomförandearbetet	207

Sammanfattning

Uppgiften

Den 25 juni 2015 beslutade regeringen om direktiv till en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten (dir. 2015:71). Direktivet har två huvudspår.

För det första ska utredningen lämna förslag till hur den samlade materiel- och logistikförsörjningen bör utformas i enlighet med kraven i 2015 års försvarspolitiska inriktningsbeslut. Kraven består bland annat av att den operativa förmågan i krigsförbanden ska öka, att logistikförsörjningen ska organiseras för att uppnå detta och att Försvarsmakten ska kunna styra och följa upp logistikförsörjningen. Försvarsmakten ska kunna ta ett samlat och entydigt ansvar inför regeringen för krigsförbandens status.

För det andra ska utredningen lämna förslag till hur de brister som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket pekat på avseende verksamhetsmässig och finansiell styrning inom materiel- och logistikförsörjningsområdet bör omhändertas.

Överväganden

Utgångspunkten för utredningens förslag är regeringens krav på högre tillgänglighet och beredskap i krigsförbanden för att på så sätt öka Försvarsmaktens operativa effekt.

Utredningen skiljer på *logistikförsörjning* av Försvarsmaktens krigsförband respektive på *materielförsörjning*, det vill säga investeringar i ny materiel. Det är två olika processer, med olika syften och med olika tidsperspektiv.

Logistikförsörjningen är förutsättningsskapande för att krigsförbanden ska kunna genomföra utbildningar, övningar, operationer och upprätthålla incidentberedskap samt tillgänglighet och bered-

skap. Ledning av krigsförband i alla beredskapsnivåer, inklusive incidentberedskap, bör hållas samman med ledning av logistikförsörjningen. Logistikens måste, som Försvarsmaktens övriga delar, utgå från principen lika ledning i fred, kris och krig för att skapa förutsättningar för en organisation som klarar förändrad beredskap med snabba övergångar i våldsamma förlopp.

Försvarsmakten ska ansvara inför regeringen för den operativa förmågan i krigsförbanden. Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör fortsatt vara två myndigheter under regeringen, var och en med sin uppgift och sitt ansvar. Myndigheternas ansvar bör överensstämma med tilldelade befogenheter. Verksamhetsansvar och finansiellt ansvar ska följas åt.

Utredningens förslag

Logistikförsörjningen anpassas för högre krav på försvarsberedskap

Utredningen föreslår att Försvarsmakten ska ansvara för att driftstyra och vidmakthålla myndighetens materiel. Förslaget innebär att Försvarsmakten får upphandla varor och tjänster inom detta ansvarsområde. Utredningen föreslår att verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder inom Försvarets materielverk förs över till Försvarsmakten. Förslaget innebär även att resurser för upphandling av materiel och tjänster inom logistikförsörjningen samt resurser för driftstyrning av materielen, förs över från Försvarets materielverk till Försvarsmakten.

Försvarets materielverk kommer även fortsättningsvis stödja Försvarsmakten att vidmakthålla av den materiel som är levererad till Försvarsmakten. Det sker genom tjänster som avgiftsfinansieras med anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

En ny finansiell styrmodell

Utredningen föreslår en ny finansiell styrmodell som innebär att riksdagens och regeringens styrning av statens åtaganden och statens utgifter sker utifrån relationen till utomstatliga leverantörer. Enligt förslaget renodlas de finansiella flödena och de inomstatliga trans-

aktionerna mellan myndigheterna utgår. Den finansiella informationen inom utgiftsområdet kommer att följa gällande regelverk genom att den utgår från när den statliga utgiften inträffar och hur det statliga åtagandet ingår.

Utredningen föreslår att Försvarets materielverk tilldelas dispositionsrätten till anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*, det vill säga investeringsanslaget. Genom den nya processen för investeringar i försvarsmateriel kan Försvarets materielverk som i dag, på uppdrag av Försvarsmakten, ansvara för upphandling av ny försvarsmateriel eller väsentligt ökad teknisk förmåga i befintlig materiel. Försvarsmakten ska fortsatt lämna investeringsplanen till regeringen. Försvarsmakten får även fortsatt bemyndigandet att initiera förberedelse av anskaffning och bemyndigandet att påbörja anskaffning. Försvarets materielverk genomför den av Försvarsmakten beställda verksamheten. Försvarsmaktens inflytande över materieförsörjningen förändras därmed inte jämfört med i dag.

Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har påpekat att Försvarsmakten har bristande beställarkompetens mot Försvarets materielverk, och att den har försvagats genom försvarslogistikreformen. Utredningen föreslår därför en överföring av kompetens från Försvarets materielverk till Försvarsmakten så att Försvarsmaktens beställarkompetens stärks.

Utredningen föreslår att anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* delas upp i två anslagposter. En post avser industrins leveranser av materiel och tjänster till staten. Den andra anslagsposten avser utgifter för Försvarets materielverks arbete med projektering, upphandling och avveckling av försvarsmateriel på uppdrag av Försvarsmakten.

Vidare föreslår utredningen att ett förvaltningsanslag bör inrättas för Försvarets materielverk. Förvaltningsanslaget bör i huvudsak finansiera utgifter för ledning, ekonomiadministration, personaladministration, planering och uppföljning av verksamheten, övrigt verksamhetsstöd som relaterar till att anskaffning, vidmakthållande och avveckling av Försvarsmaktens materiel. Anslaget föreslås även få finansiera den verksamhet som i dag omfattas av ändamålet för anslag *1:11 Internationella materielsamarbeten och industrifrågor och exportstöd m.m.*

Förslagets effekter

Logistikförsörjningen anpassas för högre krav på försvarsberedskap. Med försvarsberedskap avses beredskap för att kunna motstå olika typer av väpnade angrepp. Förslagen följer principen om lika ledning i fred, kris och krig och skapar förutsättningar för snabb övergång till högre beredskapsnivåer. Förslagen innebär att samtliga logistikresurser underställs överbefälhavaren. Försvarsmakten får en sammanhållen krigsorganisation med tillhörande logistikresurser.

Förslagen medför att Försvarsmakten kan styra och följa upp logistikförsörjningen, både den inomstatliga och den utomstatligt genomförda logistiken. Försvarsmakten kan ta det samlade ansvaret inför regeringen för att vidmakthålla krigsförbanden. Verksamhetsansvar och finansiellt ansvar följs åt.

Förslagen inom materielförsörjningen innebär att förutsättningarna för regeringen att styra och utkräva ansvar förbättras. Regeringen får ökad kontroll över materielförsörjningen. Genom förslagen får regeringen och även Försvarsmakten till skillnad mot i dag information om statens åtaganden och förväntade leveranser.

Genom förslaget kommer redovisningen av beställningsbemyndigandet att visa vad staten har beställt av industrin och inte som i dag på vad Försvarsmakten har beställt från Försvarets materielverk. Utredningens innebär att bemyndiganderedovisningen blir i enlighet med budgetlagen.

Styrning och uppföljning inriktas mot materielleveranser till staten i stället för mot upparbetade anslagsmedel. Det blir ett direkt samband mellan riksdagens och regeringens beslut om anslag och den materiel och de tjänster knutna till materielen som levereras till staten.

Förslaget om att dela in anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* i anslagposter innebär att regeringen kan bedöma omfattningen av utgifterna för verksamheten i Försvarets materielverk i förhållande till utgifterna för materiel och tjänster som levereras till staten. Genom att införa ett förvaltningsanslag för Försvarets materielverk får regeringen därutöver ytterligare en möjlighet att styra och följa upp myndigheten. Försvarets materielverk får ett odelat ansvar inför regeringen för anslagen. Verksamhetsansvar och finansiellt ansvar följs åt.

Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets iakttagelser om bristerna i den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom det nuvarande systemet för materiel- och logistikområdet omhändertas.

Förslaget innebär inga nya anslagsbehov.

Genomförandet av regeringens beslut

Vid ett genomförande av utredningens förslag återstår sannolikt ett antal gränsdragningsbeslut att fatta. Utredningen föreslår därför att regeringen bör inrätta samordningsgrupp under ledning av Regeringskansliet med representation bland annat från Försvarmakten och Försvarets materielverk, för att koordinera arbetet med att genomföra de av regeringen beslutade förändringarna. Om en samsyn inte kan uppnås bör frågor hänskjutas till regeringen för beslut.

Regeringen bör följa upp hur myndigheterna genomför regeringens beslut med anledning av utredningens förslag. Regeringen bör för denna uppgift anlita en oberoende part. En utvärdering bör även göras senast fem år efter genomförandet för att pröva om syftet med den nya ordningen uppnåtts och om det finns behov av justeringar.

Summary

The assignment

On 25 June 2015, the Government set terms of reference for a review of equipment and logistics provision to the Swedish Armed Forces. The Government's terms of reference are clear and leave little room for misinterpretation. The terms of reference have two main tracks.

Firstly, the Inquiry is to submit proposals on how the Swedish Armed Forces are to be able to control and follow up the logistics services required to meet the demands for increased operational capabilities of military units. The Swedish Armed Forces must have the ability to take overall and clear responsibility vis-à-vis the Government for the status of military units.

Secondly, the Inquiry is to submit proposals to remedy the failings identified by the Swedish Agency for Public Management and the Swedish National Financial Management Authority concerning operational and financial management within the area of logistics and equipment provision.

Considerations

The Inquiry is strictly limited to its terms of reference. The Swedish Armed Forces and the Defence Materiel Administration should continue as two agencies under the Government – each with their own tasks and responsibilities.

The Inquiry differentiates between *logistics provision* for the Swedish Armed Forces' military units and *equipment provision*, that is investments in new equipment or improved capabilities. These have two separate purposes. They are two different processes and have different time perspectives.

The Riksdag's and the Government's requirements in terms of increased availability and preparedness of military units and increased operational effectiveness of the Swedish Armed Forces are given high priority and weight, as a basis for the Inquiry's proposals.

The Government has decided to introduce a new system for planning, decision-making and follow-up of investments by the Swedish Armed Forces in 2017. This system forms the basis of the inquiry's considerations and proposals.

Logistics provision creates the conditions, within the framework of unit production, for conducting military unit training and exercises, not least military unit exercises which all units must carry out during their introductory period, for rapid response capability and for meeting the availability and preparedness demands of the Government.

Command of unit production, rapid response capability, activation, mobilisation and operational activities should be kept together with the command of logistics provision. Like other parts of the Swedish Armed Forces, logistics must be led in the same way, whether in times of peace, crisis or war. Perhaps sometimes conducted during a rapid and violent course of events.

The Swedish Agency for Public Management and the Swedish National Financial Management Authority have identified failings caused by the current system for operational and financial management in the Swedish Armed Forces and the Defence Materiel Administration.

The division of responsibilities between the agencies should be clarified to improve the Government's ability to carry out control and exact accountability.

The Inquiry's proposals

Logistical resources within the Defence Materiel Administration which support units of the Swedish Armed Forces should be concentrated in the Swedish Armed Forces. This means that the Storage, Service and Workshops area of activities within the Defence Materiel Administration should be transferred to the Swedish Armed Forces. Resources to enable the Swedish Armed Forces to procure equipment and services for this logistics

provision, and resources for operational control of the equipment, should also be transferred from the Defence Materiel Administration to the Swedish Armed Forces.

The Swedish Agency for Public Management and the Swedish National Financial Management Authority have pointed out that procurement expertise at the Swedish Armed Forces has been weakened and is inadequate as a result of the reorganisation of defence logistics which has taken place in recent years. The Inquiry shares this view. The Inquiry therefore proposes a rebalancing of this expertise from the Defence Materiel Administration to the Swedish Armed Forces so that Swedish Armed Forces procurement expertise of Defence Materiel Administration services is strengthened.

As is the case today, the Defence Materiel Administration – on behalf of the Swedish Armed Forces – will be responsible for the procurement of new defence equipment or its considerably increased capacity, and the testing and evaluation of such equipment before it is put to use by the Swedish Armed Forces.

The Defence Materiel Administration will also continue to support the Swedish Armed Forces in its procurement of equipment and services required to maintain the equipment that has been delivered to the Swedish Armed Forces.

An administrative appropriation should be created in the central government budget for the Defence Materiel Administration. The administrative appropriation should primarily finance activities that are not intended to support project work.

The Defence Materiel Administration should be given the right of disposal of appropriation 1:3 *Acquisition of equipment and facilities*, that is the investment appropriation.

The investment appropriation should be split into two sub-items. One sub-item would concern financing industry's deliveries of equipment and services to the State. The other sub-item would concern financing the Defence Materiel Administration's costs relating to studies, planning, procurement, delivery and decommissioning of defence equipment carried out on behalf of the Swedish Armed Forces.

Impact of the proposals

The Swedish Armed Forces will be able to fully control and follow up the logistics services. The proposals are fully compliant with the direction of the defence policy government bill, the Government's policy direction decisions to the agencies and the inquiry terms of reference.

The failings observed by the Swedish National Financial Management Authority and the Swedish Agency for Public Management in operational and financial management within the current system for the equipment and logistics area will essentially be taken care of.

The Swedish Armed Forces will receive undivided and overall responsibility vis-à-vis the Government for the maintenance of the military units since all state defence logistics and responsibility for the maintenance of equipment will be concentrated in the Swedish Armed Forces. The chain of command will remain the same, whether in times of peace, crisis or war. Operational responsibility and financial responsibility go hand in hand.

The Swedish Armed Forces' procurement expertise, in relation to the Defence Materiel Administration's investments in industries that the Defence Materiel Administration is to procure, will be strengthened.

A transition to mainly appropriation financing of the Defence Materiel Administration will give the Government an opportunity to steer the agency.

The budget documentation for sub-item 1 in the investment appropriation will clearly identify the equipment and services expected to be delivered to the State during the current and following budget year – this is lacking today.

The budget documentation for sub-item 2 in the investment appropriation will clearly identify the Defence Materiel Administration's project-related costs and thus it will be possible to assess their extent – this is lacking today.

The solution provides clarity on how appropriations are used. Follow-up will focus on deliveries of equipment and services rather than established appropriations. There will be a focus on delivery. Thus, there will be a direct connection between the Riksdag's and the Government's appropriation decisions and the equipment and

services tied to the equipment delivered to the State – which is not the case today.

The Government will be able to meet the rationalisation requirement of the Defence Materiel Administration's appropriation in connection with the price and salary recalculation of their appropriation – the Government cannot do this today.

The Defence Materiel Administration will receive undivided and overall responsibility vis-à-vis the Government. Operational responsibility and financial responsibility will go hand in hand.

The budget decision will affect deliveries – this is not the case today.

The investment appropriation will be debited when the State receives deliveries from industry and when the Defence Materiel Administration delivers services to the Swedish Armed Forces – there will be streamlined financial flows.

The authorisation report will show the State's financial commitments and future appropriation needs – this will be in accordance with the Budget Act.

The division of responsibilities between the agencies will be clarified, which will improve the Government's ability to carry out control and exact accountability.

Financial management will be strengthened. Both agencies will receive an important assignment with a strong link to the central government budget process.

The new planning, decision-making and follow-up process introduced in 2017 will be stabilised and formalised. The Swedish Armed Forces will gain control over client orders to the Defence Materiel Administration, and the follow-up of orders placed. The Government will gain increased control over the implementation of the project. Several decision gateways will be introduced during the course of the project, which will enable the Government to influence shifting demands in relation to finances or capability.

Implementation of the Government's decisions

The Government should appoint a management group with representation from the Government Offices, the Swedish Armed Forces and the Defence Materiel Administration to coordinate work to

implement the changes decided by the Government. When the Government has made its decision in response to the Inquiry, a number of borderline case decisions will likely remain to be taken. It is essential that these are taken promptly so that implementation is not delayed. It must not lead to a protracted negotiation process between the agencies. The management group has an important task to facilitate fast decision-making within the agencies. Coordination is the result of collaboration. The group will not take over any new agency decisions. If consensus cannot be reached, the issues should be referred to the Government for a decision.

The Government should continuously monitor how the agencies implement the Government's decisions in response to the Inquiry's proposals. The Government can engage an independent party for this task. An evaluation should be conducted five years after implementation at the latest to examine whether the purpose of the new system has been served.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

dels att två nya paragrafer, 3 d och 3 e §§, ska införas,

dels att 11 a § ska ha följande lydelse,

dels att 32 a § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §

Försvarmakten ska bedriva service-, förråds- och verkstads-tjänster för förbandsverksamheten.

3 e §

Försvarmakten ska ansvara för driftsstyrning och vidmakthållande av myndighetens materiel.

11 a §¹

Försvarmakten ska anlita Försvarets materielverk vid upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

Försvarmakten får upphandla varor och tjänster som behövs för den verksamhet som myndigheten ska bedriva enligt 3 d och 3 e §§. Försvarmakten ska i övrigt anlita

¹ Senaste lydelse 2012:899.

Försvarsmakten får tilldela kontrakt som grundar sig på ramavtal som ingåtts med en enda eller flera leverantörer, om tilldelningen av kontraktet grundar sig på ramavtalet genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Försvarsmakten får också upphandla varor och tjänster som uppgår till högst värdet för direktupphandling enligt 15 kap. 3 § andra stycket första meningen lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Försvarsmakten får vidare upphandla varor och tjänster som är av särskild betydelse för rikets säkerhet och som ska användas av enheter i Försvarsmakten som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd.

Försvarets materielverk vid upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

Försvarsmakten får *dock* tilldela kontrakt som grundar sig på ramavtal som ingåtts med en enda eller flera leverantörer, om tilldelningen av kontraktet grundar sig på ramavtalet genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud. Försvarsmakten får också upphandla varor och tjänster som uppgår till högst värdet för direktupphandling enligt 15 kap. 3 § andra stycket första meningen lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Försvarsmakten får vidare upphandla varor och tjänster som är av särskild betydelse för rikets säkerhet och som ska användas av enheter i Försvarsmakten som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd.

32 a §²

Försvarsmakten får meddela föreskrifter i fråga om skyldigheten för Försvarets materielverk att tillhandahålla logistik i form av service-, förråds- och verkstads-tjänster för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra verksamhet under höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den X 201X.

² Senaste lydelse 2012:899.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Försvarets materielverk ska på uppdrag av Försvarsmakten

- vidmakthålla, destruera och kassera varor,

- upphandla byggentreprenader, varor och tjänster och

- tillhandahålla logistiktjänster.

Materielverket ska ta hänsyn till de särskilt brådskande förhållanden som kan uppkomma vid höjd beredskap och mobilisering samt i fredstid när Sveriges territoriella integritet ska hävdas.

Försvarets materielverk ska biträda Försvarsmakten i materieförsörjnings och logistikförsörjningsplanering samt med materiel-systemkunskap.

Försvarets materielverk ska på

uppdrag av Försvarsmakten vid-

makthålla, destruera och kassera

varor samt upphandla byggentreprenader, varor och tjänster.

Denna förordning träder i kraft den X 201X.

¹ Senaste lydelse 2015:723.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redogör utredningen för utgångspunkter, tolkning av uppdraget och vilka avgränsningar som gjorts i utredningsarbetet.

Utredningens uppdrag är att se över materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten och föreslå förändringar av dess utformning och organisation. Översynen ska göras utifrån den nya försvarspolitiska inriktningen och dess ökade krav på Försvarsmaktens tillgänglighet och beredskap.¹

I kommittédirektivet anges att förslagen till justerad ordning ska vara anpassade till kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden. Operativa behov i krigsförbanden ska vara styrande för materiel- och logistikförsörjningens utformning. Inriktningen bör vara att materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering utgår från den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Logistiktjänsterna ska kunna styras och följas upp av Försvarsmakten.²

Dagens utformning härrör i stora delar från Försvarslogistikreformerna som behandlas i *kapitel 3*.

En sammanfattning av för utredningen relevanta delar av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet redovisas i *kapitel 4*.

I uppdraget ingår att analysera ansvarsförhållanden inom materiel- och logistikförsörjningen samt myndigheternas möjlighet att leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar. Kraven beskrivs i *kapitel 5*.

¹ Proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning *Sveriges försvar 2016–2020*.

² Direktiv 2015:71 Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten.

Utredningens förslag utgår från det nya regelverket för styrning och uppföljning av statliga investeringar. Regelverket beskrivs i *kapitel 6*.

Regeringen har beslutat om en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess för investeringar i försvarsmateriel som redovisas i *kapitel 7*.

Kapitel 8–11 innehåller fakta om Försvarsmakten, Försvarsmaktens beredskapssystem och Försvarets materielverk samt myndigheternas systemstöd för materiel- och logistikförsörjningen.

Utredningen ska även föreslå hur Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets iakttagelser när det gäller den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom materiel- och logistikområdet bör omhändertas. En sammanfattning av de iakttagelser som åsyftas återfinns i *kapitel 12 och 13*. I *kapitel 14* redovisas utredningens kompletterande iakttagelser.

Utredningens förslag för att anpassa logistikförsörjningen till högre krav på försvarsberedskap redovisas i *kapitel 15*.

I *kapitel 16* redovisas förslagen till en utvecklad styrning av materielförsörjningen. Utredningens förslag avseende långsiktig inriktning av myndigheternas systemstöd för materiel och logistikförsörjning redovisas i *kapitel 17*.

Kapitel 18 innehåller utredningens förslag om hur genomförandet av förslagen bör ske. Därefter följer i *kapitel 19* en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag. Utredningens förslag till ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna och en beskrivning av hur förslagen om finansiell styrmodell hänger samman med materielplaneringsprocessen redovisas i *kapitel 20*.

Betänkandet avslutas med *kapitel 21* som innehåller utredningens rekommendationer till regeringen i frågor utredningen identifierat men som ligger utanför direktivet.

Förslagen ska enligt direktivet vara möjliga att genomföra med tillgängliga resurser. Utredningens direktiv redovisas i *bilaga 1*.

2.1 Tolkning av uppdrag och avgränsningar

Utredningens övergripande uppdrag är att se över hur materiel- och logistikförsörjningen kan anpassas till kraven i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet. Utredningen har därför avgränsat

arbetet till förslag som är möjliga att besluta under innevarande valperiod och genomföra före inriktningsperiodens slut, 2020.

Arbetet har inte omfattat den forskningsverksamhet som finansieras med anslag 1:5 *Forskning och teknikutveckling*.³ Motivet till avgränsningen är att regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över forskningsverksamheten.⁴

Utredningen har också avgränsat överbäganden och förslag till att endast gälla materiel- och logistikförsörjningen i sin helhet. Det innebär att utredningen inte lämnar förslag som endast rör enskilda områden, exempelvis försvarssjukvård eller ledningssystemområdet.

En tredje verksamhetsmässig avgränsning som utredningen gör är att begränsa arbetet till att endast röra materiel- och logistiktjänster som Försvarsmakten beställer av FMV. Direktivet pekar tydligt på relationen mellan Försvarsmakten och FMV samt den verksamhet som FMV bedriver. Överbägandena omfattar inte de anläggningar som anskaffas och förvaltas av Fortifikationsverket. Utredningen tolkar vidare frågeställningarna i uppdraget så som att de rör regeringens styrning av materiel- och logistikförsörjningen i form av hur myndigheternas uppdrag är utformade och verksamheten styrs och följs upp. Utredningen hanterar därför endast i mycket begränsad omfattning frågor som rör försörjningssäkerhet och styrning av utomstatliga leverantörer.

Organisatoriskt har utredningen begränsat arbetet till förhållandet mellan Försvarsmakten och FMV samt mellan de två myndigheterna och regeringen. Förslagen ska kunna omsättas i förändrade författningar, finansiella restriktioner samt särskilda regeringsbeslut. Utredningens förslag omfattar inte myndigheternas interna organisationer eller arbetsprocesser.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde arbetet i september 2015 och har sammanträtt vid fem tillfällen. Utredningen har hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom ramen för EU samt internationella samarbeten. Utredningen

³ I budgetpropositionen för 2017 benämns anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling*.

⁴ Direktiv 2015:103 Forskning och utveckling på försvarsområdet.

har även hållit sig informerad om pågående organisationsförändringar med anledning av regeringens beslut den 28 juni 2012 om effektivisering av försvarets stödverksamhet.

Utredningen har följt regeringens och myndigheternas arbete med införandet av den nya processen för investeringar i försvarsmateriel.

Utredningen har samverkat med utredningen *Forskning och utveckling på försvarsområdet* (dir. 2015:103), Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, samt i viss utsträckning med Ekonomistyrningsverket.

3 Försvarslogistikreformerna

Materiel- och logistikförsörjningen har de senaste 25 åren utretts vid ett flertal tillfällen i syfte att effektivisera och rationalisera verksamheten. Bland dessa kan nämnas LEMO-utredningen¹, Materieförsörjningsutredningen², STYROM-utredningen³, Försvarsförvaltningsutredningen⁴, Stödutredningen⁵ och Försvarsstrukturutredningen⁶. Utredningen utgår från Försvarsstrukturutredningen, eftersom det är den närmast föregående utredningen och den som inriktade arbetet med att ta fram nuvarande organisationsindelning.

3.1 Försvarsstrukturutredningens uppdrag

Regering beslutade i april 2010 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig och kostnads-effektiv stödverksamhet inom försvarsområdet.

Utredaren skulle, med utgångspunkt i Stödutredningens rapport, föreslå hur det stöd som FMV och FOI lämnade till Försvarsmakten kunde reduceras med utgångspunkt i Försvarsmaktens behov av stöd för att utföra sina uppgifter.

Utredaren skulle särskilt se över logistikverksamheten inom försvarsområdet och föreslå åtgärder för att åstadkomma besparingar på mer än två miljarder kronor årligen. Förslagen skulle utformas så att de åstadkom en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.

¹ SOU 1991:112 Försvarsmaktens ledning, SOU 1992:85 Förvaltning av försvarsfastigheter, SOU 1992:101 Försvarsmaktens hälso- och sjukvård, SOU 1992:105 Administrativt stöd till Försvarsmakten, SOU 1992:106 Civilbefälhavarna, SOU 1993:42 Försvarets högskolor, SOU 1993:95 Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret.

² SOU 2000:54 Det militära försvarets materielförsörjning.

³ SOU 2002:39 STYROM – Översyn av Försvarets materielverk.

⁴ SOU 2005:96 En effektiv förvaltning för insatsförsvaret.

⁵ Fö 2009:A Utredning om stödet till Försvarsmakten.

⁶ SOU 2011:36 Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret.

Av uppdraget framgick att utredaren ska lämna förslag på:

- renodling av ansvar och uppgifter,
- vilka verksamheter som borde bedrivas med oförändrad eller lägre omfattning eller helt avvecklas,
- vilka verksamheter som genomfördes inom Försvarsmakten som borde överföras till annan myndighet,
- vilka av FMV:s och FOI:s verksamheter som borde överföras till Försvarsmakten eller till en ny stödmyndighet, samt
- vilka verksamheter som av effektivitetsskäl eller andra skäl, på kort eller lång sikt, borde utföras av statliga eller privata aktörer utanför de aktuella myndigheterna.

Utredaren skulle även beskriva hur Försvarsmakten kunde utöva en ändamålsenlig styrning av materiel- och logistikförsörjningen så att denna bedrivs kostnadseffektivt. Förslaget skulle baseras på avgiftsfinansiering.

Försvarsstrukturutredningen lämnade i april 2011 sitt betänkande till regeringen.⁷

3.2 Försvarsstrukturutredningens förslag

Innan försvarslogistikreformen var materiel- och logistikförsörjningen delad mellan myndigheterna. FMV levererade ny och modifierad materiel samt vidmakthållande utifrån Försvarsmaktens behov av tekniska lösningar. Försvarsmakten bestämde vad, varför och när materielen skulle anskaffas eller vidmakthållas.

Försvarsstrukturutredningen föreslog en ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna som skulle medföra den renodling av ansvar som roller som regeringen efterfrågat. Tillsammans med förslag om nya mönster för ledning och beställning (genom en ny beställar-utförarmodell) förväntades effekterna bli utrymme för effektiviseringar och minskade personalkostnader.

Förslaget om ändrad ansvarsfördelning innebar att logistikförsörjningen (vidmakthållandet) och materielförsörjningen inte-

⁷ SOU 2011:36 Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret.

grerades. Syftet var bland annat att korta ledtider, öka samordningen inom systemen, förbättra samspelet mellan aktörerna och tydliggöra sambandet mellan materielinvesteringar och tillhörande logistikjänster. Utredningen benämnde den nya utformningen *sammanhållen försvarslogistik*. Den sammanhållna försvarslogistiken var enligt utredningen en förutsättning för att kunna frigöra resurser.

De organisatoriska gränssnitten mellan myndigheterna föreslogs förändras. Enligt utredningen gick det att göra betydande effektiviseringar genom att utföra det mesta av försvarslogistiken i en enda myndighet, FMV. Avsikten var att FMV skulle finna de mest kostnadseffektiva lösningarna, utifrån Försvarsmaktens krav. Försvarsmaktens uppgifter och ansvar skulle koncentreras till att upprätthålla och utveckla militär förmåga.

Utredningen föreslog att flertalet tjänsteområden inom Försvarsmaktens logistik och huvuddelen av verksamheten i Försvarsmaktens teknik- och materielsystemkontor skulle överföras till FMV. Verksamheter och kompetenser som berör det utredningen kallade *insatsnära logistik* föreslogs kvarstanna i Försvarsmakten. Genom att hålla samman försvarslogistiken beräknade utredningen att kostnaderna skulle minska med 1 205 miljoner kronor. Ytterligare effektiviseringar och rationaliseringar bedömdes kunna realiseras genom att marknadens möjligheter i större grad togs tillvara.

Förslaget om nytt beställningsförfarande innebar att Försvarsmakten skulle lägga färre beställningar på en mer övergripande nivå, så kallade högre systemnivåer, för att möjliggöra ökad uppmärksamhet på rationalitet och effektivitet i ett livscykelperspektiv. FMV skulle ta ett helhetsansvar för materiel- och underhållskostnaderna ur ett livscykelperspektiv, det vill säga faserna för:

- koncept,
- utveckling,
- anskaffning,
- användning och underhåll,
- avveckling.

Försvarsstrukturutredningen föreslog även att anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* skulle tilldelas FMV och

att FMV skulle bli ägarföreträdare för all materiel. FMV skulle som ägarföreträdare vidmakthålla och driftstyra materielen, det vill säga planera vem som ska använda vilken materiel och besluta om tillsyner.

Försvarsstrukturutredningen lyfter även fram att myndigheterna har olika systemstöd. Försvarsmakten har valt ett standardiserat affärssystem som inom Försvarsmakten benämns Prio. FMV har valt en systemstödslösning som innebär att en mängd olika separata system integreras med varandra. Försvarsstrukturutredningen menade att det krävdes en analys av konsekvenserna av ett fortsatt införande av Försvarsmaktens systemstöd. I avvaktan på en sådan utredning borde införandet avbrytas.

Slutligen föreslog Försvarsstrukturutredningen att Försvarsmakten skulle ges ökad möjlighet att utöva kontroll över den verksamhet som andra myndigheter utför åt dem. Försvarsstrukturutredningen föreslog att en koncernredovisning skulle upprättas och att en särskild utvärderingsmyndighet inrättas.

3.3 Försvarsmaktens remissvar

Försvarsstrukturutredningen framförde att den inom ramen för arbetet försökt finna ett alternativ för organisering som båda myndigheterna skulle kunna ställa sig bakom. Det hade dock inte varit möjligt inom ramen för utredningens arbete. Försvarsmakten var i sitt remissvar starkt kritiska till förslagen.

Försvarsmakten ansåg att utredningen inte i tillräcklig utsträckning hade diskuterat operativa krav på logistikverksamheten och logistikfunktionens dimensionering i förhållande till en växande insatsorganisation. Försvarsmakten framhöll att det inte gick att göra en enkel uppdelning mellan vad som skulle kunna betraktas som bakre respektive främre eller insatsnära logistik, utan att detta snarare handlade om en glidande skala beroende på tidsperspektiv och tillgängliga resurser. Försvarsmakten ansåg att utredningen hade betraktat logistikverksamheten ur ett övervägande affärsmässigt perspektiv och inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till Försvarsmaktens behov av direkt styrning och kontroll över logistiken i skarpa lägen, exempelvis vid insatser. Verksamheter som Försvarsmakten menade skulle kunna föras över till FMV eller annan

aktör för ett effektivare genomförande var exempelvis service, förråd och verkstäder.

Försvarsmakten ifrågasatte även utredningens besparingsförslag. Försvarsmakten menade att besparingspotentialen inte var så stor och att den inte kunde realiseras så snabbt som utredningen bedömde. Försvarsmakten ansåg även att huvuddelen av de besparingsåtgärder som utredningen föreslog skulle kunna genomföras i den befintliga myndighetsstrukturen.

Försvarsmakten ansåg vidare att utredningen underskattade omställningskostnaderna. Utredningen föreslog att införandet av Försvarsmaktens nya systemstöd Prio borde stoppas i avvaktan på att utredningens förslag skulle genomföras. Försvarsmakten avvisade detta.

3.4 Försvarets materielverks remissvar

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

3.5 Regeringens planeringsanvisningar

Regeringen beslutade om planeringsanvisningar till myndigheterna i november 2011. De fick i uppdrag att förbereda verksamhetsövergång av försvarslogistikverksamhet från Försvarsmakten till FMV. Regeringens uppdrag byggde på Försvarsstrukturutredningens förslag och angav bland annat följande riktlinjer.

- Fördelningen av uppgifter och ansvar mellan myndigheterna skulle göras inom ramen för ett beställar- och leverantörsförhållande med Försvarsmakten som beställare och med FMV som leverantör av materiel och bakre logistik.
- FMV skulle därutöver tillsammans med extern expertis pröva möjligheten till utkontraktera den icke insatsnära logistiken.
- Myndigheterna fick också i uppdrag att gemensamt ta ställning till vilka konsekvenser förändringarna skulle få för förvaltning samt fortsatt införande och utveckling av Försvarsmaktens systemstöd Prio.

Myndigheterna lämnade i mars 2012 en gemensam rapport med en plan för hur arbetet skulle genomföras som ett underlag för regeringens beslut.⁸

3.6 Riksdagens ställningstagande avseende utkontraktering

Regeringen angav i planeringsanvisningarna att FMV skulle pröva möjligheten att utkontraktera den icke insatsnära logistiken.⁹ Uppdraget lämnades under förutsättning att riksdagen skulle acceptera det förslag om verksamhetsförändringar som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2012.

Riksdagen avslag dock regeringens begäran om bemyndigande att fatta beslut om organisationstillhörighet för den försvarslastiska verksamheten och regeringen fick återkomma med en proposition i särskild ordning.¹⁰

Regeringen föreslog verksamhetsöverföringen på nytt, vilket riksdagen då biföll. Försvarsutskottet ville dock att regeringen skulle återkomma till riksdagen om logistikverksamheten ska bolagiseras eller överföras till annan huvudman.¹¹ Regeringen har därefter inte

⁸ Redovisning av regeringsuppdrag (Fö2008/3334/MFU, Fö2011/613/MFU), 2012-03-01, HKV23 250:52238.

⁹ Uppdrag att redovisa en plan för hur effektiviseringar inom försvarets materiel- och logistikförsörjning m.m. ska kunna genomföras, Fö2008/3334/MFU (delvis) Fö2011/613/MFU (delvis) regeringsbeslut 5, 2011-11-17.

¹⁰ Prop. 2011/12:1, bet.2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:92.

¹¹ Prop.2011/12:86, bet.2011/12:FöU9, rskr. 2011/12:291.

lämnat några sådana förslag till riksdagen. Detta andra steg i Försvarsstrukturutredningens förslag har därmed inte genomförts.

3.7 Regeringens beslut 2012

Regeringen beslutade i juni 2012 om myndigheternas besparingsuppgifter och vilken verksamhet som skulle flyttas mellan myndigheterna. Myndigheternas remissvar och påföljande förhandlingar ledde till att utredningens förslag inte genomfördes fullt ut och att resultatet blev en kompromisslösning.

Försvarsstrukturutredningens föreslagna överföringar var mer omfattande än regeringens beslut. Utredningens förslag omfattade all verksamhet inom Försvarsmaktens logistik som inte var insatsorganiserad då utredningen genomfördes. Regeringens beslut om verksamhetsöverföring följde i stället i stort den bedömning Försvarsmakten gjorde i sitt remissvar. Mer än hälften av antalet anställda på Försvarsmaktens logistik blev kvar i Försvarsmakten.

Regeringens beslut om verksamhetsöverföringar angav vilka organisatoriska enheter inom Försvarsmaktens logistik som skulle föras över till FMV den 1 januari 2013. Det rörde bland annat central förrådsverksamhet, service och administration samt verkstadstjänst och inköp. Regeringen indikerade att det skulle handla om cirka 1 500 årsarbetskrafter.

Reformeringen av försvarslogistiken skulle enligt regeringens beslut leda till en besparing på 760 miljoner kronor per år från och med 2015. Av beslutet framgick dock inte hur stor del av besparingsbetinget som skulle falla på respektive myndighet och hur det skulle fördelas per år. I stället gavs myndigheterna i uppgift att fördela sparbetinget sinsemellan. Regeringens besparingskrav utgick från utredningens bedömning av rationaliseringspotentialen i de berörda verksamheterna. Det innebär att besparingskraven även omfattade den verksamhet, som trots utredningens förslag, stannade kvar inom Försvarsmakten.

Regeringens beslut innebär inte heller att dispositionsrätten till anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* samt statens ägaransvar för materielen flyttades från Försvarsmakten till FMV.

3.8 Genomförandet av verksamhetsövergångarna

Den första förändringen genomfördes 2013 genom verksamhetsöverföringar inom verksamhetsområdet Förråd, service och verkstäder. 2014 genomfördes en andra verksamhetsövergång från Försvarsmaktens produktionsledning till FMV av de så kallade materiel-systemansvariga och delar ur teknikkontoren. 2015 genomfördes en tredje verksamhetsövergång inom flygområdet genom att delar ur Försvarsmaktens materielsystemkontor flyg övergick till FMV.

Efter verksamhetsövergångarna, skulle myndigheterna effektivisera verksamheten. Det skulle bland annat ske genom att tillvarata effekterna av de synergier som skulle uppstå. Effektiviseringen skulle även ske genom att genomföra utredningens förslag om en ny modell för ledning och beställning (en ny beställar-utförarmodell). Därmed skulle antalet årsarbetskrafter minska, främst inom FMV. Införandet av en ny modell för ledning och beställning blev för- senad och påbörjades först 2015. Den nya modellen innebar en förändrad process för materiel- och logistikförsörjning.

I ett andra steg hade utredningen föreslagit att den överförda verksamheten helt eller delvis skulle prövas för bolagisering eller utkontraktering för att minska kostnaderna genom ett minskat personalbehov. FMV fick inledningsvis i uppdrag av regeringen att utkontraktera logistiktjänster till privata utförare. En sådan utkontraktering sköts på framtiden eftersom riksdagen ville ta ställning till om försvarslogistiken skulle bolagiseras eller överföras till annan huvudman.¹² Viss verksamhet har dock alltid kontrakterats ut till civila aktörer. Bland annat så läggs vissa reparationer ut på civila verkstäder.

¹² Bet. 2011/12: FöU9, rskr. 2011/12:92.

4 Ny försvarspolitisk inriktning

I april 2015 lämnade regeringen propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 till riksdagen.¹ I juni beslutade riksdagen om en ny inriktning av försvaret.²

Av utredningens kommittédirektiv framgår att utredningen ska föreslå hur materiel- och logistikförsörjningen bör förändras utifrån inriktningspropositionen och dess justerade krav på Försvarsmakten. Den försvarspolitiska inriktningen innebär därmed grundläggande utgångspunkter för utredningens arbete.³

I följande kapitel redogör utredningen för de krav som riksdagen och regeringen ställer på Försvarsmaktens krigsförband. Därutöver beskriver utredningen vad regeringen anför om materiel- och logistikförsörjningens organisation och styrning i inriktningspropositionen. Redogörelsen är begränsad till delar som är relevanta för utredningens uppdrag.

4.1 Ökade krav på Försvarsmaktens beredskap och krigsförbandens förmåga

I propositionen konstaterar regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Regeringen anser därför att det krävs en förändrad försvarspolitisk inriktning som innebär att den svenska försvarsförmågan stärks och att de försvarspolitiska samarbetena med andra länder fördjupas. Enligt beslutet är den enskilt viktigaste målsättningen under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. I direktivet kon-

¹ Proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning *Sveriges försvar 2016–2020*.

² Bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

³ Direktiv 2015:71 Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten.

staterar regeringen att moderna konflikters 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. Ytterst ska försvaret med sina resurser kunna möta ett väpnat angrepp.

Utredningen ser beslutet som ett trendbrott efter en lång, och i vissa fall nödvändig, omställningsperiod av försvaret präglad av neddragning, avveckling och internationalisering. Omställningarna har delvis genomförts mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen. I andra fall har behovet av rationaliseringar och effektiviseringar varit drivande, på senare år med fokus på stödverksamheten.

4.1.1 Försvarsmaktsorganisation 2016

I samband med besluten om den nya inriktningen fastställde regeringen en ny organisation för Försvarsmakten som gäller från 2016 – Försvarsmaktsorganisation 2016. Om Sverige är i krigsfara eller om det är krig utanför Sveriges gränser kan regeringen, för att stärka landets försvarsförmåga, besluta om höjd beredskap.⁴ Den nya organisationen innebär att de delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa efter regeringens beslut om höjd beredskap ska organiseras som krigsförband. Samtliga krigsförband ska kunna krigsorganiseras vid beslut om höjd beredskap, medan vissa krigsförband är krigsorganiserade redan i grundberedskap. Regeringen fastställde även att all civil och militär personal som krävs vid höjd beredskap i det militära försvaret ska vara krigsplacerad.

Försvarsmaktsorganisation 2016 utgår från befintliga krigsförband som efter hand kompletteras för att nå ställda krav. Krigsförbanden består av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. Utöver krigsförbanden finns det en förbandsreserv och en personalreserv.

⁴ Enligt 1 § lagen om (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

4.1.2 Krigsförbanden utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp

Krigsförbanden ska i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Krigsförband som är utformade för att lösa sådana uppgifter har också en god grund för att lösa uppgifter i fredstid till exempel värnandet av den territoriella integriteten.

Krigsförbanden ska vara bemannade, utrustade och samövade för att kunna lösa sina uppgifter. Alla krigsförband ska ha uppgifter i såväl fred som vid höjd beredskap.

Krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter benämns krigsduglighet och är en central faktor för att kunna värdera krigsförbandens status och hur väl krigsförbandet kan lösa sina huvuduppgifter direkt efter beslut om höjd beredskap. Uppföljning av krigsduglighet är enligt regeringen en förutsättning för bedömning och värdering av krigsorganisationens sammantagna operativa förmåga och hur den utvecklas.

Regeringen anser att tydligare uppföljning är nödvändig för att kunna göra väl avvägda prioriteringar och nå de operativa målen. Av inriktningspropositionen framgår att regeringen anser att den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom försvarsområdet bör utvecklas och att det bör ske i enlighet med den övergripande målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. En ökad spårbarhet mellan krigsduglighetens utveckling och behov av ekonomiska medel ger enligt regeringens uppfattning en grund för prioritering av verksamheten i förhållande till tillgängliga resurser.

4.1.3 Mobilisering inom en vecka efter beslut om höjd beredskap

Genom den nya försvarspolitiska inriktningen har Försvarsmaktens uppgifter skärpts till att uttryckligen omfatta uppgiften att upprätthålla tillgänglighet i grundberedskap och ett krav på beredskap för mobilisering för den händelse att regeringen beslutar om höjd beredskap.

Varje krigsförband har ett krav på tillgänglighet som uttrycks i antal dygn. I praktiken innebär det att krigsförbanden har en viss tid på sig för att efter beslut sammanföra befintlig personal, materiel, förnödenheter och anläggningar för att sedan kunna börja lösa sin

uppgift. Detta sker antingen för att öva krigsförbanden (och därmed höja deras krigsduglighet) eller för att genomföra operationer, då dock med befintlig krigsduglighet (förmåga).

Regeringens krav på tillgänglighet innebär att:

- vissa krigsförband är omedelbart tillgängliga för operationer
- huvuddelen av krigsförbanden är tillgängliga inom 90 dagar
- inget förband har en tillgänglighet som överstiger 180 dagar.

Regeringens krav på höjd beredskap innebär att:

- huvuddelen av de stående förbanden och kontraktsförbanden kan börja lösa krigsuppgifter vid mobiliseringsplats inom några dagar
- inget krigsförband har ett beredskapskrav som överstiger 7 dagar
- hemvärnsförbanden kan verka med huvuddelen inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar.

De av regeringen uppsatta beredskapskraven innebär därmed att krigsförbanden med befintlig krigsduglighet ska kunna mobiliseras inom en vecka efter beslut om höjd beredskap. Krigsförband kommer efter mobilisering att ha varierande krigsduglighet. De uppgifter krigsförbanden ska lösa direkt efter mobilisering kan därför behöva anpassas med hänsyn till förbandets krigsduglighet.

4.2 Skärpta krav på materiel- och logistikförsörjningen

Regeringen konstaterar i inriktningspropositionen att materiel- och logistikförsörjning är en förutsättning för att krigsförbanden ska kunna utföra sina uppgifter i fred och vid höjd beredskap. De skärpta kraven på krigsförbandens operativa förmåga medför därmed skärpta krav på materiel- och logistikförsörjningen inklusive dess organisation och styrning.

4.2.1 Materiel och logistikförsörjningens bör organiseras och planeras utifrån kraven vid höjd beredskap

Under den förra inriktningsperioden var ambitionen att rationalisera den fredstida materiel- och logistikförsörjningen. Det var även uppdraget till Försvarsstrukturutredningen, utgångspunkten för Försvarsstrukturutredningens förslag och regeringens beslut om försvarslogistikreformen.

Mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska miljön sedan försvarslogistikreformen beslutades konstaterar regeringen i inriktningspropositionen att det nu är lämpligt att se över det pågående omställningsarbetet.

Regeringen anser att materiel- och logistikförsörjningen nu bör organiseras och planeras utifrån den verksamhet som krävs för krigsförbandens användning i höjd beredskap. Utifrån den nya inriktningen menar regeringen att Försvarsmakten bör ha ett tydligt inflytande över de resurser och processer som påverkar den operativa förmågan i krigsförbanden. Logistiktjänsterna bör kunna styras och följas upp av Försvarsmakten och materielförsörjningen bör utgå från operativa behoven i Försvarsmaktens krigsförband. Den långsiktigt förmågeuppbyggande verksamheten vilken är central i fredstid kan vidare behöva prioriteras ner vid högre beredskapsnivåer.

När det gäller de materielsystem, reservdelar, förbrukningsvaror och logistikresurser som Försvarsmakten och andra aktörer förfogar över anser regeringen att de vid höjd beredskap och ytterst i krig på ett ändamålsenligt sätt bör kunna användas för rikets försvar. Den materiel som är nödvändig för försvaret bör därför krigsplaceras.

Regeringen anser även att Försvarsmaktens logistik och relevanta delar av dagens basorganisation bör organiseras som krigsförband och ingå i de försvarsmaktsgemensamma stridskrafterna. Sedan den 1 januari 2016 är delar av Försvarsmaktens logistik ett krigsförband. Utredningen noterar således att logistikresurserna inom Försvarsmakten har krigsorganiserats. Regeringen bedömer även att all civil och militär personal som krävs efter beslut om höjd beredskap, bör vara krigsplacerad.

I inriktningspropositionen framför regeringen att den ser en otydlighet gällande hur Försvarsmakten och FMV ska samverka i

frågor om materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen konstaterar att ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV bör tydliggöras.

I direktivet till denna utredning utvecklar regeringen ovanstående resonemang. Regeringen framför att en materiel- och logistikförsörjning som är rationell i fredstid i många fall kan stå i konflikt med krigsförbandens behov vid höjd beredskap och krig.⁵ Med anledning av de justerade målen för Försvarsmakten och Försvarsmaktens uppgift att kunna möta ett väpnat angrepp behöver logistikreformen därför ses över. Om det är nödvändigt bör justeringar av den liggande inriktningen och den därtill kopplade verksamheten genomföras.

Regeringen hänvisar även till behovet av en översyn till de iakttagelser som Statskontoret redogjort för i myndighetens regeringsuppdrag att följa och utvärdera försvarslogistikreformen. Utredningen ska enligt direktivet inom ramen för arbetet omhänderta Statskontorets synpunkter.

4.2.2 Regeringens styrning av materiel- och logistikförsörjningen bör utvecklas utifrån nya krav

I inriktningspropositionen konstaterar regeringen att det finns ett behov att vidta åtgärder för att utveckla styrningen av materiel- och logistikförsörjningen utifrån målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Regeringen pekar bland annat på de brister som Riksrevisionen, försvarsutskottet och Ekonomistyrningsverket har redogjort för.

2013 tillsatte regeringen en utredning för att ta fram ett förslag på en ändamålsenlig process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel.⁶ Utredningen redovisade i mars 2014 betänkandet *Investeringsplanering för försvarsmateriel* (SOU 2014:15). I inriktningspropositionen framför regeringen att utredningens förslag ska genomföras som en åtgärd för att förbättra styrningen av materiel- och logistikförsörjningen.

Ekonomistyrningsverket har på uppdrag av regeringen sett över utformningen av den finansieringsmodell som tillämpas inom

⁵ Direktiv 2015:71 Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten.

⁶ Direktiv 2013:52 Investeringsplanering för försvarsmateriel.

materiel- och logistikförsörjningen. Ekonomistyrningsverkets uppdrag var att föreslå hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarsmakten och den avgiftsfinansierade stödverksamheten som utförs av FMV kunde förändras och förtydligas. Ekonomistyrningsverket har även haft i uppdrag att analysera och föreslå hur materielförsörjningens finansiella transaktioner för anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* skulle kunna koncentreras till Försvarsmakten eller FMV.

I inriktningspropositionen understryker regeringen betydelsen av en ändamålsenlig styrning av materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen anser att Investeringsplaneringsutredningens betänkande, Ekonomistyrningsverkets redovisning och Riksrevisionens granskningsrapporter sammantaget ger en god grund för fortsatt utveckling av styrning och uppföljning av materiel- och logistikförsörjningen inom det militära försvaret. I direktivet till denna utredning tydliggör regeringen att utredningen ska omhänderta de synpunkter som Ekonomistyrningsverket har lämnat.

I syfte att förbättra den interna styrningen och kontrollen har Försvarsmakten investerat i affärssystemet Prio. Systemet innebär att ett samlat resurs- och ekonomiledningssystem nu införs för hela Försvarsmakten. Regeringen framför i inriktningspropositionen att det är av stor vikt att dessa investeringar nu tas tillvara. Det bör ske som en del i förbättringarna av Försvarsmaktens och FMV:s interna styrning och kontroll, vilket även bör inkludera en förbättrad behovs- och tillgångsredovisning.

5 Myndighetsledningens ansvar

Utredningen ska enligt kommittédirektivet redovisa om nuvarande materiel- logistikförsörjningslösning möjliggör för myndigheterna att leva upp till myndighetsförordningens (2007:515) krav på ledningens ansvar.

Kapitlet syftar till att beskriva myndighetsförordningens krav på myndigheternas ledning. Därutöver redogör utredningen kortfattat för dagens ansvarsförhållanden mellan myndigheterna inom materiel- och logistikförsörjningen.

5.1 Myndighetsledningens ansvar inför regeringen

I 3 § myndighetsförordningen (2007:515) regleras att myndighetsledningen ansvarar inför regeringen för den verksamhet som myndigheten har i uppgift att bedriva. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs:

- effektivt
- enligt gällande rätt
- att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och
- att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Enligt förarbetena omfattar myndighetsledningens ansvar även att se till att verksamheten bedrivs så att regeringens mål för verksamheten uppnås och att det sker inom de ekonomiska ramar som riksdagen och regeringen beslutat om.¹

¹ SOU 2004:23:23 Från verksförordning till myndighetsförordning.

En förutsättning för att myndighetsledningen ska kunna ta sitt ansvar inför regeringen är att organisations- och ledningsformerna är utformade så att det råder balans mellan ansvar och befogenheter. Den som leder verksamheten bör ha befogenheter som svarar mot ansvar, det vill säga ledningen bör ansvara inför regeringen i samma utsträckning som den tilldelats handlingsutrymme.

5.1.1 En styrmodell med två myndigheter

Riksdag och regering har beslutat att materiel- och logistikförsörjningen ska bedrivas genom en ordning med två myndigheter. Försvarsmakten ska vara beställare och FMV leverantör av materiel- och logistikförsörjningen.

Genom beställar- utförarmodellen har regeringen den formella kontakten med Försvarsmakten och inte med den utförande myndigheten. Regeringens styrning och uppföljning sker därmed främst via Försvarsmaktens budgetunderlag, andra framställningar samt årsredovisningar. FMV ansvarar i dessa avseenden som utförare inför sin beställare Försvarsmakten. FMV:s intäkter utgörs huvudsakligen av ersättningar från uppdragen vilka finansierar samtliga kostnader för att fullgöra uppdragen. Som en följd av försvarslogistikreformen beställer Försvarsmakten även logistiktjänster av FMV.

5.1.2 Beställaren behöver ha god beställarkompetens

En myndighet kan inte frånhända sig det tilldelade ansvaret. Myndigheten är alltså ansvarig oavsett om den utförs i egen regi, av externa leverantörer eller inom ramen för beställar- utförarmodeller inom staten.

Den beställande myndigheten, det vill säga Försvarsmakten, behöver kunna identifiera och formulera sina behov och kunna optimera sina inköp för att kunna göra riktiga avvägningar mellan behov och tillgängliga resurser. Försvarsmakten behöver ha en god beställarkompetens för att kunna förhandla med FMV och följa upp och kontrollera utförarens arbete.

5.2 Regeringens styrning och uppföljning

Det är viktigt att regeringens styrning främjar samordningen mellan myndigheterna när processer skär genom två myndigheter. Två myndigheter inom en verksamhet kräver därför mer samordning av regeringen. Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning. Det är verksamheten som ska vara utgångspunkt, snarare än de enskilda myndigheterna.²

5.2.1 Myndigheter har olika ledningsformer

Riksdagen har beslutat om vilka olika ledningsformer som ska tillämpas vid myndigheterna.³ Myndigheternas ledningsorgan består nästan uteslutande av en myndighetschef⁴ eller av en styrelse.⁵ I myndighetens instruktion regleras vem vid myndigheten som ansvarar inför regeringen och vilka verksamhetsuppgifter som ansvaret omfattar.

För att ledningen, myndighetschef eller styrelse, ska kunna följa upp och kontrollera verksamheten behövs ett system för intern kontroll inom myndigheten. Detta sker i större myndigheten med komplex verksamhet vanligen via Internrevisionen.

5.2.2 Försvarsmakten och FMV har olika ledningsform

Försvarsmakten leds av en myndighetschef. Överbefälhavaren är Försvarsmaktens myndighetschef. I anslutning till att beställarutförarmodellen infördes bedömde regeringen att styrelse med fullt ansvar var en lämplig ledningsform för FMV. FMV leds som en följd av detta av en styrelse där generaldirektören (myndighetschef) ingår i styrelsen men inte är dess ordförande.⁶ Styrelsens ledamöter utses av regeringen och styrelsens ordförande är enligt praxis extern. Även generaldirektören och överdirektören utses av reger-

² SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.

³ Ställningstagande till den förvaltningspolitiska propositionen 1997/98:136.

⁴ Enrådsmyndighet.

⁵ Enligt 2 § i myndighetsförordningen framgår att en myndighet även kan ledas av en nämnd.

⁶ Enligt 7 § och 9 § i förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

ingen och svarar för den löpande verksamheten, enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

5.2.3 Uppföljning av myndigheternas verksamhet

Regeringen följer upp och kontrollerar myndigheternas verksamhet årligen genom krav på återrapporering, främst årsredovisningen och genom mål- och resultatdialogen. Det finns inga bestämmelser i myndighetsförordningen som behandlar om hur verksamhetsansvar ska utkrävas. Det är upp till regeringen att besluta om.⁷

⁷ SOU 2004:23, Verksförordning till myndighetsförordning.

6 Styrning av statliga investeringar

Utredningens förslag för att utveckla styrningen av materiellogistikförsörjningen, som redovisas i kapitel 16, utgår från de nya regler för styrning och uppföljning av investeringar som infördes den 1 januari 2016. I detta kapitel redovisas de nya reglerna.

6.1 Nya regler för styrning och uppföljning av statliga investeringar

Samtliga statliga myndigheter under regeringen ska från och med 2016 lämna utökad information om investeringar i budgetunderlaget. Reglerna finns i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och syftar till att förbättra redovisning, styrning och uppföljning av statens investeringar. Bland annat blir det möjligt för regeringen att presentera enhetligt strukturerade investeringsplaner inom olika områden. Därutöver kan regeringen presentera en sammanställning av statens samtliga planerade investeringar för riksdagen.

Myndigheten kan behöva lämna information om investeringar i tre olika tabeller:

- Planerade verksamhetsinvesteringar
- Särskild information om planerade verksamhetsinvesteringar överstigande 20 miljoner kronor
- Förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar.

I bestämmelserna framgår att uppgifter om investeringar ska avse beräknade leveranser i form av tillgångar de fyra nästföljande budgetåren. Informationen ska även omfatta finansiering. Summa utgifter för investeringar ska överensstämja med summa finansiering.

Indelningen i samhälls- och verksamhetsinvesteringar utgår från den finansiella styrningen. Med verksamhetsinvesteringar avses investeringar som används i myndighetens verksamhet och som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, bidrag eller finansiell leasing. Verksamhetsinvesteringar är även sådana investeringar i anläggningstillgångar för vilka regeringen i särskild ordning har beslutat ska finansieras med anslag. Med samhällsinvesteringar avses investeringar som riksdagen beslutar om i särskild ordning, antingen genom att anvisa anslag eller en särskild låneram (övrig kreditram).

Försvarsmakten gör både verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar. FMV i sin tur gör endast verksamhetsinvesteringar. FMV redovisar dock även levererade tillgångar från industrin som inte levererats vidare till Försvarsmakten. Dessa tillgångar redovisas som pågående arbete. Det finns även förutbetalda intäkter på pågående arbete. Där redovisas leveranser som sker till Försvarsmakten innan staten har fått en leverans.¹

6.2 Planerade samhällsinvesteringar

De myndigheter som har samhällsinvesteringar ska redovisa dessa investeringar i en tabell som benämns *Förslag till investeringsplan*. Myndigheten ska dela upp investeringarna i objekt/objektgrupper. Om regeringen tar ställning till långsiktiga investeringsplaner i särskild ordning bör objekt/objektgrupperna utgå från den uppdelning som finns i dessa planer. Objekt och objektgrupper bör alltid överensstämma med eller gå att härleda till avskrivningsobjekten i myndighetens anläggningsregister. Därutöver ska myndigheten skilja på nya investeringar och vidmakthållande av befintliga investeringar.

Nya investeringar är de anskaffningar och åtgärder där avsikten är att tillföra högre prestanda. Det kan röra sig om ett nytt objekt eller en ny objektgrupp men det kan även vara en åtgärd som tillför högre prestanda till ett tidigare anskaffat objekt. Vidmakthållande definieras som åtgärder som behåller eller återställer ett objekt, det vill säga både drift och underhåll.

¹ Posterna i balansräkningen omfattar även vissa andra tillgångar/skulder.

I budgetunderlaget för 2017–2019 redovisar Försvarsmakten *förslag till investeringsplan* för samhällsinvesteringar. När Försvarsmakten redovisar samhällsinvesteringar är det med utgångspunkt i FMV:s leveranser, det vill säga den inomstatliga transaktionen. Pågående arbete vid FMV redovisas inte i investeringsplanen utan redovisas av Försvarsmakten först i samband med den inomstatliga leveransen.

6.2.1 Information om övriga kreditramar och räntor

Myndigheten ska i förekommande fall lämna uppgifter om övrig kreditram och räntor. Enligt Ekonomistyrningsverkets handledning behövs informationen för att regeringen ska kunna ta fram förslag till riksdagsbeslut om övriga kreditramar för samhällsinvesteringar. Regeringen behöver även kunna bedöma hur ränteutgifterna och amorteringarna påverkar framtida anslag.

Försvarsmakten har inte några beslutade övriga kreditramar utan finansierar samtliga samhällsinvesteringar direkt med anslag. Däremot har FMV en kredit i Riksgäldskontoret för att täcka likviditetsbehovet under tiden från det att FMV betalar en faktura till industrin till dess att ersättning erhålls från Försvarsmakten eller annan kund. I och med att pågående arbete på FMV inte redovisas i investeringsplanen redovisas inte heller kreditramen som en del av posten finansiering.

6.3 Planerade verksamhetsinvesteringar

Verksamhetsinvesteringar som myndigheten planerar att göra de kommande fyra åren ska redovisas i budgetunderlaget i tabellen *Verksamhetsinvesteringar*. Tabellen ska även omfatta en prognos över innevarande år och utfall för det senast avslutade räkenskapsåret. Raderna i tabellen för verksamhetsinvesteringar utgår från den uppdelning som finns i balansräkningen.

Myndigheter ska därutöver lämna särskild information om alla verksamhetsinvesteringar som överstiger 20 miljoner kronor. Beloppet avser vad respektive investeringsobjekt beräknas uppgå till totalt i balansräkningen när det är färdigställt.

Uppgifterna om större investeringar ska avse det totala investeringsbeloppet per objekt, ackumulerat utfall från tidigare år, en prognos för innevarande år och beräknade investeringar för de fyra nästföljande budgetåren. Eventuella utgifter för investeringsobjekt som myndigheten beräknar uppstå efter år fyra ska även redovisas. Myndigheten ska redovisa objektet i budgetunderlaget varje år fram till dess att investeringen är färdigställd.

Enligt Ekonomistyrningsverkets handledning om regelverket är syftet med bestämmelserna om särskild information om verksamhetsinvesteringar att få en mer konsekvent hantering av större investeringar inom staten. Regeringen vill stärka styrningen av större verksamhetsinvesteringar.

Försvarsmaktens verksamhetsinvesteringar finansieras med låneram och redovisas därefter mot anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Försvarsmakten redovisade i mars 2016 att verksamhetsinvesteringarna under 2016 uppgår till 515 miljoner kronor. De består bland annat av standardfordon och it-relaterade investeringar så som affärssystemet Prio.

FMV:s verksamhetsinvesteringar finansieras med avgiftsintäkter de kan därmed även bli en del av en redovisad tillgång på Försvarsmakten.

6.3.1 Information om låneram för verksamhetsinvesteringar

Alla myndigheter som finansierar investeringar med lån i Riksgäldskontoret ska lämna informationen om låneram och räntor. De flesta myndigheter ska därmed lämna information om planerade verksamhetsinvesteringar och låneram och räntor för planerade verksamhetsinvesteringar.

Enligt Ekonomistyrningsverkets handledning behövs informationen för att regeringen ska kunna ta fram ett förslag till riksdagsbeslut om låneram för verksamhetsinvesteringar och för att kunna bedöma utvecklingen av låneramen och ränteutgifterna för den enskilda myndigheten.

Försvarsmakten lämnar information om låneram för verksamhetsinvesteringar. FMV lämnar information om låneram för verksamhetsinvesteringar i den egna myndighetens verksamhet.

7 Ny process för investeringar i försvarsmateriel

Regeringen har beslutat att införa en ny process för investeringar i försvarsmateriel från och med budgetåret 2017. Även denna process ligger till grund för utredningens förslag för materiel-försörjningen (se kapitel 17) och redovisas därför i detta kapitel.

7.1 Planerings-, besluts- och uppföljningsprocessens tillkomst

Regeringen beslutade 2013 att ge en utredare i uppdrag att lämna förslag på en ändrad process för investeringsplanering för försvarsmateriel.¹ Uppdraget var att utforma en ändamålsenlig ordning för regeringens styrning av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt att öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att styra och fatta investeringsbeslut på strategisk nivå. Utredningen överlämnade 2014 betänkandet *Investeringsplanering för försvarsmateriel – en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*.²

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen anmälde regeringen att den avser att fullfölja utredningens förslag och återkomma i kommande propositioner om detta. Regeringen bedömer att det bör införas en process för regeringens styrning av investeringsplaneringen för försvarsmateriel i enlighet med utredningens förslag. En sådan process bör omfatta styrning, planering, beslutsfattande och uppföljning mellan riksdagen och regeringen samt mellan regeringen och myndigheterna.

¹ Direktiv 2013:52 Investeringsplanering för försvarsmateriel.

² SOU 2014:15.

Riksdagen och regeringen bör, i samband med beredningen av budgetpropositionen, ta ställning till vilka investeringar som ska genomföras, förberedas eller utredas vidare inom ramen för en långsiktig investeringsplanering. Det är viktigt att det finns förutsättningar för en regering att kunna pröva den gällande inriktningen av försvarets investeringar för försvarsmateriel.

Försvarsutskottet förutsatte i dess betänkande 2014/15:FöU11 att regeringen fullföljer investeringsplaneringsutredningens förslag på det sätt som regeringen redovisat i propositionen.

I kommande budgetpropositioner avser regeringen att en gång per år föreslå riksdagen vilka investeringar som regeringen bemyndigas att anskaffa under budgetåret och de två därpå följande åren.

7.2 Planerings-, besluts- och uppföljningsprocessens utformning

Riksdagen och regeringen tar en gång per valperiod ställning till de investeringar som ingår i en av Försvarsmakten utarbetad långsiktig plan som omfattar tolv år. Försvarsmaktens förslag är en del av myndighetens budgetunderlag och visar på behov av materielbemyndiganden. Den tolvåriga planen delas in i tre delar med olika krav på innehåll och detaljeringsgrader.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 föreslagit riksdagen en investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel för 2017–2028.

Enligt den nya processen ska Försvarsmakten årligen lämna investeringsplaner till regeringen för de kommande sex åren. Förslagen är indelade i en del som avser de närmaste följande tre åren och består av investeringar som är färdiga att anskaffa. Den andra delen innehåller de materielobjekt som föreslås börja förberedas för anskaffning med syfte att kunna anskaffas under de därpå följande tre åren.

Varje år godkänner riksdagen regeringens förslag till riktlinjebeslut avseende vilka investeringar som *får anskaffas* de närmast följande tre åren. Regeringens förslag ingår i budgetpropositionen. Utgångspunkten för regeringens förslag är Försvarsmaktens budgetunderlag.

Varje år beslutar regeringen vilka investeringar som Försvarsmakten *får anskaffa* de närmast följande tre åren. Besluten ingår i Försvarsmaktens regleringsbrev. Samtidigt beslutar regeringen om vilka anskaffningar som *får börja förberedas* för anskaffning.

Regeringens beslut har formen av bemyndiganden. Försvarsmakten har frihet att avgöra när inom respektive period beställningarna ska göras. Försvarsmakten redovisar resultatet för de beställda investeringarna i dess årsredovisning.

7.3 Den nya processens effekter

Planerings-, beslut- och uppföljningsprocessen syftar till att skapa en mer långsiktig och strategisk styrning av materielinvesteringarna, både för regeringen och för Försvarsmakten. Det ger möjlighet för riksdagen och regeringen att fatta beslut om större helheter, utan att statsmakternas kortsiktiga beslutsmandat begränsas.

Processen gör det möjligt för regeringen att tidigt påverka investeringarna samt ge riksdagen och regeringen fler beslutstillfällen under pågående arbete. Processen bidrar till en bättre samordning mellan regeringens och försvarsmyndigheternas arbete inför investeringar i försvarsmateriel. Investeringsplaneringen utgår från den av riksdagen och regeringen beslutade Försvarsmaktsorganisationens behov och krav på operativ förmåga samt statsmakternas prioriteringar över tid.

8 Försvarsmakten

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen anger regeringen att anslagen till Försvarsmakten under perioden 2016–2020 totalt ska uppgå till 233 miljarder kronor. Av dessa är cirka 10 miljarder kronor ett tillskott som tillkom i enlighet med Försvarsöverenskommelsen 2015.¹ En central fråga för regeringen är hur användningen av tillförda medel ska kunna följas upp.

Riksdag och regering har under en längre period vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra den generella styrningen och uppföljningen av myndigheterna. På senare tid har regeringen utökat regleringen som gäller investeringar genom krav på investeringsplan. Regelverket om styrning av statliga investeringar framgår av kapitel 6. Inom försvarsområdet har regeringen därutöver beslutat om en ny process för investeringar i försvarsmateriel. Den nya processen för investeringsplanering för försvarsmateriel beskrivs i kapitel 7. Försvarsverksamheten och relationerna mellan riksdag, regering, myndigheter och försvarsindustrin är komplex vilket gör att uppföljningen trots förändringarna fortsatt är komplicerad. Som framgår av beskrivningarna i de inledande kapitlen vill regeringen utveckla styrningen ytterligare och en del av utredningens uppdrag är att föreslå sådana förändringar.

Det här kapitlet innehåller en övergripande beskrivning av riksdagens och regeringens styrning av Försvarsmakten samt Försvarsmaktens interna styrning.

¹ Proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning *Sveriges försvar 2016–2020*.

8.1 Riksdagen beslutar om mål och grundläggande förutsättningar

Riksdagen beslutar om målet för det militära försvaret. Från och med 2016 är målet att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen
- förebygga och hantera konflikter och krig
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.²

Riksdagen beslutar även om Försvarsmaktens organisation, inklusive huvuddelen av Försvarsmaktens krigsförband (typförband), samt grundorganisationen och dess förband och skolor, och centrum.

Därutöver beslutar riksdagen de finansiella ramarna för Försvarsmaktens verksamhet. Det sker i huvudsak genom att riksdagen anvisar anslag och bemyndigar regeringen, genom så kallade beställningsbemyndiganden, att ingå åtaganden inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* som innebär utgifter under senare budgetår.

8.2 Regeringen beslutar om Försvarsmaktens uppgifter

Regeringen omsätter målen för det militära försvaret till Försvarsmaktens uppgifter som regleras i myndigheternas instruktion.³ Försvarsmaktens övergripande uppgift är att ansvara för det militära försvaret.

² Bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

³ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Sedan den 1 januari 2016 anger instruktionen att Försvarmakten har i uppgift att:

- Upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Grunden för Försvarmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.
- Försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Försvarmakten ska upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.
- Kunna värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt kunna förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarmakten ska kunna utföra dessa uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.
- Med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

8.3 Regeringens inriktningsbeslut avseende Försvarmaktens verksamhet

Regeringen styr Försvarmakten med särskilda regeringsbeslut, inriktningsbeslut, i anslutning till att riksdagen beslutar om inriktningspropositionen. Regeringen beslutade i juni 2015 om inriktningen för Försvarmaktens verksamhet under nuvarande försvarsinriktningsperiod. Beslutet gäller således för perioden 2016–2020.⁴

8.4 Regeringen beslutar om Försvarmaktens organisation

Regeringen styr vilken organisation Försvarmakten ska ha genom att besluta om vilka krigsförband som ska ingå i Försvarmaktsorganisation 2016. Regeringen reglerar även Försvarmaktens grundorganisation i en bilaga till myndighetens instruktion. Vidare framgår dock att Försvarmakten bestämmer sin egen grundorganisation i de delar den inte är reglerade i instruktionen.

⁴ Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020 (F62015/00953/MFI), regeringsbeslut 7, 2015-06-25.

8.5 Finansiell styrning av Försvarsmaktens verksamhet

Försvarsmaktens verksamhet finansieras i huvudsak med anslag. Försvarsmakten disponerar för närvarande fem anslag inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*.⁵

8.5.1 Anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap

Anslaget används i huvudsak för att finansiera utbildnings- och övningsverksamhet och för utvecklingen av Försvarsmaktsorganisationen, planering, insatser samt försvarsunderrättelseverksamhet. Anslaget finansierar den verksamhet som överfördes till FMV i samband med försvarslogistikreformen. Tilldelat belopp för 2016 är 26,3 miljarder kronor. Anslaget är indelat i en stor anslagspost som uppgår till 25 miljarder kronor och en mindre för verksamheten vid militära underrättelsetjänsten som uppgår till 775 miljoner kronor.

8.5.2 Anslag 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt

Anslaget får enligt ändamålet användas för särutgifter för den verksamhet som Försvarsmakten genomför med förband utomlands, efter beslut av riksdag och regering. Missionsspecifika åtgärder i anslutning till och under en mission, belastar anslaget. De utgifter som belastar anslaget är alltså utgifter som uppkommer enkom för att Försvarsmakten genomför en internationell insats. Tilldelade anslagsmedel uppgår 2016 till 1,1 miljarder kronor och är indelade i två anslagsposter där den större posten avser väpnade insatser.

8.5.3 Anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar

Ändamålet för anslaget är att finansiera anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Vidare får anslaget användas för att finansiera förstagångsanskaffning av beredskapsvaror. Anslaget tilldelas Försvarsmakten som använder huvuddelen av medlen för att

⁵ För en mer utförlig beskrivning av anslagsindelningen och dess tillämpning, se Ekonomistyrningsverkets rapport (2015:47).

köpa materiel och tjänster av FMV där avsikten är att tillföra ny teknisk förmåga. Tilldelade anslagsmedel uppgick 2016 till 8,4 miljarder kronor. Anslaget är inte indelat i anslagposter. Till anslaget finns även ett beställningsbemyndigande knutet. Det bemyndigar Försvarsmakten att beställa verksamhet som ianspråktar anslagsmedel efter 2016 på för närvarande cirka 71 miljarder kronor.

8.5.4 Anslag 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar

Anslaget får användas för att vidmakthålla och avveckla materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Försvarsmakten använder huvuddelen av medlen för att köpa materiel och tjänster av FMV, som i sin tur gör beställningar från industrin. Utgångspunkten är att anslaget ska finansiera åtgärder för att bibehålla eller återställa materiel eller anläggningar under dess livcykel.⁶ År 2016 uppgår anslaget till 6,8 miljarder kronor. Anslaget är inte indelat i anslagposter. Till anslaget finns även ett beställningsbemyndigande knutet. Det bemyndigar Försvarsmakten att beställa verksamhet som ianspråktar framtida anslagsmedel på 23 miljarder kronor efter budgetåret 2016.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2017 att anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* avvecklas och fördelas mellan anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Den föreslagna uppdelningen innebär att utgifter för åtgärder som förändrar⁷ den tekniska förmågan finansieras med anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och åtgärder som bibehåller den tekniska förmågan finansieras med anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Utredningens förslag och rekommendationer utgår från den föreslagna anslagsindelningen.

⁶ Anslaget får även finansiera verksamhet vid Fortifikationsverket.

⁷ Ökar den tekniska förmågan eller vid avveckling av teknisk förmåga.

8.5.5 Anslag 1:5 Forskning och teknikutveckling

Anslaget får användas för utgifter för forskning, utveckling och studier med mera. Under 2016 uppgår anslaget till 0,6 miljarder kronor.⁸

8.5.6 Försvarsmakten har även en viss avgiftsfinansierad verksamhet

Försvarsmakten tar även ut avgifter som finansierar delar av verksamheten. Utredningen noterar att den avgiftsfinansierade verksamheten bland annat består av tjänster som Försvarsmakten tillhandahåller FMV.

8.5.7 Låneram och räntekontokredit

I kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) framgår att alla anläggningstillgångar som en myndighet använder i sin verksamhet ska lånefinansieras. Infrastrukturella tillgångar ska finansieras direkt med anslag. Av Ekonomistyrningsverkets allmänna råd framgår att infrastrukturella tillgångar kan vara väg- och järnvägsanläggningar, kultur- och natur miljöstillgångar samt krigsmateriel och befästningar. Utredningen konstaterar att regelverket inte ger någon närmare beskrivning av vad som avses med begreppet krigsmateriel.

Försvarsmakten har en låneram för verksamhetsinvesteringar men huvuddelen av anskaffade tillgångar klassificeras som krigsmateriel och finansieras direkt med anslag. Försvarsmakten har även en räntekontokredit på 3 miljarder kronor kopplat till myndighetens räntekonto.

⁸ I budgetpropositionen för 2017 benämns anslaget 1:4 Forskning och teknikutveckling.

8.6 Försvarmaktens organisation

Försvarmakten leds av överbefälhavaren som är myndighetens chef. Överbefälhavaren ansvarar för att Försvarmakten kan utföra myndighetens uppgifter. I Försvarmakten finns även en generaldirektör som är ställföreträdande myndighetschef.

Vid årsskiftet 2015/16 fanns cirka 20 000 anställda vid Försvarmakten, varav 9 100 yrkesofficerare, 5 100 civila och 5 800 soldater. Till detta ska läggas cirka 6 300 reservofficerare, 3 700 tidvis anställda gruppbefäl, soldater och sjömän samt cirka 21 000 hemvärns-soldater.⁹

Försvarmaktens organisation, som anges i myndighetens instruktion, utgörs av organisationsenheter (OrgE), till exempel Norrbottens regemente (I19). I organisationsheten I19 finns olika krigsförband såsom en brigadstab, två mekaniserade bataljoner, en jägarbataljon, hemvärnsbataljoner och en regional stab.

De delar av organisationen som inte ingår i krigsförbanden benämns basorganisationsdelar och utgörs exempelvis av stabs- och stödenheter så som Försvarmaktens vinterenhet, fältjägargruppen och lapplandsjägargruppen.

Det finns även särskilda organisationsenheter i grundorganisationen som har i uppgift att bygga upp och stödja Försvarmaktens organisation, bland annat skolor som centrum som luftstridsskolan, sjöstridsskolan, markstridsskolan, Försvarmaktens tekniska skola och försvarsmedicinskt centrum.

Försvarmakten produktionschef (C PROD) ansvarar för förbandsproduktionen och är chef för högkvarterets produktionsledning.

När ett krigsförband genomför en operation leds förbandet av insatschefen (C INS) som är chef för högkvarterets insatsledning. Försvarmaktens grundoperationsplan reglerar bland annat vilken tillgänglighet och beredskap krigsförbanden har. Detta gäller särskilt för förband i flygvapnet och i marinen som har ansvar för incidentberedskapen, det vill säga att upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet.

⁹ Försvarmaktens årsredovisning 2015.

8.6.1 Försvarsmaktsorganisation 2016

Försvarsmakten hade fram till 2015 en organisation för förbandsproduktionen och en organisation för insatser och beredskap. Den första januari 2016 införde Försvarsmakten en ny organisation, Försvarsmaktsorganisation 2016. Alla krigsförband och övriga delar av Försvarsmakten, så som skolor och centrum i grundorganisationen (depåförbanden), utgör tillsammans den nya organisationen.

Försvarsmaktsorganisation 2016 gäller under hela inriktningsperioden, fram tills dess att riksdag och regering beslutar om en ny organisation, det vill säga åtminstone fram till och med 2020.

8.6.2 Den nya organisationen förbättrar möjligheterna till prioritering och uppföljning av materielinvesteringar

Försvarsmaktsorganisation 2016 gäller under hela inriktningsperioden. Det skapa förutsättningar för att följa upp den operativa förmågan i krigsförbanden på ett tydligare sätt. Alla delar av Försvarsmaktens organisation som har uppgifter att lösa i en situation om höjd beredskap ska organiseras som krigsförband och ha ett krav på krigsduglighet.

Genom att införa fasta mål och återrapporteringskrav avseende krigsduglighet för alla krigsförband, kan riksdag och regering få en tydligare bild av krigsförbandens status. En fastslagen organisation som gäller hela försvarsinriktningsperioden gör det även möjligt att prioritera kommande materielinvesteringar. Det medför också en möjlighet att följa upp effekten av genomförda materielinvesteringar i krigsförbandens krigsduglighet.

8.6.3 Försvarsmaktens logistikverksamhet

Logistikverksamhet behövs för att kunna genomföra en militär operation, vid olika beredskapsnivåer. Det handlar om fordon, vapen, ammunition, transporter, information, underhåll av materiel, livsmedelsförsörjning och soldaternas personliga utrustning. Det handlar alltså om stöd till militär verksamhet i form av både varor och tjänster.

Med logistiktjänster omfattas ett flertal funktioner så som:

- förnödenhetsförsörjning (till exempel soldatutrustning, ammunition, drivmedel och livsmedel) av krigsförband
- teknisk tjänst (förbandens underhåll av egen materiel)
- underhåll (till exempel byte av reservdelar eller verkstadsverksamhet)
- service i form av administrativt stöd och arbetsplatservice
- förrådsverksamhet
- transporttjänst.

Försvarmaktens logistik

2002 bildades organisationen Försvarmaktens logistik. Syftet var att effektivisera verksamheten, använda kompetens och resurser bättre samt sänka kostnaden för stöd och underhåll. Verksamheten syftar till att stödja krigsförband, skolor eller centrum inom Försvarmakten nationellt såväl som internationellt. Den 1 januari 2016 arbetade drygt 1 180 personer inom Försvarmaktens logistik.

Organisationen består i dag av:

- enheten för försörjning med förråd, godsmottagningar, ammunitionstjänst, drivmedels- och fordonsförsörjning samt livsmedelstjänst
- enheten för teknisk tjänst
- Försvarmaktens transportkontor
- dokumenthanteringsenheten.

Den 1 januari 2016 krigsorganiserades delar av Försvarmaktens logistik och bildade 4 nationella stödenheter med en egen ledning och stab. Dessa enheter lyder under försvarslogistikchefen i Försvarmaktens produktionsledning och inte under insatsledningen eller av respektive stridskraftsansvarig chef. Enheterna finns i respektive militärregion och har även till uppgift att bidra med stöd till samhället.

Systemförvaltningsenheten och den operativa ledningstekniska bataljonen överfördes 2016 från Försvarmaktens logistik och bildade tillsammans med Försvarmaktens telenät- och marktele-

förband, Försvarsmaktens telekommunikations och informations-systemförband.

För information om de logistikverksamheter som överfördes till FMV i samband med försvarslogistikreformen se kapitel 3.

Försvarsmaktens särskilda logistikförband

Förutom Försvarsmaktens logistik och de logistikresurser som finns i krigsförbanden finns bland annat följande särskilda logistikförband:

- två logistikbataljoner
- två sjukvårdsförstärkningskompanier
- trafik- och transportledningskompaniet
- två sjukhuskompanier
- teknisk bataljon.

8.7 Inriktning och planering

Med utgångspunkt i inriktningsbeslutet, insatsorganisationsvärderingen, den militärstrategiska doktrinen och Försvarsplaneringen tar Försvarsmakten fram Försvarsmaktens strategiska inriktning av den operativa förmågan. I dokumentet redogör Försvarsmakten för sin verksamhetsidé, vision och värdegrund samt inriktning och strategiska förändringsmål för verksamhet, produkter, organisation och sakområden. Den strategiska inriktningen är grundad på operativa behov, vilket innebär att vissa förband ska ha högre tillgänglighet än andra, men utgår även från beslut fattade av regeringen. Den strategiska inriktningen ska kunna utgöra underlag för överbefälhavarens avvägningsbeslut och för försvarsplanering.

Försvarsmakten har två övergripande typer av planering. Den första är en operativ planering och benämns *försvarsplanering*. Den andra är en verksamhetsplanering, som är av samma slag som alla myndigheter genomför där budget, personal och verksamhet ska planeras, denna benämns *försvarsmaktsplanering*.

Högkvarteret utarbetar även en Försvarslogistikplan som innehåller planeringen för investeringar i materiel.

8.7.1 Försvarsplaneringen

Försvarsplanering syftar till att ange hur Försvarsmaktens uppgifter ska lösas. Försvarsmakten ska enligt sin instruktion ha en försvarsplan, en aktuell operativ planering, för hur alla uppgifter ska lösas, både de nationella och de internationella. Försvarsplaneringen omfattar den verksamhet som Försvarsmakten ska bedriva för att inrikta hur militära medel ska användas för att lösa myndighetens uppgifter i enlighet med regeringens beslut. Försvarsplaneringen ska utgå från den aktuella och tillgängliga Försvarsmaktsorganisationen och gällande militär doktrin.¹⁰

8.7.2 Försvarsmaktsplanering

Försvarsmaktens interna arbete med att planera verksamheten, *försvarsmaktsplaneringen*, syftar till att uppnå en långsiktig balans mellan de krav på operativ förmåga och de anslag som riksdag och regering beslutar om. Arbetet utförs med olika tidshorisont och olika inriktning och resultatet är ett antal olika dokument.

Överbefälhavarens avvägning

Inom ramen för försvarsmaktsplaneringen sker årligen överbefälhavarens avvägning. Den avser de kommande 12 åren och syftar till att skapa balans mellan verksamhet (uppgifter) och resurser (ekonomi, personal, materiel med mera). Riksdagen och regeringens styrning i form av ekonomiska ramar och inriktningsbeslut och investeringsplan är grunden.

¹⁰ Regeringen ger Försvarsmakten anvisningar om försvarsplaneringen, vilket skedde senast i december 2015.

Försvarsmaktens verksamhetsplan

Med utgångspunkt i överbefälhavarens avvägningsbeslut skapas Försvarsmaktens verksamhetsplan (FMVP).¹¹ Dokumentet är styrande för myndighetens verksamhet. I FMVP fördelas även uppdrag till chefer direkt underställda överbefälhavaren.

FMVP utkommer årligen och beskriver Försvarsmaktens utveckling cirka tio år framåt. Verksamhetsplanen ligger även till grund för det budgetunderlag som lämnas till regeringen senast den 1 mars varje år. Allt som planeras i Försvarsmaktens verksamhetsplan ska vara finansierat.

8.7.3 Försvarslogistikplanen ligger till grund för vilken materiel som ska anskaffas

I försvarslogistikplanen beskriver Försvarsmakten med utgångspunkt i FMVP och krigsförbandsspecifikationerna behovet av materieförsörjning på lång och kort sikt.

Försvarslogistikplanen består av en behovsdel och en genomförandedel. I behovsdelen beskriver Försvarsmakten de behov av teknisk förmåga som myndigheten har. Behovsdelen anger även tekniska och ekonomiska ramar. Planen är även styrande för FMV:s systemplanering och produktionsplanering.

¹¹ Före 2015 hette dokumentet Försvarsmaktens utvecklingsplan, FMUP.

9 Försvarsmaktens beredskapssystem

Följande kapitel innehåller grundläggande författningsmässiga utgångspunkter för Försvarsmaktens verksamhet samt regelverket rörande beslut om höjd beredskap. Kapitlet redogör även övergripande för hur Försvarsmaktens beredskapssystem är utformat.

9.1 Vissa grundläggande författningsmässiga utgångspunkter

Riksdagens, regeringens och myndigheternas skyldigheter och befogenheter vid krig och krigsfara regleras i regeringsformens (RF) 15 kapitel. Bestämmelserna i RF och riksdagsordningen (RO) är så utformade att de gör det möjligt för riksdag och regering att snabbt och i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i krislägen.¹

Enligt RF 15 kap. 13 § får regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Regeringen får uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Med stöd av detta har regeringen beslutat om förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, med mera (IKFN-förordning). Förordningen ger Försvarsmaktens förband rätt att använda vapenmakt i en lång rad situationer, utan att varken regeringen eller

¹ Grundlagarna tredje upplagan av Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Elisason och Göran Regner.

Försvarsmaktens ledning har beslutat om någon föregående beredskapshöjning. Till exempel har de förband som upprätthåller incidentberedskap möjlighet att använda våld för att hävda Sveriges territorium.

Sveriges rätt till försvarsåtgärder vilar på folkrätten. Av artikel 51 i FN-stadgan framgår att ingen bestämmelse i stadgan, inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar, i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av FN, intill dess säkerhetsrådet vidtagit nödvändiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Regeringens behörighet att sätta in styrkor för att möta ett angrepp är givetvis inte beroende av om angriparen förklarar krig, eller säger sig betrakta angreppet som ett krig. Det är regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.²

9.2 Internationella operationer

Enligt RF 15 kap. 16 § får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om:

- det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller
- riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Att sända svenska väpnade styrkor till utlandet torde, bortsett från angreppsfallet (§ 13), bli aktuellt endast i samband med internationella aktioner, företrädesvis inom FN:s eller EU:s ram.

9.3 Regeringens beslut om höjd beredskap

Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av

² Grundlagarna tredje upplagan av Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Elisason och Göran Regner.

att Sverige har varit i krig eller är i krigsfara. Det regleras i 3 § lagen (1992:1403) totalförsvar och höjd beredskap. Enligt 4 § samma lag får beslut enligt ovan avse viss del av landet eller viss verksamhet.

Enligt 11 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer när beredskapen höjts, dvs. mobilisera. Vid *beredskapslarm* ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras. Hela Försvarsmakten ska kunna mobilisera och krigsorganiseras på sju dygn. Påbörjad mobilisering fullföljs.

Försvarsmakten ska inte påräkna någon förberedelsetid innan regeringen beslutar om mobilisering. Det ställer krav på förmågan att höja beredskap och genomföra mobiliseringsförberedelser.

Om regeringen beslutar om höjd beredskap intar Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna *hemvärnsberedskap*. Hemvärnsberedskap kan även beslutas av överbefälhavaren, men denne ska då omedelbart orientera regeringen. Hemvärnsberedskap består då in till det att regeringen fattat beslut om höjd beredskap

Under höjd beredskap är totalförsvarspliktiga skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring. Även om det inte råder höjd beredskap, kan regeringen besluta att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring. I det fallet benämns det beredskapstjänstgöring.

Försvarsmakten får enligt myndighetens instruktion (32 a §) meddela föreskrifter i fråga om skyldighet för Försvarets materielverk att tillhandahålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra verksamhet under höjd beredskap.

9.4 Försvarsmaktens beredskapssystem

Försvarsmaktens beredskap tar sin utgångspunkt i de tre strategiska typsituationerna normalläge, kris och väpnat angrepp. Försvarsmakten har dock två beredskapsnivåer, beroende på vem som fattar beslut om att öka beredskapnivån. Dessa är *grundberedskap* inom vilka beredskapsförändringar beslutas av Försvarsmakten och *höjd beredskap* som beslutas av regeringen.

9.4.1 Grundberedskap

Normalberedskap

Normalberedskap utgör den lägsta nivån av den grundberedskap som Försvarsmakten upprätthåller. Vid normalberedskap ska Försvarsmakten kontinuerligt analysera omvärlden och upptäcka hot, i syfte att kunna vidta beredskapsåtgärder. Militärstrategisk, operativ, taktisk och territoriell ledning ska ske. Resurser avdelade för beredskap ska kunna avvisa kränkningar av det svenska territoriet och skydda staber, baser, anläggningar samt egen verksamhet.

Försvarsmakten anpassar vid behov sin beredskap för att hantera ett *begränsat försämrat omvärldsläge*. Det görs normalt genom att ändra förbandens och stabernas operationsberedskap, det vill säga beredskap att genomföra operationer. Resurser för detta utgörs av kontinuerligt tjänstgörande personal som använder materiel i bruk. En anpassning av beredskapen som *inte* kräver tillförda resurser ligger inom ramen för normalberedskap. Marinens och flygvapnets insatsförband har i huvudsak kontinuerligt tjänstgörande personal och den viktigare materielen är i bruk hos förbanden. Detta innebär att Försvarsmakten inom ramen för normalberedskap kan genomföra betydande beredskapshöjningar med dessa förband. Detta medför ett omedelbart behov av logistiktjänster till förbanden.

Aktivering av krigsförbanden

Aktivering innebär att Försvarsmakten – efter beslut av överbefälhavaren – beslutar att krigsförband ska krigsorganiseras, utan att regeringen beslutat om höjd beredskap. Det sker genom att sammanföra personal, förnödenheter, anläggningar och planer för att organisera krigsförband. Detta görs normalt med Försvarsmaktens befintliga resurser, varför ekonomiska tillskott, inmönstrad personal, materiel med mera – åtminstone på kort sikt – inte ska påräknas. Vid aktivering nyttjas kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal men inte totalförsvarspliktiga. Tidvis tjänstgörande soldater ska normalt kallas in med en förvarning om cirka tre månader. Förvarningen får vara kortare om det finns särskilda skäl för det, varför Försvarsmakten uppfattar att detta inte utgör en begränsning om läget kräver en snabbare inkallning.

Aktivering syftar normalt till att snabbt skapa handlingsfrihet med olika typer av krigsförband för att hantera den *strategiska typ-situationen kris*. Aktivering kan vid behov genomföras för samtliga Försvarsmaktens krigsförband. Överbefälhavarens möjlighet att aktivera förband kan bidra till en enklare övergång till mobilisering. Aktivering ska till sin karaktär vara så likt mobilisering som möjligt och på motsvarande sätt sammanföra personal, förnödenheter, anläggningar och planer. Liksom mobilisering ska detta därför kunna ske på kort tid och alltid inom sju dygn.

Aktivering kan ske med två principiella syften. När det bedöms vara *gott om tid* till förfogande syftar aktivering av krigsförband till att vidmakthålla eller höja deras krigsduglighet, om möjligt med hela krigsförband det vill säga med kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal samt värnpliktiga som genomför repetitionsutbildning

Vid *begränsad tid* till förfogande är syftet med aktiveringen främst att kunna genomföra operationer. Härvid berörs normalt kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal.

Genom regeringens beslut i december 2014 får Försvarsmakten kalla in totalförsvarpliktiga till repetitionsutbildning. Inkallelser ska sändas ut i god tid, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Givakt

Givakt beordras av överbefälhavaren då säkerhetsläget snabbt försämras och ett väpnat angrepp inte kan uteslutas. Det innebär att utökade förbandsresurser snarast ska säkerställas. Givakt kan beordras när som helst under grundberedskap, det vill säga såväl vid normalläge, som då förband redan har aktiverats, och berör samtlig vid förbanden gripbar personal vid alla Försvarsmaktens förband.

Samtlig gripbar personal ska vid Givakt göras färdiga till strid, och därefter vara beredd att lösa uppgift med befintlig materiel, enskilt eller i tillfälligt sammansatta förband. Tidvis tjänstgörande personal och värnpliktiga berörs endast om de för tillfället befinner sig vid förband för repetitionsutbildning/motsvarande. Kontinuerligt tjänstgörande personal som är under utbildning eller annan kommendering inom eller utom myndigheten återgår snarast till sitt krigsförband.

Huvuduppgift vid Givakt är att genomföra förstärkt skydd och bevakning av prioriterade objekt samt att påbörja mobiliseringsförberedelser. Spridning av materiel påbörjas.

9.5 Ekonomiska och administrativa begränsningar och möjligheter vid en ökning av beredskapen

Att höja beredskapen från normalberedskap till att till exempel aktivera krigsförbanden eller beordra givakt är ekonomiskt resurskrävande.

Om regeringen bedömer att säkerhetsläget är så allvarligt att ett resurstillskott är nödvändigt för att upprätthålla en hög beredskap så har regeringen två möjligheter. *Antingen* genom att i proposition föreslå riksdagen ökade anslagsramar, *eller* att utnyttja den beredskapskredit om 40 miljarder kronor som riksdagen årligen ställer till regeringens förfogande som ska säkerställa att en nödvändig beredskapshöjning inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen saknar de betalningsmedel som situationen kräver.

9.6 Beredskapssystemets flexibilitet

Utformningen av Försvarsmaktens beredskapssystem är flexibelt men omfattas inte av FMV. Försvarsmakten har på egen hand långtgående möjligheter och kan höja beredskapen från normalberedskap till aktivering och Givakt, utan beslut av regeringen. Även regeringen har en betydande flexibilitet i val av beslut om olika beredskapsåtgärder. Det är här således inte nödvändigtvis fråga om höjd beredskap för hela totalförsvaret eller för hela landet. Regeringen kan besluta om höjda beredskapsåtgärder selektivt, för en del av landet eller inom ett särskilt område.

Utredningen bedömer att en av de viktigaste förutsättningarna för att Försvarsmakten ska kunna genomföra operationer inom ramen för såväl normalberedskap, aktivering av krigsförbanden, Givakt eller mobilisering är väl fungerande logistikförsörjning så som verkstadsverksamhet och annan teknisk tjänst, förrådshållning och spridning av förnödenheter, inklusive transport av ammunition och drivmedel.

10 Försvarets materielverk

Följande kapitel redogör för verksamheten vid Försvarets materielverk. Utredningen använder i betänkandet huvudsakligen förkortningen FMV för att öka läsbarheten. Det första avsnittet i kapitlet beskriver regeringens styrning av myndigheten. Därefter följer ett avsnitt som beskriver myndighetens uppgifter, ekonomi och organisationen.

10.1 Regeringen beslutar om FMV:s uppgifter

Av FMV:s instruktion framgår att myndigheten på uppdrag av Försvarsmakten ska upphandla, vidmakthålla, och avveckla materiel och förnödenheter samt tillhandahålla logistiktjänster. FMV ska även på uppdrag av Försvarsmakten biträda i materielförsörjnings- och logistikförsörjningsplanering samt med materielsystemkunskap.¹

Efter avvecklingen av Förvarsexportmyndigheten är FMV även statens anbuds- och avtalsansvarig vid mellanstatliga försvarsexportaffärer. FMV förvaltar befintliga avtal och förhandlar och tecknar nya avtal. Befintliga avtal finns med Tjeckien, Thailand och Ungern. FMV har även i uppdrag att stödja övriga försvarsmyndigheter när det gäller myndigheternas exportstödsuppdrag.

Samtidigt tillkom uppgifterna att på uppdrag av Försvarsmakten sälja övertalig materiel, det vill säga materiel som Försvarsmakten inte längre behöver.

FMV:s är även patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och handlägger ärenden som rör immaterialrättsliga frågor. FMV är även ett nationellt certifieringsorgan för it-säkerhet i produkter och system. Certifieringsorganet ska beakta

¹ Förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

väsentliga säkerhetsintressen, verka för att uppnå och vidmakthålla internationellt erkännande för utfärdade certifikat samt vara Sveriges signatär och representant inom CCRA² och SOG-IS MRA³. FMV ska också bedriva verksamhet inom teknik- och materieförsörjning till stöd för regeringen.

Förvarsstrukturutredningen föreslog att Förvarsmakten skulle beställa förmåga vilket skulle ge FMV flexibilitet att utforma en ändamålsenlig försörjning av förvarslogistik. FMV skulle ansvara för materielen och dess försörjningslösning från anskaffning till avveckling inklusive att tillse och i vissa fall själva utföra underhåll. Regeringen har inte fattat beslut om arbetssättet. Det har inte heller införts av myndigheterna i praktiken.

Förvarslogistikreformen innebär att FMV ansvarar för att de enskilda materielsystemen hänger samman med övriga materielsystem. FMV tar därmed ett större ansvar för materielsystemens sammansättning än tidigare. I det ingår arbetet med systemsäkerhet. Systemsäkerhet innebär att materielen är säker att använda och uppfyller lagkrav fastställda målsättningar och andra krav på prestanda, funktion, informations- och systemsäkerhet. FMV ansvarar för att ta fram ett systemsäkerhetsutlåtande vid leverans av ny materiel eller efter uppgradering av befintlig materiel. Det utgör ett underlag inför Förvarsmaktens beslut om användning av materielen. FMV arbetade även före förvarslogistikreformen med systemsäkerheten.

Innan materielen överlämnas till Förvarsmakten genomförs en kontroll av materielsystemet mot den tekniska specifikationen. Även sammansättningen (konfiguration) av andra system som ingår i materielsystemet, såsom beväpning, innefattas att denna kontroll.

Ett typgodkännande innebär att en särskild konfiguration godkänns. Ett hjulfordon kan till exempel inneha olika konfigurationer beroende på sammansättning av beväpning och radioutrustning. FMV ansvarar för att dokumentationen för hur materielsystemet tekniskt hänger samman och ska användas är aktuell. Det utgör ett viktigt underlag för att materielen ska kunna användas och underhållas på ett korrekt sätt.

² Den internationella överenskommelsen för ömsesidigt erkännande av certifikat.

³ Den europeiska överenskommelsen för ömsesidigt erkännande av certifikat.

10.2 Regeringens inriktningsbeslut avseende FMV:s verksamhet

Regeringen beslutade i juni 2015 om inriktningen för FMV:s verksamhet 2016–2020. Beslutet innebär att FMV ska säkerställa att de materiel- och logistiktjänster som Försvarmakten kan komma att efterfråga utformas och organiseras så att de möter Försvarmaktens beredskaps- och tillgänglighetskrav.⁴ FMV ska ta hänsyn till de särskilt brådskande förhållanden som kan uppkomma vid höjd beredskap och mobilisering samt i fredstid när Sveriges territoriella integritet ska hävdas.

Under försvarsinriktningsperioden ska FMV på ett kostnads-effektivt sätt tillhandahålla den materiel och logistik som Försvarmakten behöver för att lösa sina uppgifter. Som ett led i detta ska myndigheten arbeta för att minska ledtider och reducera risker i materiel- och logistikförsörjningen i syfte att snabbare kunna tillmötesgå operativa behov. FMV ska vidare stödja Försvarmakten i att prioritera avhjälpandet av identifierade omedelbara brister framför långsiktig förståelseutveckling.

FMV ska stödja Försvarmakten med väl underbyggda underlag och en effektiv investeringsplaneringsprocess. Detta innebär att särskilt fokus ska läggas på livscykelanalyser, riskanalyser och kostnadsberäkningar. Projektrelaterade myndighetskostnader ska särredovisas. FMV ska utan dröjsmål rapportera eventuella avvikelser avseende ekonomi, tid och förmåga till Försvarmakten.

10.3 Finansiell styrning av FMV:s verksamhet

Enligt instruktionen får FMV ta ut avgifter för sin verksamhet. FMV finansieras nästan uteslutande av de avgifter som myndigheten tar in. Avgiftsfinansieringen innebär att FMV i stort sett bara kan utföra verksamhet där myndigheten fått en beställning. För att uppfylla regeringens krav i inriktningsbeslutet måste därmed en beställning läggas till myndigheten.

⁴ Inriktning för Försvarets materielverks verksamhet för åren 2016 till och med 2020, regeringsbeslut 8, F62015/00954/MFU, 2015-06-25.

Avgiftsintäkterna består nästan uteslutande av inomstatliga avgifter som betalas till FMV från Försvarmakten. Även om huvuduppgdraget är att tillhandahålla varor och tjänster på uppdrag av Försvarmakten får FMV inom sitt verksamhetsområde även tillhandahålla tjänster åt andra, det sker exempelvis inom test och evaluering samt exportrelaterad verksamhet.⁵ Det ekonomiska målet inom den avgiftsbelagda verksamheten är nästan uteslutande full kostnadstäckning.⁶ Inom det målet får FMV enligt instruktionen själva beräkna avgiften. Prissättningen av verksamhet som utförs på uppdrag av Försvarmakten regleras i samverkansöverenskommelsen mellan myndigheterna. Bland annat ska myndigheterna årligen komma överens om grunderna för prisräkning.

Anslagsfinansiering

FMV har vissa uppgifter som är finansierade via anslaget *1:11 Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.* För år 2016 får det användas för att finansiera:

- FMV:s stöd till regeringen, inklusive förvaltningskostnader.
- överlåtelse och upplåtelse av sådan materiel som inte behövs för Försvarmaktens operativa förmåga eller som annars kan avvaras för begränsad tid, inklusive förvaltningskostnader.
- exportstöd inom försvarsområdet samt avvecklingskostnader med mera avseende FXM, inklusive förvaltningskostnader.
- Sveriges certifieringsorgan för it-säkerhet samt signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA).

Under perioden 2012–2015 ansvarade Förvarsexportmyndigheten för exportstödet. Som en följd av att FMV från 2016 ansvarar för dessa uppgifter omfattar anslagets ändamål återigen exportstödet. Under 2016 är anslaget indelat i fyra anslagsposter, varav en finansierar exportstödet. En annan anslagspost är tillfällig och avser avvecklingen av Förvarsexportmyndigheten och disponeras av Kammarkollegiet.

⁵ Enligt 6 § i förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁶ Avgiftsförordning (1992:191).

Låneramen och övrig kredit

FMV har en låneram för myndighetens verksamhetsinvesteringar. Låneramen används för myndighetens verksamhetsinvesteringar som inte anskaffas inom ramen för en specifik beställning. Avskrivningarna och de samtidiga amorteringarna finansieras genom avgiftsintäkter och genom anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.*

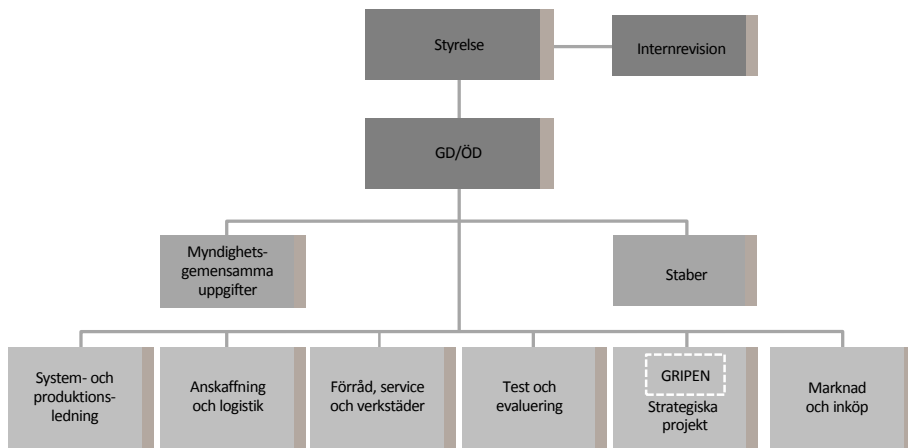
FMV har även en övrig kredit i Riksgäldskontoret vilken får användas inom ramen för Försvarsmaktens materielförsörjning och den mellanstatliga exportverksamheten.

Den övriga kreditramen i Riksgäldskontoret beslutas av riksdagen.⁷ För 2016 bemyndigades regeringen att besluta om en kreditram på 19 miljarder kronor för att tillgodose FMV:s behov av rörelsekapital. Krediten används till att täcka behov till följd av uppdragsverksamheten. Behovet uppstår när FMV betalar leverantörsfakturer innan myndigheten tagit in avgifter.

⁷ Enligt 6 § 7 kap. i budgetlagen (2011:203).

10.4 FMV:s organisation

FMV:s organisation är inte reglerad i myndighetens instruktion, utan myndigheten beslutar själv om organisationen. FMV:s organisation är uppdelad i stabsfunktioner och i verksamhetsområden. Organisationen framgår av nedanstående figur.



Källa: Årsredovisning 2015 för Försvarets materielverk.

Nedan beskrivs översiktligt vilka uppgifter som utförs av respektive verksamhetsområde.

10.4.1 System- och produktionsledning

Verksamhetsområde system- och produktionsledning har en stödjande, styrande, samordnande roll inom FMV. System- och produktionsledningen ansvarar för FMV:s dialog med Försvarmakten och övriga beställare. Bland annat koordineras offertarbetet och uppföljning av leveranser efter att beställning är lagd till FMV. System- och produktionsledningen ansvarar för att hålla ihop utförandet av FMV:s uppgifter inom systemsäkerhet och systemledning samt ansvarar för att samordna produktion av beställda varor och tjänster. Inom verksamhetsområdet finns 220 anställda.

Inom system- och produktionsledningen finns en så kallad designorganisation som bland annat hanterar FMV:s systemsäkerhetsuppgifter. Den omfattar en teknisk direktör och tekniska chefer. De

tekniska cheferna delegerar i nästa nivå ansvaret till produktledare vilka är en del av verksamhetsområdet anskaffning och logistik. Det är produktledarna eller i vissa fall de tekniska cheferna som ansvarar för FMV:s uppgifter rörande systemsäkerhet.

Sedan 2016 ansvarar system- och produktionsledningen även för exportstödsuppdrag och att teckna nya exportavtal.

10.4.2 Anskaffning och logistik

Verksamhetsområde anskaffning och logistik ansvarar för att genomföra produktion i enlighet med FMV:s produktionsplan. Det är anskaffning och logistik som tecknar avtal med utomstatliga aktörer och är därmed ansvarig för att genomföra den operativa leverantörsstyrningen. Inom verksamhetsområdet finns omkring 1 000 anställda.

Anskaffning och logistiks ansvar omfattar upphandling av ny materiel samt att leverera den till Försvarmakten eller andra kunder. Innan Försvarmakten har lagt en beställning stödjer man system- och produktionsledningen med underlag om beräknade kostnader. Behov av kommersiell kompetens lånas in från verksamhetsområdet marknad och inköp.

Ansvaret omfattar även att planera vilken materiel som ska vara i drift, underhållas och förrådshållas samt kravställa och initiera underhållsåtgärder enligt plan. Underhållet kan både utföras av FMV, Försvarmakten eller privata företag. Anskaffning och logistik tar slutligen fram avvecklingsskrivelser som Försvarmakten beslutar.

2016 förändrades organisationen för driftstyrning. Förändringen innebär att driftstyrningen samordnas med övrig verksamhet inom anskaffning och logistik, i syfte att bättre kunna tillvarata synergieffekter. Innan omorganisationen var driftstyrningen en egen sektion inom anskaffning och logistik.

10.4.3 Förråd, service och verkstäder

Verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder har 1 460 anställda. Verkstadsverksamheten består av markverkstäder, marinverkstäder och flygverkstäder. Markverkstäderna finns på 21 orter och står för omkring 85 procent av underhållet av armémateriel. Verkstadsverksamheten för marinen bedrivs i Karlskrona och Berga

och utgör cirka 15 procent av underhållet inom marinen. Övrigt underhåll utförs av utomstatliga leverantörer. Sedan 2016 finns en flygverkstad i Luleå och en i Såtenäs. Flygverkstäderna utför endast underhåll på stridsflygsystemet. Övriga flygsystem underhålls av utomstatliga leverantörer.

Inom verksamhetsområdet finns en försörjningsavdelning som ansvarar för att lagerhålla och transportera materiel. I avdelningen ingår Försvarsmaktens centrallager, garnisonslager och filiallager. Avdelningen ansvarar för merparten skyddade och tunga specialtransporter åt Försvarsmakten och FMV samt har som uppgift att handlägga gränsöverskridande transporter. Därutöver finns en reservmaterielsektion som återanskaffar reservmateriel, drivmedel samt förbrukningsmateriel. Sektionen medverkar också när reservmateriel för första gången ska anskaffas inom uppdrag på övriga FMV.

Inom avdelningen service ryms tjänster inom administrativt stöd och arbetsplatservice. Den inkluderar ekonomiredovisning, stöd vid resor, grafisk produktion, hotell och bostäder, förplägnad, lokalvård, webbservice, postservice. En sektion ansvarar för ekonomiredovisning åt Försvarsmakten. Sedan FMV övertog verksamheten har stora delar utkontrakterats.

Slutligen finns en avdelning som ansvarar för besiktning av Försvarsmaktens och FMV:s fordon.

10.4.4 Test och evaluering

Verksamhetsområdet test och evaluering ansvarar för att planera och genomföra provning av den materiel som FMV anskaffar. Det innebär att testa att den levererade materielen uppfyller de krav som FMV ställt i upphandlingen, samt att kontrollera att materielen uppfyller Försvarsmaktens krav. Denna typ av verksamhet kräver testinfrastruktur i form av provsystem och provplatser. Förutom ansvaret för genomförande av provningen ansvarar även test och evaluering för drift och underhåll av provsystemen.

Vid eventuell överkapacitet vid provplatserna kan verksamhetsområdet åta sig uppdrag åt andra än Försvarsmakten i syfte att reducera kostnaderna för Försvarsmakten. Inom verksamhetsområdet finns 330 anställda.

10.4.5 Strategiska projekt (GRIPEN)

FMV har valt att lägga viss verksamhet i verksamhetsområdet strategiska projekt. Det görs i de fall verksamheten kräver särskild styrning och uppföljning. Den nu pågående verksamheten är kopplad till utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av JAS 39 Gripen till Försvarmakten samt till exportländerna Ungern, Tjeckien och Thailand. Utredningen noterar att det inte finns några beslutade kriterier för vad som ska anses vara ett strategiskt projekt. FMV har inte heller beslutat om fler strategiska projekt. Verksamhetsområdet har 125 anställda.

10.4.6 Marknad och inköp

Verksamhetsområde marknad och inköp ansvarar för att FMV har ett gemensamt och strategiskt agerande mot leverantörer samt att upphandlingsverksamheten bedrivs inom ramen för lagar och förordningar. Marknad och inköp har 200 anställda och är organiserad i tre avdelningar samt en stab.

Avdelningen *Inköp militära system* arbetar inom ramen för projekten som anskaffning och logistik driver, det vill säga med inköp av materiel och underhåll som industrin utför. Uppgifterna består bland annat i att utforma de kommersiella villkoren i förfrågningsunderlagen och avtalen.

Avdelningen *Inköp varor och tjänster* ansvarar för upphandling av varor, tjänster och entreprenader som behövs för driften av FMV och Försvarmakten.

Avdelningen *Affärsstrategi och metodstöd* arbetar med att utveckla arbetsmetoder och samt tillhandahålla expertis inom olika kommersiella områden.

10.5 FMV:s kostnader fördelas på beställningar

All verksamhet vid FMV, undantaget verksamheten inom anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.*, utförs mot olika beställningar. En extern beställning kallas inom FMV för kundbeställning. Undantaget är verksamhetsområdet förråd, service

och verkstäder som har en finansieringsmodell som består av årliga rambeställningar.

Varje kundbeställning kan ses som ett uppdrag med en definierad slutleverans samt en eller flera milstolpar som definierar när uppdraget anses slutfört. Vid anskaffning av komplexa materielsystem kan flera kundbeställningar behövas. Till exempel kan planeringsfasen utgöra en beställning och anskaffningen en eller flera andra beställningar.

Utgångspunkten är att beställningarna ska bära sina egna kostnader. De direkta kostnaderna tillförs respektive beställning när de uppstår. Bland dessa kostnader ingår fakturor från externa leverantörer till FMV och omfattar främst kostnader för materiel som levereras av industrin. Andra kostnader är olika typer av köpta tjänster eller lokalkostnader som kan hänföras till kundbeställningen. Både uppdragskonsulter och inhyrd personal som arbetar direkt i projektet ingår bland de kostnader som direkt belastar beställningarna.

I de direkta kostnaderna ingår inte kostnaden för det arbete som FMV:s anställda lägger ned på de olika kundbeställningarna. FMV behöver även täcka de kostnader myndigheten har för att bedriva den verksamhet som inte direkt kan härledas till en specifik kundbeställning. Både de indirekta och de direkta myndighetskostnaderna fördelas med ett timpris på alla kundbeställningar som genomförs under ett verksamhetsår. Det görs utifrån antalet debiterade timmar per kundbeställning.

När FMV fakturerar kunden delas inte fakturan upp på kostnad för materiel och tjänster och upparbetad arbetskostnad hos FMV. I stället bryts fakturan ner så att den totala kostnaden för individuella objekt kan följas upp. Har Försvarsmakten till exempel investerat i 100 nya lastbilar specificeras fakturan så att kostnaden per objekt (lastbil) kan utläsas. Däremot framgår inte vilka delar av kostnaderna som kan härledas till leverantörer respektive FMV:s verksamhet.

En stor del av FMV:s leveranser till Försvarsmakten redovisas som anläggningstillgångar hos Försvarsmakten som är statens ägarföreträdare för materielen. Anskaffningsvärdet är det belopp som FMV fakturerat Försvarsmakten. Fakturan innehåller ett totalbelopp som består av flera delar:

- Det belopp FMV betalat för materielen, reservdelar, tillhörande dokumentation och så vidare till leverantörer.

- Eventuella konsultutgifter som kan hänföras till uppdraget.
- Arbetskostnad hos FMV för arbete i projekten.
- Indirekta kostnader vid FMV.
- De belopp som FMV betalat till andra myndigheter (inklusive Försvarmakten).

11 Myndigheternas systemstöd för materiel- och logistikförsörjning

I kapitlet redogör utredningen kortfattat för de systemstöd som Försvarsmakten och FMV använder inom materiel- och logistikförsörjningen. I kapitlet redogöra utredningen även myndigheternas systemstöd behöver ha funktionalitet vid olika beredskapsnivåer.

11.1 Systemstödet ur ett beredskapsperspektiv

Materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering ska utgå från den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Myndigheternas systemstöd behöver således ha en funktionalitet som möjliggör Försvarsmaktens verksamhet vid olika beredskapsnivåer.

Frågan om vilket eller vilka systemstöd Försvarsmakten och FMV ska använda för materiel- och logistikförsörjning har diskuterats i flera år utan att myndigheterna har lyckats komma överens om en långsiktig lösning där båda myndigheternas behov har omhändertagits. Försvarslogistikreformen har medfört att Försvarsmakten och FMV i ökad utsträckning använder samma system och delar information. Systemstödet utformning inom försvarslogistiken är därmed i allt högre grad en fråga för Försvarsmakten och FMV att lösa gemensamt.

Som Statskontoret konstaterar är frågan om lämpligt systemstöd är komplex. Myndigheterna är självständiga, vilket medför att de själva fattar beslut om vilket systemstöd som bäst passar den egna verksamheten. Till komplexiteten hör frågan om systemens förmåga att hantera sekretessbelagd information i en situation med stora informationsmängder och många användare, såväl interna som externa.

11.2 Försvarsmaktens system Prio

Försvarsmaktens huvudsakliga systemstöd är SAP-systemet Prio. Det är ett standardiserat affärssystem, vilket betyder att ett system hanterar ekonomi, personal och logistik. Systemet anskaffades för Försvarsmaktens verksamhetsbehov innan försvarslogistikreformen påbörjades och har därefter anpassats till Försvarsmaktens och FMV:s behov utifrån försvarslogistikreformens krav.

Prio innefattar ett administrativt stöd till hela verksamheten samt ett verksamhetsstöd för att planera och följa upp operativa förmåga för olika förbandsenheter.

Prio är uppsatt i enlighet med Försvarsmaktens planeringsprocesser och ekonomistyrningsmodell. Målet är att Prio bland annat ska bidra till att effektivisera och standardisera Försvarsmaktens processer och arbetssätt samt säkerställa att myndigheten kan uppfylla externa krav på uppföljning och redovisning.

Införandet av Prio sker genom att stödet successivt byggs ut med funktioner för olika verksamhetsdelar. Införandet, inklusive överföringen av information från de gamla systemen, skulle ha avslutats 2012. Systemet beräknas nu, enligt uppgifter från Försvarsmakten, vara klart under 2017. Därefter ska flera av myndighetens gamla system avvecklas.

Försvarsstrukturutredningen föreslog att införandet av Prio skulle pausas i avvaktan på att myndigheterna klarade ut behovet av systemstöd utifrån den nya ansvarsfördelningen. Försvarsmakten gjorde bedömningen att det skulle kosta flera hundra miljoner kronor att pausa införandet under 12 månader varför ingen paus beslutades.

Pågående arbete med systemstöd Prio

Myndigheterna har delvis olika syn på vilken roll Prio ska spela i materiel- och logistikförsörjningsprocessen. Avsevärda resurser har investerats i Prio och i att stödet ska kunna användas för de verksamheter som har förts över till FMV. Samtidigt behöver FMV en systemstödslösning som är ändamålsenlig för FMV:s verksamhet.

Arbetet med att utveckla nya funktioner i Prio pågår. Ytterligare verksamhet inom logistikområdet, bland annat förnödenhetsförsörjning, underhållsproduktion, materielunderhåll, löne- och ersättnings-

administration, förvaltningsdatahantering och fastighetsadministration införs i Prio. Materiel, underhåll och logistik ska kunna beställas i Prio. Enligt Försvarmakten ska även arbete med koncept och utveckling av materielsystem kunna hanteras i systemet. I det ingår bland annat behovsättning, materielunderhåll, tekniskt systemstöd och konfigurationsstyrning. Införandet kommer i så fall möjliggöra en helhetssyn på materielsystemen.

11.3 FMV:s systemstöd

FMV har inget motsvarande verksamhetsövergripande systemstöd utan använder en mängd olika typer av systemstöd. I de tidiga skedena för ett materielsystem livscykel, koncept och utveckling, använder FMV flertal olika system för exempelvis modellering. Inom skedena för produktion och användning (vidmakthållande) använder FMV bland annat systemstöd som är gemensamma med Försvarmakten. FMV använder vidare ett antal olika it-system som stöd i samtliga faser som ett materielsystem genomgår under sin livslängd. FMV har även ett antal system för upphandlingar. Därutöver utför Statens servicecenter personal- och löneadministration åt FMV.

Försvarslogistikreformen har medfört att FMV blir allt mer beroende av Försvarmaktens systemstöd för att kunna bedriva sin verksamhet. Den nuvarande uppdelningen av logistiktjänsterna medför även att FMV i större utsträckning än tidigare exponeras för försvarssekretess.

Enligt FMV är stora delar av systemstödet eftersatt och behöver ersättas, inte minst systemen för de så kallade tidiga faserna när ett materielsystem ska utvecklas.

FMV använder Prio för logistiktjänster

Inför verksamhetsöverföringen i samband med Försvarsstrukturreformen utvecklades Försvarmaktens system för att även kunna användas av FMV.

Inom logistikverksamheten använder FMV:s verksamhetsområde förråd service och verkstäder en egen del av Prio som kallas FSV POL. Systemstödet FSV POL är inte integrerat med FMV:s

ekonomisystem, vilket medför att FMV:s resultat och balansräkning måste konsolideras manuellt. Det innebär även att förråd, service och verkstäder har ett annat systemstöd än FMV i övrigt, vilket skapar merarbete för FMV i att integrera den överförda verksamheten med myndighetens övriga verksamhet.

Även andra delar av FMV:s personal, huvudsakligen i den verksamhet som förts över från Försvarmakten, använder Prio, framför allt inom driftstyrningen. Därmed behöver dessa personer även dubbla IT-arbetsplatser när det gäller datorer och nätverk. Lösningen valdes eftersom man hade kort om tid till sitt förfogande och det inte gick att integrera myndigheternas it-infrastruktur. Lösningen var också en konsekvens av att Försvarmakten även fortsättningsvis äger den materiel som vidmakthålls av FMV och att de säkerhetsmässiga kraven inte tillät en integrering av FMV:s systemstöd till Prio.

12 Statskontorets iakttagelser

Regeringen gav Statskontoret 2012 i uppdrag att följa och utvärdera Försvarmaktens och FMV:s genomförande av Förvarslogistikreformen. I direktivet anger regeringen att utredningen bör omhänderta Statskontorets iakttagelser när det gäller den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen inom materiel- och logistikområdet. I följande kapitel redovisas översiktligt de iakttagelser som Statskontoret redovisat i tre rapporter till regeringen mellan 2013 och 2015. För en fullständig redogörelse av iakttagelserna hänvisas till rapporterna¹.

12.1 Myndigheterna har inte uppnått syftet med försvarslogistikreformen

Inriktningen i försvarslogistikreformen är att renodla fördelningen av uppgifter och ansvar mellan de båda myndigheterna och därmed uppnå besparingar. Det ska göras genom att skapa en mer ändamålsenlig beställar- och utförarorganisation för materiel- och logistikförsörjning. Statskontoret menar att myndigheterna inte har uppnått syftet med reformen.

12.1.1 Höga omställningskostnader ger låg nettobesparing

Det kvantitativa målet med försvarslogistikreformen är att myndigheterna tillsammans ska minska de årliga utgifterna med 760 miljoner kronor.

¹ Reformeringen av försvarslogistiken, Statskontorets delrapport 1 (2013:14), Reformeringen av försvarslogistiken, Statskontorets delrapport 2 (2014:15) och Reformeringen av försvarslogistiken, Statskontorets slutrapport (2015:11).

Försvarmakten och FMV har i sina återrapporteringar till regeringen kontinuerligt redovisat ökade omställningskostnader för reformen vilket ger låg nettobesparing. Nettobesparingen utgörs av den totala kostnadsminskningen per år när de totala omställningskostnaderna för båda myndigheterna har dragits av.

Tabell 12.1 Nettobesparingar under 2011–2014 i miljoner kronor

Nettobesparingar	2011	2012	2013	2014
Total kostnadsminskning per år	74	189	379	487
Omställningskostnader per år	0	76	170	246
Nettobesparing	74	113	209	241

Källa: Statskontorets slutrapport, april 2015.

12.1.2 Besparingarna är svåra att spåra till förbanden

Besparingarna i materiel- och logistikförsörjningen ska användas till att ställa om insatsorganisationen mot mer användbara och tillgängliga förband. Försvarmakten ansvarar för att medlen kommer förbandsverksamheten och insatsorganisationen till godo.

När förändringsarbetet inleddes fanns det ingen uppföljningsmodell som kunde spåra besparingar som försvarslogistikreformen gav upphov till. Först för 2015 har Försvarmakten kunnat spåra vissa besparingar och omfördela medlen till förbanden, vilket resulterar i att förbanden kan delta i fler insatser, ha fler anställda eller fler övningsdygn.

12.2 Försvarslogistikreformen omfattade delar av Förvarsstrukturutredningen

Försvarslogistikreformen omfattade endast delar av det förslag som Förvarsstrukturutredningen redovisade. Ansvar för att reformera materiel- och logistikförsörjningen har överlåtits åt myndigheterna att lösa gemensamt. Bland annat renodlades rollerna mellan myndigheterna mindre än vad Förvarsstrukturutredningen föreslog.

12.2.1 Logistikförsörjningen delades

Försvarsstrukturutredningen använde sig av begreppet insatsnära utan att definiera det närmare. Det framgår dock av betänkandet att de avsåg de delar av Försvarsmaktens logistikverksamhet som var insatsorganiserade, inklusive de delar av Försvarsmaktens logistik som tillhörde insatsorganisationen. Övriga delar av Försvarsmaktens logistik som inte var insatsorganiserade betraktade utredningen som icke insatsnära. Försvarsstrukturutredningen föreslog att hela Försvarsmaktens logistik skulle föras över, förutom de delar som var insatsorganiserad. Detta motsvarade cirka 80 procent av det dåvarande Försvarsmaktens logistik.²

Även ytterligare delar av logistikverksamheten som ansågs vara insatsnära blev kvar inom Försvarsmakten. I praktiken blev det en uppdelning av logistiktjänsterna mellan myndigheterna som innebär att logistikkedjan fick fler gränssnitt. Bland annat delades uppgifter och ansvar för:

- teknik- och materielkontoren
- central och lokalförrådshållning
- transportverksamheten.

Ansvarsförhållandena efter reformen är i grunden desamma som innan. Uppgiftsfördelningen har dock förskjutits och FMV fått mer inflytande över logistikförsörjningen av försvaret.

12.2.2 Den nya beställar- utförarmodellen

För att uppnå de besparingar inom effektiviseringsområde ledning och beställning tog myndigheterna fram en ny beställar- utförarmodell. Genom den nya modellen ska antalet årsarbetskrafter rationaliseras och myndigheterna ska tillsammans spara 130 miljoner kronor, huvudsakligen på FMV.

FMV har beslutat att införa den nya beställar- utförarmodellen i sin linjeorganisation. Försvarsmakten har som myndighet inte infört beställar- utförarmodellen i sin helhet i linjeorganisation

² Reformeringen av försvarslogistiken, Statskontorets delrapport 1, 2013:14.

även om myndigheten står bakom slutrapporten om hur verksamheten ska bedrivas.

Rapporten som beskriver den nya beställar- utförarmodellen är på en övergripande nivå. Myndigheterna fick fortsätta arbetet med att utveckla arbetsformer och innehåll och de tillsatte flera arbetsgrupper.

Ett syfte med Försvarsstrukturen var att Försvarsmakten skulle lägga mer samlade beställningar för en större del av livscykeln. Försvarsmakten har inte lagt några beställningar på så kallade högre systemnivåer. Myndigheternas styrdokument för försvarslogistiken, Försvarslogistikplanen, var försenad med åtminstone fyra år.

12.2.3 Oenighet om hur beställningar av vidmakthållandet ska gå till

Att vidmakthålla materiel innebär bland annat att bibehålla de tekniska systemens egenskaper i materielsystemets användnings- och underhållsskede. FMV ska efter beställning från Försvarsmakten genomföra driftstyrning och underhållsplanering för att optimera materielanvändning för både enskilda tekniska system och för helheten. Innan reformeringen av försvarslogistiken var vidmakthållandet en del av logistikförsörjningen. Ett av syftena med reformen var att skapa en sammanhållen materiel- och logistikförsörjning. Det innebär bland annat att kostnaderna för vidmakthållandet ska beaktas när materielen anskaffas.

Enligt myndigheternas samordningsöverenskommelse för 2015 har myndigheterna ett delat ansvar för vidmakthållandet av materielen. Myndigheterna är dock inte överens om hur beställningar av vidmakthållande ska gå till.

Treåriga beställningar för vidmakthållande av krigsförband

Innan försvarslogistikreformen var vidmakthållandet en del av logistikförsörjningen med årliga beställningar. I och med reformen var utgångspunkten att Försvarsmakten skulle lägga treåriga beställningar av vidmakthållande utifrån ett förbandsperspektiv. Det ligger en stor utmaning för myndigheterna i att förändra styrningen av

underhållet från en årlig beställning per tekniskt system, till en treårig beställning per krigsförband.

Myndigheterna är inte överens om förändringen. Försvarsmakten har därför inte lagt någon treårig beställning.

12.2.4 Myndigheternas överenskommelse leder fram till fler gränssnitt

Myndigheternas arbete med att renodla rollerna har varit komplicerat. Det fanns inte någon samsyn mellan Försvarsmakten och FMV när det gällde Försvarsstrukturutredningens förslag. Det framgick redan av remissvaren. Frånvaron av styrning från regeringen i kombination med myndigheternas brist på samsyn kan enligt Statskontoret ha bidragit till det komplicerade och utdragna arbetet med att definiera sina inbördes roller.

Resultatet av myndigheternas genomförande är att det finns fler gränssnitt mellan myndigheterna efter reformen än före. Det beror på att mer verksamhet behövs inom Försvarsmakten än vad Försvarsstrukturutredningen föreslog. Konsekvenser blev att logistikflödet blev ännu mer komplext mellan myndigheterna, vilket i sin tur ställer ökade krav på en fungerande samordning mellan myndigheterna.

12.2.5 Övergång av beställarkompetens från Försvarsmakten till FMV

Försvarsmaktens är statens ägarföreträdare för materielen. Ägarföreträdaren stöddes innan försvarslogistikreformen av ett antal materielsystemansvariga på Försvarsmaktens högkvarter som delegerades ansvar för materielsystemen. Dessa hade även beställarkompetensen inom Försvarsmakten och beställde materielsystemen av FMV. De höll också samman samtliga utvecklings-, anskaffnings-, och vidmakthållandeuppdrag till FMV för respektive materielsystem.

Vid verksamhetsöverföringen 2013/2014 övergick Försvarsmaktens huvudsakliga beställarkompetens, i form av materielsystemansvariga och personal vid teknikkontoren, till FMV. Enligt myndigheterna var det därefter meningen att ett tiotal årsarbetskrafter skulle övergå från FMV till Försvarsmakten. Dessa har emellertid

inte förts över. Statskontoret menar att Försvarsmaktens beställar-kompetens är svag i förhållande till försvarslogistikens omfattning.

12.3 Risker i utformningen av försvarslogistiken

12.3.1 Försvarsmakten har inte någon påtryckningsmöjlighet mot FMV

Försvarsmakten har inte tillräckliga påtryckningsmöjligheter mot FMV, utan Försvarsmakten och FMV ska samverka i frågor om materiel- och logistikförsörjningen.

Myndigheterna har ingått ett samordningsavtal som på övergripande nivå preciserar relationen mellan dem. 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.

Myndigheterna är ännu inte kommit överens i alla delar om hur ansvaret ska preciseras i samordningsöverenskommelsen. Det är framför allt de ekonomiska relationerna och hur vidmakthållandet ska genomföras som inte är tillräckligt definierade.

Förutsättningarna på försvarsområdet avviker även från vad som typiskt sett brukar vara fallet vid införande av beställar- utförar-modeller. Försvarsmakten ska enligt sin instruktion anlita FMV vid upphandling av varor och tjänster. Enligt FMV:s instruktion ska myndigheten på uppdrag av Försvarsmakten vidmakthålla, upphandla varor och tjänster samt tillhandahålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster. FMV ska hjälpa Försvarsmakten i planeringen av materiel- och logistikförsörjningen och med kunskap om materielsystem.

Försvarsmakten har således en reglerad skyldighet att beställa försvarslogistik av FMV, som därmed har en monopolställning. Statskontoret menar att Försvarsmakten som beställare i försvarslogistiken saknar en väsentlig påtryckningsmöjlighet som beställare normalt har i beställar- utförarmodeller, nämligen möjligheten att vända sig till flera leverantörer. Denna ordning försämrar rimligen Försvarsmaktens möjligheter att tvinga fram kostnadseffektiva lösningar.

Oklara förutsättningar för kostnadseffektiv verksamhet

Statskontoret anger att FMV:s myndighetskostnad 2014 uppgick till cirka 1,8 miljarder kronor. Därutöver anlidade myndigheten tekniska konsulter för cirka 2 miljarder kronor. Den totala kostnaden för FMV uppgår då till ungefär 3,8 miljarder kronor.

FMV får tackning för sina myndighetskostnader genom att debitera Försvarsmakten för genomförda uppdrag. Det sker utifrån antal nedlagda timmar gånger timpriset. I timpriset ingår dock inte utgifter för uppdragskonsulter. Det blir därför svårt för Försvarsmakten att avgöra effektiviteten i FMV:s tjänster.

Som en avgiftsfinansierad myndighet omfattas FMV inte heller av systemet med pris- och löneomräkning, och utsätts därmed inte av ett direkt och årligt tryck att effektivisera sin verksamhet. Genom pris- och löneomräkningen räknas anslagsfinansierade myndigheters förvaltningsanslag upp i takt med prisutvecklingen. Eftersom myndigheterna inte kompenseras fullt ut för ökade arbetskraftskostnader skapas ett effektiviseringstryck.

FMV har svårt att beräkna livscykelkostnaderna för materielen

Tidigare var ansvaret för att beräkna livscykelkostnaderna delat mellan Försvarsmakten och FMV. Försvarslogistikreformen innebär att FMV ska bidra med dessa underlag. Statskontoret skriver att FMV har svårt att leva upp till det nya ansvaret att beräkna kostnaderna för materielens livscykel.

12.3.2 Myndigheterna saknar ett gemensamt systemstöd

Frågan om vilket systemstöd som bör användas för försvarslogistiken är av stor vikt. Den nya beställar-utförarmodellen innebär bland annat att Försvarsmakten och FMV behöver utbyta mer information än tidigare. Modellen kräver också en förändrad hantering av försvarssekretess. Dessutom utgör systemstödet en betydande kostnadspost. Frågan om myndigheternas systemstöd diskuterades inte innan försvarslogistikreformen påbörjades. Myndigheterna står långt ifrån varandra i frågan om långsiktigt systemstöd.

Statskontoret konstaterar att frågan om lämpligt systemstöd är komplex. Myndigheterna är självständiga, vilket medför att de själva fattar beslut om vilket systemstöd som bäst passar den egna verksamheten. Respektive myndighet äger också sin egen information. Därtill måste FMV täcka sina kostnader för systemstöd och it-utveckling via avgifterna till Försvarsmakten.

Att ha olika systemstöd för delvis samma verksamhet är dock kostsamt för staten. Statskontoret anser därför att myndigheterna i större utsträckning bör använda ett gemensamt systemstöd för den verksamhet som är gemensam.

12.3.3 De operativa kraven bör styra försvarslogistiken

Statskontoret menar att myndigheterna behöver reda ut hur försvarslogistiken behöver anpassas till de nya kraven på beredskap och tillgänglighet. Kraven på Försvarsmakten innebär att myndigheten kan behöva göra en annan avvägning mellan logistikverksamhetens kostnadseffektivitet och Försvarsmaktens handlingsfrihet. Statskontoret anser att det är de operativa kraven som ska styra logistikens inriktning. Myndigheterna har ännu inte klarat ut hur Försvarsmakten ska beställa beredskap av FMV.

Kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga innebär att FMV:s verksamhetsområde förråd, service och verkstäder i vissa fall behöver kunna utföra tjänster utanför ordinarie arbetstid. FMV behöver ha beredskap så att myndigheten kan utföra tjänster när Försvarsmakten efterfrågar det.

12.3.4 Statskontorets föreslog en översyn i sak

Statskontoret menar att när försvarslogistikreformen beslutades var intentionerna att göra materiel- och logistikförsörjningen mer kostnadseffektiv i fredstid, men med bibehållen förmåga vid ändrade beredskapskrav.

Sedan myndigheterna påbörjade omställningsarbetet inom försvarslogistiken har regeringens krav på Försvarsmaktens beredskap och tillgänglighet ökat avsevärt. Det innebär att Försvarsmakten behöver driva en mer omfattande logistikverksamhet än vad som förutsågs när reformen beslutades. Detta påverkar såväl förbanden

som den logistik som ska stödja deras verksamhet, men även möjligheterna att kostnadseffektivisera försvarslogistiken. Statskontoret föreslog därför i slutrapporten 2015 att regeringen skulle initiera en översyn av försvarslogistikreformens utformning i sak.

13 Ekonomistyrningsverkets iakttagelser

Regeringen konstaterar i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att det finns behov av att vidta åtgärder för att utveckla styrningen av materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen pekar bland annat på ett antal brister som Ekonomistyrningsverket har redogjort för.

Regeringens direktiv till denna utredning inbegriper uppdraget att föreslå hur de iakttagelser som Ekonomistyrningsverket har lämnat bör omhändertas. Följande kapitel redogör för Ekonomistyrningsverkets iakttagelser.

13.1 Finansiell styrning av försvaret

I juni 2013 gavs Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utreda hur den finansiella styrningen och uppföljningen av Försvarmakten och den avgiftsfinansierade stödverksamheten som utförs av FMV kan förändras och förtydligas. I uppdraget ingick bland annat att för anslagen *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* och *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* och hur den ekonomiska uppföljningen kan bli tydligare. Ekonomistyrningsverkets rapport *Finansiell styrning av försvaret* lämnades i oktober 2013.

13.1.1 Finansieringsmodellen är alltför komplex

Ekonomistyrningsverket konstaterar att finansieringsmodellen inom materieförsörjningen är en särlösning som inte följer flera av de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten. Finansieringsmodellens komplexitet gör den oöverskådlig och gör det omöjligt för riksdag och regering att utöva en ändamålsenlig finansiell styrning och uppföljning.

Komplexiteten beror enligt Ekonomistyrningsverket i huvudsak på att materieförsörjningens finansiella transaktioner hanteras av både Försvarsmakten och FMV. I de fall FMV på uppdrag av Försvarsmakten beställer prestationer från andra statliga myndigheter blir även dessa myndigheter en del i den då trelänkade betalningskedjan inom staten. I kombination med det stora antal beställningar som ibland löper över flera år leder modellen till att det inte finns tillfredställande möjligheter för statsmakterna att styra materieförsörjningen.

När logistikförsörjningen blev en del i finansieringsmodellen ökade komplexiteten i de finansiella flödena ytterligare. De samlade finansiella flödena mellan FMV och Försvarsmakten kom att omfatta högre belopp. Samtidigt blev de finansiella flödena mellan myndigheterna mera sammansatta och innefattar allt från utveckling och anskaffning av stridsflygplan och ubåtar till städtjänster och webbadministration. Att spännvidden i verksamheter som hanteras inom två myndigheter ökar gör att Ekonomistyrningsverket anser att förutsättningarna minskar för finansiell spårbarhet i den informationen som myndigheterna rapporterar till regeringen.

13.1.2 Myndigheterna kan styra anslagsutfallet

Finansieringsmodellen gör det möjligt för Försvarsmakten och FMV att styra när en ekonomisk händelse ska redovisas som en utgift mot anslaget och därmed under utgiftstaket. Det beror på att myndigheterna avgör när internleveranser och internfaktureringska äga rum. Det är vid de inomstatliga leveranserna som anslagsredovisningen sker. Modellen leder till att anslagen inte belastas när den ekonomiska händelsen för staten inträffar. Tidsförskjutningen är olika lång för olika projekt. Längden varierar från enstaka dagar

till flera budgetår. Däremot påverkas budgetsaldot och statens lånebehov redan när FMV betalar fakturor från industrin.

Tidsförskjutningen och de avvikande principerna för redovisningstidpunkt förhindrar enligt Ekonomistyrningsverkets uppfattning en fungerande finansiell styrning. Detta eftersom anslagsramarna inte blir styrande för vilka statliga utgifter som kan genereras under budgetåret och att den finansiella uppföljningen blir missvisande. Ekonomistyrningsverket gör bedömningen att då de två materielanslagen omsätter cirka 16 miljarder kronor årligen blir problemet av en sådan omfattning att det utgör en begränsning även för finansmakten i sin helhet.

13.1.3 Bemyndiganderedovisningen följer inte budgetlagen

Ekonomistyrningsverket konstaterar att den nuvarande finansieringsmodellen avseende utestående åtaganden inte är förenlig med 6 kap. 1 § budgetlagen (2011:203). Försvarsmaktens redovisning av utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen avser myndighetens inomstatliga åtaganden gentemot FMV. Dessa avviker såväl tidsmässigt som innehållsmässigt från statens utestående åtaganden. Staten kan ha ingått bindande åtaganden mot externa parter i väsentligt högre eller lägre utsträckning än vad som framgår av de redovisade åtagandena i myndighetens årsredovisning. Anledningen är att FMV:s kostnader ingår i det redovisade beloppet samt den tidsmässiga förskjutningen mellan leveranserna till FMV och de inomstatliga leveranserna till Försvarsmakten.

Ekonomistyrningsverket framför att möjligheterna att fullt ut följa bestämmelserna för beställningsbemyndiganden är förhållandevis okomplicerade när det gäller att exkludera de statsinterna kostnader som uppkommer i FMV och som därefter faktureras Försvarsmakten.

Den tidsmässiga förskjutningen innebär dock att Försvarsmaktens bemyndiganderedovisning inte kan visa på utestående statliga åtaganden *och* åtagande mot anslaget eftersom dessa inte sammanfaller. Myndigheternas redovisning ger därmed en felaktig bild över vilken ekonomisk handlingsfrihet staten har.

13.1.4 Finansieringsmodellen resulterar i bristfällig styrning av FMV

Ekonomistyrningsverkets uppfattning är att finansieringsmodellen endast innefattar begränsade finansiella incitament för rationalisering av den del av FMV:s verksamhet (myndighetskostnad) som finansieras av anslagen för anskaffning respektive vidmakthållande. Ekonomistyrningsverket baserar slutsatserna på de sammanvägda effekterna av:

- det monopolliknande förhållandet mellan Försvarmakten och FMV,
- proportionerna mellan FMV:s myndighetskostnader och de totala kostnaderna/utgifterna på anslagen för anskaffning respektive vidmakthållande samt
- finansieringsmodellens komplexitet.

FMV ska på uppdrag av Försvarmakten upphandla och vidmakthålla varor och tjänster. Försvarmakten har inte möjlighet att använda andra aktörer för att utföra dessa tjänster utom i mycket begränsad omfattning. Försvarmakten är FMV:s huvudsakliga beställare, även om FMV kan sälja tjänster till andra. Ekonomistyrningsverket konstaterar att det innebär att Försvarmakten och FMV inom ramen för den statliga beställar- utförarmodellen agerar under monopolliknande förhållanden. En sådan marknad innebär lägre incitament för producenten/utföraren att sänka priserna genom rationalisering och utveckling av verksamheten. Dessutom tillkommer det faktum att huvudprincipen för så kallat frivilligt efterfrågade varor och tjänster inom staten är att producenten/utföraren ska bestämma avgiftens storlek så att det ekonomiska målet full kostnadstäckning uppnås.

FMV:s myndighetskostnad uppgår enligt myndighetens årsredovisning för 2012 till cirka 7,5 procent av den totala kostnaden för de prestationer myndigheten levererat till Försvarmakten. Ekonomistyrningsverket bedömer att incitamenten för Försvarmakten är att optimera effekten av de totala utgifter som belastar anslagen för anskaffning och vidmakthållande. Det är inte rationellt för Försvarmakten att särskilt fokusera på de 7,5 procent av totalkostnaden som avser FMV:s myndighetskostnader.

I och med att FMV:s verksamhet huvudsakligen finansieras genom att arbetade timmar som multipliceras med ett timpris för respektive materielförsörjningsprojekt anser Ekonomistyrningsverket att möjligheterna för att överblicka FMV:s samlade prestationer är begränsade. Prestationerna finns fördelade på de cirka 800 olika projekt inom vilka FMV bedriver verksamheten. Vidare löper många av dessa projekt över flera år, vilket till exempel innebär att förseningar och ändrade förutsättningar kan påverka såväl omfattningen på, som perioden för, FMV:s prestationer. Ekonomistyrningsverket bedömer att denna fragmentisering av FMV:s prestationer minskar möjligheterna för Försvarsmakten att pröva huruvida omfattningen på FMV:s samlade arbetsinsats är ändamålsenlig.

Ekonomistyrningsverket konstaterar att FMV årligen förhandlar om priset per arbetstimme med Försvarsmakten. Ekonomistyrningsverket anser emellertid inte att prisförhandlingen motsvarar det rationaliseringsincitament som följer av systemet för pris- och löneomräkning. Det beror enligt Ekonomistyrningsverket till del på Försvarsmaktens begränsade möjligheter och incitament att agera som en effektiv beställare. Det beror även på att prisnivån bara är en av variablerna som behöver inkluderas i ett system för rationaliseringsutveckling. Förhandlingen med Försvarsmakten omfattar till exempel inte det totala antalet timmar som får debiteras vilket leder till att det inte åstadkoms någon begränsning för hur hög myndighetskostnaden får vara. FMV kan sänka timpriset men ändå öka myndighetskostnaderna genom att öka antalet timmar som debiteras.

Ekonomistyrningsverket bedömer även att beställar- utförar-modellen i sig minskar rationaliseringsincitamenten för FMV. Det beror på att det är Försvarsmakten som disponerar anslagsmedlen och som är ansvarig för försvarets måluppfyllnad inför statsmakterna. FMV har ett mera indirekt ansvar som utförare. Ett sådant indirekt ansvar för måluppfyllelsen ger enligt Ekonomistyrningsverket lägre incitament till rationaliseringar jämfört med ett direkt ansvar.

13.2 Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning

I januari 2014 fick Ekonomistyrningsverket i tilläggsuppdrag att analysera och föreslå hur materielförsörjningens finansiella transaktioner för anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* kan koncentreras till Försvarmakten eller FMV. Rapporten *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* lämnades till regeringen i maj 2014.

13.2.1 Beställar- beställarmodell kräver dubbelkompetenser

Ekonomistyrningsverket ifrågasätter om modellen mellan Försvarmakten och FMV kan beskrivas som en beställar- utförarmodell. Skälet som framförs är att FMV (exklusive verksamhetsområde förråd, service och verkstäder) inte är en utförare i egentlig mening.

En av FMV:s huvuduppgifter enligt instruktionen är att upphandla varor och tjänster och således vara statens beställare. De faktiska utförarna finns utanför staten, i form av försvarsindustrin, andra företag och organisationer. Ekonomistyrningsverket anser därför att beställar- utförarmodellen i egentlig mening är en tredelad beställar- beställar- utförarmodell, där den inomstatliga delen av modellen närmast kan beskrivas som en beställar- beställarmodell.

Försvarmakten utgör det första beställningsledet i modellen. Det innebär att myndigheten disponerar anslagen och därmed ansvarar för hur anslagsmedlen förbrukas. Med detta följer myndighetsledningens ansvar för verksamheten enligt 3 § i myndighetsförordningen (2007:515). 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.

Ekonomistyrningsverket konstaterar att Försvarmakten behöver vara en kompetent beställare för att kunna leva upp till kraven på ledningens ansvar i myndighetsförordningen. Det innebär att myndigheten ska ha förmåga att ställa relevanta krav på vad som ska levereras, det vill säga försvarsmateriel och logistiklösningar med mera. Det innebär även att Försvarmakten behöver ha för-

måga att värdera om leveranserna är ändamålsenliga, prisvärda och i övrigt i enlighet med vad som kan förväntas av en kostnadseffektiv utförare.

En myndighet kan inte fränhända 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 således en lägsta acceptabla nivå på den beslutskompetens som krävs för en statlig myndighet.

FMV utgör det andra beställningsledet i modellen. Myndigheten behöver ha omfattande beställarkompetens för att kunna agera såsom statens beställare (och upphandlande myndighet) i förhållande till de externa leverantörerna. FMV behöver därmed enligt Ekonomistyrningsverket en beställarkompetens som blir överlappande i förhållande till den kompetens Försvarsmakten behöver för att agera som en kompetent beställare.

Ekonomistyrningsverket anser mot bakgrund av detta att beställar- utförarmodellen mellan Försvarsmakten och FMV är ineffektiv. Ekonomistyrningsverket anser även att modellen är administrativt betungande eftersom den leder till behov av dubbelkompetenser mellan myndigheterna. Dubbelkompetenser är dock enligt Ekonomistyrningsverket uppfattning ofrånkomliga om Försvarsmakten, inom ramen för denna modell, ska kunna leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar.

13.2.2 Försvarslogistikreformen förstärker obalanserna mellan ansvar och befogenhet

Ekonomistyrningsverket uppfattar att syftet med försvarslogistikreformen är att få en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar inom ramen för ett kund- leverantörsförhållande med Försvarsmakten som användare och beställare samt FMV som leverantör av materiel och bakre logistiktjänster. Försvarsmakten förutsätts beställa på så höga systemnivåer som möjligt i syfte att kunna nyttja de synergier som bedöms finnas mellan olika verksamheter inom myndigheterna.

Reformen innebär bland annat en överföring av beställarkompetens från Försvarsmakten till FMV. Syftet med överföringen är att minska dubbelkompetenserna.

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmaktens beställarkompetens var otillräcklig redan innan reformen. Det finns därför principiella problem med ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i den nya lednings- och beställarmodellen. I den nya modellen överförs beställarkompetens från Försvarsmakten till FMV. Samtidigt kommer Försvarsmakten även fortsättningsvis att vara den myndighet som har att besluta utifrån de underlag som FMV utarbetar. I det ingår bland annat att fatta de enskilda investeringsbesluten avseende vilken materiel som FMV ska upphandla för Försvarsmaktens räkning.

Ekonomistyrningsverket anser att det därmed uppstår en obalans mellan å ena sidan Försvarsmaktens ansvar som beställare av försvarslogistik och ansvarig för den militära förmågan, och å andra sidan Försvarsmaktens befogenheter och handlingsutrymme.

Ekonomistyrningsverket noterar att syftet med försvarslogistikreformen är att komma till rätta med en ineffektiv och administrativt betungande modell. Ekonomistyrningsverket menar att överföringen av beställarkompetens från Försvarsmakten till FMV minskar dubbelkompetenserna men i stället skapar strukturella obalanser i fördelningen av ansvar och befogenheter mellan myndigheterna.

Ekonomistyrningsverket anser därför att Försvarsmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar och, eftersom materielförsörjningen utgör en central del i den militära förmågan, inte heller till det samlade ansvaret för den militära förmågan i enlighet med myndighetens instruktion.

13.3 En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar

Som en del i att införa en ny process för investeringar i försvarsmateriel fick Ekonomistyrningsverket i januari 2015 även i uppdrag att förslå hur anslagen inom materiel- och logistikförsörjningen kan renodlas. Rapporten *Ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar* lämnades till regeringen i juni 2015.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 justerat anslagsindelningen med utgångspunkt från Ekonomistyrningsverkets förslag.

13.3.1 Otydliga anslagsändamål medger flexibilitet mellan anslag

Ekonomistyrningsverket menar att det finns flera principiella problem med försvarslogistikens nuvarande anslagsindelning. Anslagens ändamål är otydliga och delvis överlappande. Det har utvecklats en praxis för vilket anslag en utgift belastar, men Försvarsmakten tillämpar inte denna praxis konsekvent. Det leder till att dimensioneringen av verksamheten inte är styrande och att anslagets utfall inte är ett tillförlitligt beslutsunderlag.

Ekonomistyrningsverket framför även att det finns begrepp inom materielförsörjningen, exempelvis vidmakthållande och förmåga, som används med olika innebörd i olika sammanhang. Det medför att kommunikationen mellan myndigheterna, regeringen och riksdagen försvåras.

13.3.2 Anslagsstyrning bör utgå från Försvarsmaktens huvuduppdrag

Ekonomistyrningsverket anser att den finansiella styrningen ska utgå från Försvarsmaktens huvuduppdrag, inte från ett materielstyrningsperspektiv. Materielen är ett medel, eller en produktionsfaktor i likhet med soldater och lokaler. Försvarsmakten ska inte leverera ubåtar och stridsflygplan till brukare. Försvarsmakten ska leverera ett försvar av Sverige vilket sker med hjälp av bland annat soldater, stridsvagnar, stridsflygplan och lokaler. Ekonomistyrningsverket likställer materielstyrningsperspektivet med en styrning i kostnadsslag vilket riskerar att leda till suboptimeringar och svårighet att utföra huvuduppdraget effektivt.

Av Ekonomistyrningsverkets iakttagelser framgår även att det kan vara svårt att separera kostnader för drift av materielen från kostnader för användning i en verksamhet där de som använder materielen ibland är samma personer som de som utför drift och underhåll.

13.4 Anslagsfinansiering av FMV

I juni 2015 fick Ekonomistyrningsverket i uppdrag att föreslå hur den verksamhet som bedrivs vid FMV i stället för att finansieras med avgifter skulle kunna finansieras med ett anslag på statens budget. Rapporten *Anslagsfinansiering av Försvarets materielverk* lämnades till regeringen i november 2015.

13.4.1 Den finansiella komplexiteten försvårar ändamålsenlig anslagsstyrning av verksamheten vid FMV

Ekonomistyrningsverket konstaterar att det finns ytterligare problem med dagens finansiella styrning utöver det som identifierats inom ramen för arbetet med tidigare rapporter. Ett sådant problem är att det inte finns tillräckliga underlag för att fastställa lämplig omfattning av anslaget för verksamheten vid FMV. Det beror på att de finansiella flödena som rör FMV:s verksamhet och övriga finansiella flöden är nära sammanlänkade.

Konsultkostnader för uppgifter som även FMV utför blandas med andra tjänstekostnader. Det innebär att kostnaden som staten har för den uppgift som FMV ansvarar för är sammanblandad med faktiska materielleveranser.

13.4.2 Styrningen utgår från utförare i stället för verksamhetens uppgifter

Utgångspunkten är att Försvarsmaktens beställningar ska bära sina egna kostnader. De direkta kostnaderna tillförs respektive beställning när de uppstår i anskaffningsprocessen. Bland dessa kostnader ingår fakturor från externa leverantörer till FMV. Kostnaderna gäller både de faktiska materielobjekten och tjänster som FMV köper. Ekonomistyrningsverket konstaterar att tjänsterna i flera fall motsvarar uppgifter som FMV:s anställda utför. I de direkta kostnaderna ingår inte kostnaden för det arbete som FMV:s anställda lägger ned på de olika beställningarna. Ekonomistyrningsverket anser att kostnader för samma uppgift ska hanteras lika.

Ekonomistyrningsverket anser att den komplexitet som finansieringsmodellen innebär där utgifter för liknande uppgifter hanteras

olika även leder till att det inte finns tillräckliga förutsättningar för en fungerande anslagsstyrning av FMV. Ekonomistyrningsverkets bedömning är att statsmakterna med ett anslag visserligen kan styra omfattningen av den verksamhet som FMV:s anställda bedriver. Det skulle däremot inte vara möjligt att bedöma om omfattningen är rätt eller fel eller om konsulter inom industrin vilka skulle finansieras med avgifter utför liknande uppgifter.

14 Utredningens kompletterande iakttagelser

Regeringen har vid utformningen av kommittédirektivet utgått från Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets iakttagelser, som redovisas i föregående kapitel. Regeringen lyfter fram en rad brister i den rådande utformningen av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten. Utöver den problembeskrivning som direktivet framhåller har utredningen gjort ytterligare iakttagelser som redovisas i följande kapitel.

Utredningen anser att det övergripande problemet med materiel- och logistikförsörjningens utformning är de oklara ansvarsförhållanden som råder såväl vid höjd beredskap och krig som i olika fredstida beredskapsnivåer. Problemet är av grundläggande karaktär och således *inte* orsakat av det förändrade omvärldsläget eller det gällande försvarsbeslutet. De förändrade kraven påverkar snarare på vilket *sätt* utredningen föreslår att problemen ska omhändertas. Därutöver finns iakttagelser som hör samman med Försvarsmaktens unika uppgift.

14.1 Organisationens utformning utgår inte från höjd beredskap

Regeringens bedömning är att materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering bör utgå ifrån den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Utredningen anser att dagens organisation i stället är utformad utifrån materielförsörjningens krav. Behoven vid höjd beredskap får därigenom en underordnad roll i förhållande till materielförsörjningens fredstida effektivitet. Utredningen menar att dagens utformning medför att Försvarsmakten inte fullt ut styr

logistikverksamheten eller har ett tydligt inflytande över logistikförsörjningens resurser. Därmed har Försvarsmakten inte ett tillräckligt inflytande över alla de processer som påverkar den operativa förmågan i krigsförbanden.

14.1.1 Logistikverksamheten är uppdelad mellan två myndigheter

Uppdelningen av logistikförsörjningen bygger på att den insatsnära, så kallade främre logistiken utförs av Försvarsmakten medan den bakre logistiken utförs av FMV.

Utredningen konstaterar att det tolkningsutrymme i vad som avses med främre respektive bakre logistik som Försvarsmakten pekade på i sitt remissvar till Försvarsstrukturutredningen synliggjorts av den nya försvarspolitiska inriktningen. Uppdelning mellan insatsnära och bakre logistik blir problematisk eftersom samtliga logistikresurser i en konflikt kan komma att vara insatsnära. Den organisatoriskt sammanhållna materiel- och logistikförsörjningen har därmed resulterat i att den insatsnära verksamheten är delad mellan två myndigheter.

Utredningen menar att den nuvarande uppdelningen mellan främre och bakre logistik mellan två myndigheter inte längre är ändamålsenlig med de beredskapskrav som finns på Försvarsmakens krigsförband. Detta förhållande gäller särskilt vid Försvarsmaktens beslut om beredskapshöjningar.

14.1.2 FMV:s organisation är inte utformad för de krav som finns vid högre beredskapsnivåer

I Försvarsmaktens verksamhet är krigets krav styrande. Materiel- och logistikförsörjningens nuvarande utformning kräver att FMV har beredskap så att myndigheten kan bedriva sin verksamhet utifrån Försvarsmaktens behov i olika beredskapsnivåer. Detta gäller i synnerhet om Försvarsmakten behöver gå till högre beredskapsnivåer för krigsförbanden vid grundberedskap men även vid regeringsbeslut om höjd beredskap. Kraven omfattar främst driftstyrningen av materiel, FMV:s logistikförsörjning samt viss upphandling och innebär att FMV behöver ha tjänstemän i hög bered-

skap. Försvarmakten har rätt att besluta om beredskapshöjningar som påverkar den egna personalen. Försvarmakten har dock inte motsvarande möjlighet för den personal som tjänstgör inom FMV.

FMV ska materiel- och logistikförsörja krigsförbanden utifrån Försvarmaktens beställningar. En förutsättning är därmed att Försvarmakten krävställer FMV vad gäller krav på tillgänglighet i fred såväl som vid höjd beredskap och krig. FMV ska dock enligt myndighetens instruktion ta hänsyn till de särskilt brådskande förhållanden som kan uppkomma vid höjd beredskap och mobilisering samt i fredstid när Sveriges territoriella integritet ska hävdas.

FMV har för närvarande inte en beredskapsorganisation som svarar mot Försvarmaktens. FMV:s beredskap är utformad och dimensionerad för att hantera uppkomna situationer vid normal grundberedskap nationellt, och för behovet av stöd till internationella insatser. FMV har för närvarande ingen beslutad planering för högre beredskapsnivåer. Även om nuvarande författningsreglering skulle göra det möjligt för FMV att skapa en beredskapsorganisation anser utredningen att uppdelningen av logistiktjänsterna komplicerar logistiken då Försvarmakten intar högre beredskapsnivåer än normal grundberedskap.

De två myndigheterna måste agera gemensamt då Försvarmaktens krigsförband intar högre beredskapsnivåer. Med den nuvarande organisationens utformning anser utredningen att det inte finns tillräckliga förutsättningar för detta. Det beror på att det är svårt för Försvarmakten att i förväg beställa en relevant beredskapsnivå för snabba och okända förlopp.

14.1.3 FMV är inte förberett för att kunna krigsorganiseras

I inriktningspropositionen framhåller regeringen att Försvarmaktens logistik och relevanta delar av dagens basorganisation bör organiseras som krigsförband och ingå i de försvarmaktsgemensamma stridskrafterna. För att få en ändamålsenlig logistik i händelse av höjd beredskap och ytterst i krig bör Försvarmaktens logistik tillsammans med logistikfunktionerna vid FMV och det civila försvaret bilda en sammahållen helhet.

Utredningen menar att en sammanhållen logistikförsörjning i dag inte är möjlig mot bakgrund av att verksamheten inom FMV för närvarande inte är förberett för att kunna krigsorganiseras.

Regeringen anger att personal inom logistikorganisationen bör vara krigsplacerad eller placerad med allmän tjänsteplikt med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. FMV har inte krigsplacerat sin personal. I en rapport till regeringen framför FMV att det med rådande regelverk inte finns möjlighet för myndigheten att krigsplacera personal med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt utan endast genom personalens anställningsavtal.¹ Utredningen tar inte ställning till hur författningsregleringen ska tolkas i detta avseende.

14.1.4 Beställningsförfarandet är inte anpassat för förändringar i krigsförbandens beredskap

Försvarsmakten lägger en årlig rambeställning till FMV för köp av logistiktjänster, driftstyrning av materiel och upphandling av verksamhetsnära varor och tjänster.

Försvarsmakten har enligt sin instruktion rätt att meddela föreskrifter till FMV:s verksamhetsområde förråd service och verkstäder vid regeringens beslut om höjd beredskap för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Föreskriftsrätten gäller bara verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder, och endast vid regeringens beslut om höjd beredskap. FMV har därmed små möjligheter att organisera sig utifrån Försvarsmaktens behov vid andra beredskapsnivåer än höjd beredskap.

Utredningen anser att det nuvarande beställningsförfarandet inte är ändamålsenligt anpassat till den handlingsfrihet som krigsförband behöver vid beredskapshöjningar, inte minst under snabba och kanske våldsamma förlopp. Beställningsförfarandet är inte anpassat till beredskapshöjningar i krigsförbanden som Försvarsmakten själv har beslutat.

¹ FMV:s svar på uppdrag i regleringsbrev för 2015, *Krigsplacering av FMV för att medge att Försvarsmakten mobiliseras*, 201516FMV2570-1:1, 2016-02-26.

14.1.5 Det strategiska arbetet med utomstatliga leverantörer sker splittrat och i begränsad omfattning

Försvarsmaktens materiel och logistikförsörjning är i betydande omfattning beroende av varor och tjänster som utomstatliga leverantörer levererar. Utvecklingen över tid har även varit att en allt större andel av materiel- och logistikförsörjningen har utkontrakterats. Under samma period har försvarsindustrin genomgått ett antal förändringar, bland annat genom att marknaden har konsoliderats. Utredningen har uppmärksammat att det än så länge saknas en utvecklad samordning och strategisk styrning när det gäller hanteringen av frågor rörande försörjningssäkerhet och strategiska leverantörer.

14.2 Styrmodellens brister får konsekvenser i samtliga beredskapsnivåer

Regeringens bedömning är att utformningen av materiel- och logistikförsörjningens styrning och uppföljning bör utvecklas i enlighet med den övergripande målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden.

14.2.1 Beställar- utförarmodellen ger otillräckliga förutsättningar för styrning och ansvarsutkrävande

Försvarsmakten och FMV är båda myndigheter under regeringen. Regeringen styr myndigheternas verksamhet bland annat genom instruktion och andra författningar, regleringsbrev och andra regeringsbeslut. Myndighetens ledning utses och ansvarar inför regeringen. Myndighetsledningens ansvar enligt myndighetsförordningen (2007:515) beskrivs i kapitel 5. Utredningen konstaterar att dagens fördelning av ansvar och befogenheter begränsar respektive myndighetsledning att fullt ut ta ansvar i enlighet med myndighetsförordningen.

Svårigheter för regeringen att utkräva ansvar för det militära försvarets operativa förmåga

Nuvarande utformning av materiel- och logistikförsörjningen med en uppdelning mellan två myndigheter begränsar regeringens möjligheter att utkräva ansvar av respektive myndighetsledning.

Försvarsmakten ansvarar för det militära försvaret och dess operativa förmåga. Den materiel som finns tillgänglig i krigsförbanden benämns materieluppfyllnad. Uppfyllnaden förhåller sig till krigsförbandsspecifikationerna som anger vilken materiel som ska finnas tillgänglig i krigsförbandet. Materieluppfyllnad är en faktor för att beräkna krigsförbandens krigsduglighet, det vill säga förmågan att lösa uppgifter omedelbart efter mobilisering. Regeringen ska årligen följa upp hur krigsförbandens krigsduglighet utvecklas.

Försvarsmakten hemställer årligen till regeringen om bemyndigande att anskaffa materiel. Regeringen tilldelar anslag till Försvarsmakten för anskaffning. Försvarsmakten ansvarar för att genomförandet av anskaffningen av materiel följer regeringens beslut samt att den befintliga materielen vidmakthålls och finns tillgänglig i förbanden i enlighet med uppställda mål.

Försvarsmakten ska enligt myndighetens instruktion anlita FMV för att genomföra upphandlingar. Uppdelningen av ansvar och befogenheter innebär även att Försvarsmakten måste anlita FMV för att vidmakthålla sin materiel. Enligt beställar- utförarmodellen är det FMV som upphandlar och slutligen sluter avtal med försvarsindustrin. Det är således FMV i egenskap av upphandlande myndighet som värderar anbud och utformar avtal med den utvalda leverantören. Därmed är det FMV som åtar staten de verksamhetsmässiga och ekonomiska riskerna. Det är dock Försvarsmakten som inför regeringen ansvarar för det verksamhetsmässiga och ekonomiska utfallet. Det är således personal vid FMV som säkerställer krigsförbandens materieluppfyllnad.

Utredningen menar att materiel- och logistikförsörjningens utformning begränsar Försvarsmaktens möjlighet att ta ansvar för att verksamheten uppnår målet om ökad operativ förmåga. Den grundläggande anledningen till detta är att Försvarsmakten som ansvarig myndighet inte kan styra FMV som upphandlande myndighet. Statliga myndigheter är samma juridiska person och kan inte teckna ett juridiskt bindande avtal med varandra. Försvarsmakten

kan inte heller välja utförare utan är hänvisade till FMV. Sammantaget begränsar dessa förhållanden Försvarsmaktens möjligheter att påverka det arbete som bedrivs inom FMV. Utredningen konstaterar att det begränsar Försvarsmaktens möjlighet att ta ansvar för att leveranserna av materielsystem följer de ramar som riksdag och regering beslutar. Försvarsmakten har därmed begränsade möjligheter att ta ansvar för krigsförbandens materieluppfyllnad och därmed utvecklingen av den operativa förmågan i krigsförbanden.

Utredningen anser att styrmodellen även begränsar FMV:s möjlighet att leva upp till kraven i myndighetsförordningen. Ett problem är att regeringens styrning inte nödvändigtvis hänger samman med den finansiella styrning som Försvarsmakten utövar. I de fall regeringen beslutar om att FMV ska leva upp till vissa krav, kräver det att Försvarsmakten finansierar detta med en beställning. Detta begränsar därmed FMV:s möjlighet att leva upp till regeringens krav.

Begränsade möjligheter att ta ansvar för effektiviteten i verksamheten

Försvarsmakten är enligt myndighetsförordningen ansvarig inför regeringen för hur myndighetens anslagsmedel disponeras. Försvarsmaktens ledning ansvarar för att den verksamhet som finansieras av anslagen är effektiv och utförd i enlighet med gällande rätt. Försvarsmakten ansvarar även för en i övrigt god hushållning med anslagsmedlen i enlighet med myndighetsförordningen.

Nuvarande inriktning är att FMV ska utforma de materiella kraven i krigsförbanden utifrån Försvarsmaktens förmågebehov. FMV ska utforma optimala försörjningslösningar för krigsförbanden och teckna avtal med utomstatliga leverantörer. Utredningen konstaterar att dagens beställar- utförarmodell inte möjliggör för Försvarsmaktens ledning att ta ansvar för hur materielsystemen disponeras eftersom det är FMV som genomför upphandlingarna och ingår avtal med leverantörerna. Före försvarslogistikreformen hade Försvarsmakten beställarkompetens i form av både teknikkontor och materielsystemansvariga som beställde vidmakthållande och materielsystem av FMV. Försvarsmaktens kompetens att beställa av FMV har i och med försvarslogistikreformen försvagats. FMV kan å sin sida inte avkrävas ansvar av regeringen för materiel-

försörjningen i sin helhet eftersom myndigheten bedriver sin verksamhet på uppdrag av Försvarsmakten.

Försvarsmakten är, till skillnad från Försvarsstrukturutredningens förslag, fortsatt statens ägarföreträdare för krigsmaterielen. Det innebär att Försvarsmakten ska kunna svara för materielens status inför regeringen. FMV ansvarar för att utifrån Försvarsmaktens beställning driftstyra och underhålla materielen. Ett undantag är ledningssystemområdet. Försvarsmakten ansvarar i huvudsak fortfarande för driftstyrningen av ledningssystemen. Det innebär i flera fall att två myndigheter driftstyr ett och samma materielsystem. Det kan medföra en planerings- och ansvarsproblematik som kan leda till att materielen inte utnyttjas effektivt.

Utredningen konstaterar ett ömsesidigt beroendeförhållande där Försvarsmakten inte kan ta ansvar för brister i materielens status och där FMV inte har tillräckliga förutsättningar för att genomföra Försvarsmaktens beställningar på ett effektivt sätt.

Försvarslogistikreformens genomförande har även resulterat i att FMV är beroende av Försvarsmaktens affärssystem Prio i sin verksamhet. Det är bland annat en konsekvens av att FMV tog över logistikverksamheten utan att samtidigt överta ägaransvaret för materielen och anslagen. I och med att Försvarsmakten är ägarföreträdare och ansvarar för anslagen måste myndigheten ansvara för tillhörande systemstöd. FMV är därmed beroende av Försvarsmaktens systemstöd och kan inte besluta om den systemlösning som myndigheten anser är mest lämplig.

Ansvar för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en förutsättning för att regeringen ska kunna pröva om en myndighetens ledning tar tilldelat ansvar är tillförlitlighet i underlagen till regeringen. Myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar är centrala underlag för regeringens ansvarsutkrävande.² Utredningen anser att de brister

² Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande, Statskontoret, 2003:11. Statskontoret gjorde på uppdrag av utredningen om en översyn av verksförordningen en analys av om det fanns ett behov av att i större utsträckning reglera ansvarsutkrävande av myndigheter och myndighetsledningar.

i underlagen som redogjorts för i Ekonomistyrningsverkets rapporter begränsar regeringens förutsättningar att pröva myndighetsledningarnas ansvar.

14.2.2 Två myndigheter med överlappande uppdrag kräver samordning

Utredningen konstaterar att en uppdelning av en verksamhet mellan två myndigheter i sig inte behöver vara ett problem. En uppdelning kräver dock att ansvaret är tydligt reglerat för att myndigheterna ska kunna genomföra sina uppdrag.

Materiel- och logistikförsörjningen av krigsförbanden bedrivs i nuläget av båda myndigheterna. Det leder till behov av en omfattande samverkan mellan myndigheterna i frågor om materiel- och logistikförsörjningen. Utredningen konstaterar att varje gränsyta försvårar möjligheten till en effektiv logistikförsörjning av Försvarsmaktens krigsförband. Vidare ställer gränstorna ökade krav på regeringens styrning och samordning mellan myndigheterna. Utredningen menar att beställar- utförarmodellen inte är anpassad till de krav som två myndigheter med så verksamhetsmässigt nära beroendeförhållanden medför.

14.2.3 Vidmakthållandeåtgärder styrs och planeras inte samlat

Kostnader för drift, underhåll modifieringar och avveckling kan överstiga kostnaden för anskaffning. Om kostnaderna för drift, underhåll och avveckling inte beräknas vid anskaffning riskerar beslutsunderlagen att bli missvisande. En ändamålsenlig underhållsberedning är därför viktig både för att fatta ett kostnadseffektivt såväl som ett verksamhetseffektivt beslut.

För att underhåll och drift ska bedrivas effektivt bör åtgärder planeras och styras samlat. Utgångspunkten bör vara att effektivt koordinera drift och underhåll med utförandet av verksamheten där materielen används. Behoven i Försvarsmaktens verksamhet kan ändras med kort varsel och vilket kräver flexibel underhållsplanering. Regeringen anser att Försvarsmakten bör kunna styra och följa upp logistikförsörjningen.

Utredningen konstaterar att drift och underhåll av materiel utförs av Försvarsmakten, av FMV och av industrin enligt avtal som FMV tecknar efter beställning av Försvarsmakten. FMV styr därmed genom avtal det underhåll som utomstatliga leverantörer utför. Dessutom planeras och styrs drift och underhåll som staten utför för viss materiel av Försvarsmakten och annan av FMV.

Vidare sker planering och styrning av underhåll som finansierats av anslag *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap* inte ske på samma sätt som underhåll vilket fram till 2016 finansierats med anslag *1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Det gäller bland annat utifrån vilka tidsperspektiv åtgärderna planeras och hur Försvarsmaktens beställning av åtgärderna är utformad.

Utredningen menar att uppdelning av styrningen av drift och underhåll medför risk för felaktiga prioriteringar av materielunderhållet. Ingen av myndigheterna kan ta ansvar för att risker kopplade till vidmakthållande av materielen avvägs i förhållande till övriga risker i respektive myndighets verksamhet. Utredningen menar därmed att Försvarsmakten inte kan styra och följa upp logistiken.

14.2.4 Effektiv användning av begränsade resurser försvåras

Utredningen konstaterar att de samlade logistikresurserna är begränsade. Genom att splittra dem mellan två myndigheter försämrar Försvarsmaktens möjlighet att styra och prioritera resurserna och därmed uppnå ökad effekt i krigsförbanden. Det beror på att Försvarsmakten kan styra de delar som är inom den egna organisationen, men måste beställa övriga logistikfunktioner från FMV. Uppdelningen försvårar även en effektiv användning av resurserna som kan stödja andra verksamhetsområden. Utredningen uppfattar även att logistikpersonal som är organiserad i FMV inte alltid medverkar vid Försvarsmaktens övningar och är därmed inte är samövade vilket påverkar krigsförbandens effektivitet.

14.2.5 Styrning av FMV fokuserar på antal anställda

Kostnaderna för Försvarsmaktens materielförsörjning består av kostnader för FMV:s arbete och av kostnader för den materiel och tjänster som FMV har i uppdrag att anskaffa.

FMV kontrollerar sina kostnader för myndigheten genom den så kallade myndighetskostnaden. Myndighetskostnaden har även varit utgångspunkten för när regeringen beslutat om besparingar för FMV. Myndighetskostnaden avgiftsfinansieras genom timpris och särredovisas som kostnad för FMV:s verksamhet. Konsultkostnader för tjänster som FMV köper för att utföra sin myndighetsuppgift ingår emellertid inte i myndighetskostnaden utan läggs samman med materielleveranser och materielltjänster.

Utredningen anser att en konsekvens av att styrningen av FMV riktar in sig på vad myndigheten utför i egen regi är en ökad risk suboptimering av verksamheten. Utredningen menar även att det leder till en missvisande bild av kostnaderna för arbetet med upphandling av materiel i förhållande till kostnaden för den upphandlade materielen.

14.2.6 Myndigheternas systemstöd är inte anpassade till det förändrade säkerhetspolitiska läget

Ett väl fungerande systemstöd är grundläggande för att bedriva en effektiv materiel- och logistikförsörjning. Avsaknaden av en gemensam systemlösning för myndigheterna medför höga kostnader för att förvalta systemstöden. Stora kostnader finns även kopplade till att flera system medför fler manuella moment vilket inte är effektivt, innebär risk för fel och skapar en sämre överblick.

En lösning där stora mängder information samlas i samma system medför samtidigt större utmaningar för hur kraven på informations-säkerheten ska kunna upprätthållas.

14.2.7 Förslaget till investeringsplan är missvisande

Den inomstatliga beställar- utförarmodellen innebär problem vid införandet av det nya regelverket om styrning av statliga investeringar och den nya processen för investeringar i försvarsmateriel. Det beror huvudsakligen på att underlagen som Försvarsmakten lämnar i budgetunderlaget visar på de inomstatliga leveranserna och inte när staten beräknas få leveranser från industrin. En effekt blir att uppgifterna till riksdagen om statens investeringar i budgetpropositionen, inte är kompletta och att den investeringsplan som regeringen presenterar avseende försvarsmateriel blir missvisande.

Regeringen har som en följd av den utökade informationen till riksdagen ett utökat förklaringsåtagande vid avvikelser. Utredningen anser att de finansiella problemens betydelse ökat i takt med att kraven på regeringens underlag till riksdagen ökat.

Genom den nya processen för investeringar i försvarsmateriel, som införs från och med 2017, bemyndigar regeringen bland annat Försvarsmakten att lägga en beställning till FMV. Den statliga beställningen sker dock inte förrän FMV beställer av industrin. Den nya processen åstadkommer även en systematisk uppföljning av leveranser från FMV till Försvarsmakten. Det blir därmed tydligt om ett materielobjekt är försenat respektive fördyrat i relation till det ursprungliga regeringsbeslutet.

Utredningen konstaterar att regeringens process för investeringar i försvarsmateriel inte ger en korrekt bild av statens ekonomiska åtaganden. Beställningarna kan understiga vad som redovisas men leveranserna kan även överstiga vad som redovisas.

En ytterligare konsekvens av nuvarande styrmodell är att förseningar och fördyringar går att hantera genom omförhandlingar mellan myndigheterna. Möjligheten till omförhandling medför att myndigheterna kan redovisa att allt går enligt plan, det vill säga den nya planen. Utredningen menar att detta begränsar regeringens förutsättningar att styra och följa upp materielförsörjningen under projektens genomförande.

15 Logistikförsörjningen anpassas för högre krav på försvarsberedskap

Följande kapitel innehåller för utredningens förslag till förändrad utformning av Försvarsmaktens logistikförsörjning. Med logistikförsörjning avser utredningen driftstyrning, vidmakthållande, transporter och lagerhållning av krigsförbandens materiel samt service-tjänster.¹ Med logistikförsörjning avses även anskaffning av varor och tjänster som används i Försvarsmaktens verksamhet och som finansieras av anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Utredningens förslag utgår från principen lika ledning i fred, kris och krig, för att skapa förutsättningar för en organisation som klarar förändrad beredskap med snabba övergångar i våldsamma förlopp. Försvarsmakten tillförs grundläggande förutsättningar för att kunna ta ansvar för den operativa förmågan i krigsförbanden samt styra och följa upp logistikförsörjningen. Med försvarsberedskap avses beredskap för att kunna motstå olika typer av väpnade angrepp.

Utredningen delar upp förslagen i fyra avsnitt:

- materiel- och logistikförsörjningens inriktning
- logistiktjänster
- driftstyrning och vidmakthållande av materiel
- upphandling inom logistikförsörjningen.

¹ Med materiel avser utredningen de investeringar som definieras som krigsmateriel kapitalförsörjningsförordningen.

15.1 Förslag avseende materiel- och logistikförsörjningens inriktning

Utredningens förslag:

- Materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten utformas utifrån regeringens operativa krav på Försvarsmaktens krigsorganisation.

Överväganden och skäl för utredningens förslag

En sammanhållen krigsorganisation med tillhörande logistikresurser är överordnat en organisatoriskt samlad materiel- och logistikförsörjning

Försvarsmaktens organisation ska kunna användas i fred, kris och krig. Regeringen har beslutat om tillgänglighetskrav i fred och beredskapskrav vid höjd beredskap. Logistikförsörjningen av krigsförbanden är en förutsättning för att kunna upprätthålla de tillgänglighets- och beredskapskrav som regeringen ställer.

Det som Försvarsstrukturutredningen benämner en *sammanhållen försvarslogistik* var bakgrunden till de verksamhetsövergångar från Försvarsmakten till FMV som försvarslogistikreformen innebär. Utgångspunkten var att ge FMV ett samlat ansvar för materiel- och logistikförsörjningen för att på så sätt tydliggöra sambandet mellan materielinvesteringar, vidmakthållande av krigsförbandens materiel och tillhörande logistiktjänster. Genom att ansvara för logistikförsörjningen skulle FMV få möjlighet att ta ett helhetsansvar för materielsystemen under hela deras livslängd och samtidigt optimera tillgängligheten till materiel utifrån ett effektivt vidmakthållande.

En förutsättning för att kunna ta ett helhetsansvar är dock att utföraren äger materielen och disponerar anslagen för materiel och underhållsåtgärder. Utredningen konstaterar att FMV varken har ägaransvaret eller dispositionsrätten till anslagsmedlen, dessutom blev delar av logistikförsörjningen kvar i Försvarsmakten. Samtidigt konstaterar utredningen att det med tanke på Försvarsmaktens unika uppgift att bedriva väpnad strid är avgörande att Försvarsmakten kontrollerar och äger den krigsmateriel som ska användas i strid.

Försvarsmakten bör kontrollera samtliga dimensionerande verksamheter. Logistikförsörjningen är medel för att stödja krigsförbanden i uppbyggnaden av deras operativa förmåga och att möjliggöra för krigsförbanden att utföra sina uppgifter både i fred och vid höjd beredskap.

Utredningen föreslår att en sammanhållen krigsorganisation med tillhörande logistikresurser ska vara överordnat en organisatoriskt sammanhållen materiel- och logistikförsörjning.

Organisation för försvarslogistik ersätts med organisation för materiel- och logistikförsörjning

Logistikförsörjning handlar företrädesvis om att underhålla krigsförbanden i alla beredskapsnivåer och därmed att hantera befintlig materiel, det vill säga konsumtion av befintliga resurser. Investeringar i ny materiel eller ny förmåga hos materielen handlar om produktion av resurser för framtida användning i krigsförbanden. Det är således två typer av verksamhet som visserligen är starkt sammankopplade men som samtidigt har stora skillnader avseende syfte och i tid.

Nuvarande organisation är utformad för en effektiv och rationell hantering av materielen under, vad som i dagligt tal benämns, dess livscykel. Att använda sig av ett livscykelperspektiv innebär att man vid anskaffning planerar och kostnadsberäknar totalkostnaden för ett system under hela dess bedömda livslängd. Livscykelkostnaden inkluderar således kostnader för utveckling, anskaffning, drift, underhåll och avveckling. Att använda sig av livscykelperspektiv är ett verktyg för en samlad kostnadsbedömning inför beslut om investeringar i materiel. Begreppet livscykel är således *inte* ett verktyg för att organisera eller fördela ansvar mellan myndigheterna.

Utredningens förslag innebär att materiel- och logistikförsörjningen organiseras utifrån regeringens operativa krav på Försvarsmaktens krigsorganisation och inte utifrån en sammanhållen försvarslogistik eller ett livscykelperspektiv. Utredningen anser att det ingår i myndigheternas uppgift att kunna omhänderta dessa båda perspektiv oavsett organisationens utformning.

15.2 Förslag avseende logistiktjänster

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten övertar ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsområde förråd, service och verkstäder hos Försvarets materielverk.
- Verksamheten inom verksamhetsområde förråd, service och verkstäder, med tillhörande anläggningstillgångar, förs över till Försvarsmakten.²
- Instruktionerna för Försvarsmakten och Försvarets materielverk ändras i enligt med författningsförslagen.

Överväganden och skäl till utredningens förslag

Samtliga logistikresurser underställs överbefälhavaren

Logistikförsörjningens uppdelning mellan Försvarsmakten och FMV innebär att förutsättningarna skiljer sig mellan olika beredskapsnivåer. Överbefälhavaren kan helt eller delvis aktivera Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga, utan beslut från regeringen. Det kan avse delar eller hela Försvarsmakten. Överbefälhavaren innehar dock inte motsvarande möjligheter för den verksamhet som bedrivs av FMV. Försvarsmakten har föreskriftsrätt först när regeringen beslutat om höjd beredskap. Dagens modell för att hantera olika beredskapsnivåer kräver en förhandling mellan myndigheterna och en beställning från Försvarsmakten till FMV. Det försvårar en snabb beredskapshöjning. Genom att hålla samman krigsförbanden med logistikresurserna inom Försvarsmakten kan förändrade beredskapsnivåer i stället beordras av överbefälhavaren.

Utredningens förslag utgår från principen lika ledning i fred, kris och krig. Det skapar förutsättningar för en organisation som klarar förändrad beredskap med snabba övergångar i våldsamma förlopp. Utredningens förslag ger förutsättningar för samma lednings- och lydnadsförhållanden i samtliga beredskapsnivåer. Försvarsmakten kan därmed styra och prioritera de inomstatliga

² Exklusive den personal som sköter myndighetsintern service till FMV.

logistiktjänsterna utifrån hur de bäst bidrar till den operativa förmågan i samtliga beredskapsnivåer. Planering och samordning av logistikförsörjningen tillsammans med övriga delar av Försvarsmaktens organisation möjliggörs. Utredningen menar att en förutsättning för att logistikförsörjningen ska kunna ha samma ledning i fred, kris och krig är att verksamheten bedrivs inom Försvarsmakten. Genom utredningens förslag underlättas även krigsorganiseringen av krigsförbanden.

Krigsplacering av logistiktjänsterna underlättas

Regeringen har fastställt att all personal som krävs vid höjd beredskap i det militära försvaret ska vara krigsplacerad. Krigsförband ska kunna krigsorganiseras även om beslut om höjd beredskap inte har fattats av regeringen. Försvarsmakten organiserar numera delar av Försvarsmaktens logistik som ett krigsförband och en stor del av de anställda vid Försvarsmaktens logistik är även krigsplacerade. Försvarsmaktens delar av logistikförsörjningen är således krigsplacerad i enlighet med regeringens krav.

Som framgår av utredningens kompletterande iakttagelser har FMV inte förberett en krigsorganisation och har inte krigsplacerat sin personal. Enligt FMV:s mening finns det med rådande regelverk endast möjlighet för myndigheten att krigsplacera personal, med stöd av anställningsavtal. Utredningens förslag innebär att förutsättningar skapas för att kunna krigsplacera personal som utför logistiktjänster i Försvarsmakten.

Utredningen menar att förslaget underlättar uppfyllandet av regeringens krav på krigsplacering och krigsorganisering. Förslaget innebär även att FMV inte längre behöver hantera beredskapskraven i förhållande till logistiktjänsterna. Därmed kan § 32a i Försvarsmaktens instruktion upphävas.

Försvarsmakten kan ta ansvar för att logistikförsörjningen utförs effektivt

Utredningens förslag resulterar i färre gränssytor mellan myndigheter vilket leder till att samordningsbehovet minskar. Det ger förutsättningar för en effektivare logistikförsörjning.

Försvarsmaktens ges befogenhet att ta ansvar för att de samlade logistikresurserna organiseras och används effektivt. Resurserna kan planeras samlat med utgångspunkt i Försvarsmaktens övriga verksamhet.

15.3 Förslag avseende vidmakthållande av Försvarsmaktens materiel

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten ges ansvaret för att driftstyra och vidmakthålla myndighetens materiel.
- Resurser för driftstyrning och vidmakthållande inom Försvarets materielverk förs över till Försvarsmakten.
- Instruktionerna för Försvarsmaktens och Försvarets materielverk ändras enligt författningsförslag. Därutöver bör regeringen överväga behovet av en ytterligare reglering av uppgifter inom vidmakthållandet.

Överväganden och skäl till förslag

Försvarsmakten kan ta ansvaret för den operativa förmågan i krigsförbanden

Försvarsmakten ansvarar för den operativa förmågan i krigsförbanden. Som utredningen tidigare konstaterar medför den nu gällande utformningen av materiel- och logistikförsörjningen att Försvarsmakten inte ges tillräckliga möjligheter att ta detta ansvar.

Utredningens förslag innebär att Försvarsmakten ges ansvaret och befogenheterna för att vidmakthålla krigsförbanden med tillhörande materiel, det vill säga styra och följa upp logistiken. Med vidmakthållande av materiel avses de åtgärder som genomförs för att materielen som används av Försvarsmakten ska behålla sin tekniska förmåga eller prestanda samt åtgärder för att upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager.

Förslagets utgångspunkt är att vidmakthållandet på ett effektivt sätt ska kunna koordineras med verksamheten där materielen

används. Bland annat ska vidmakthållandet i sin helhet kunna utformas utifrån verksamhetens behov av flexibilitet och möjlighet till snabba omprioriteringar.

Utredningen vill betona att ansvaret för vidmakthållande inte nödvändigtvis innebär att Försvarsmakten ska utföra all verksamhet som hör samman med vidmakthållandet. Ansvar innebär enligt utredningens mening att se till att vidmakthållandeverksamheten blir utförd utifrån verksamhetens krav.

Förslaget innebär att Försvarsmakten ges ansvaret för driftstyrningen av materiel. Utredningen anser att Försvarsmakten, för att kunna ta det ansvaret för den operativa förmågan i krigsförbanden, bör ha ansvaret för att styra vilken materiel som ska vara i drift och användas av förbanden, vilken materiel som ska underhållas av förband, verkstäder eller av industrin eller förvaras i förråd.

Utredningens förslag innebär att de delar av teknikkontoren som fördes över till FMV inklusive den personal som i dag återfinns vid så kallade lokala driftsstyrningen återförs till Försvarsmakten. På det sättet får Försvarsmakten kompetens för att besluta om hur och när underhållsåtgärder ska genomföras för att behålla materielens tekniska förmåga eller prestanda och att detta utformas utifrån krigsförbandens behov.

Därutöver föreslår utredningen även en viss överföring av kompetens för beslutsfattande inom vidmakthållandet. Detta för att till exempel säkerställa arbetet med systemsäkerhet, underhållsberedning, underhållsplanering samt test och evaluering.

Kompetens för vidmakthållande och anskaffning kan hållas samman

Vidmakthållandet utförs av både inomstatliga och utomstatliga utförare och består av både mindre och mer omfattande åtgärder som kräver specialiserad civil kompetens. För att säkerställa att kompetensen för att anskaffa och vidmakthålla materiel hålls samman anser utredningen att utöver den ovan föreslagna personalöverföringen bör den övriga personalen som utför arbete med att vidmakthålla materielen stanna kvar inom FMV.

I dag hänför sig cirka två tredjedelar av FMV:s personalkostnader till vidmakthållandeåtgärder. Utredningen föreslår att de direkta

kostnaderna för den personal som föreslås stanna inom FMV avgiftsfinansieras.

Utredningen är medveten om att förslaget innebär att det kan komma att uppstå gränsdragningsproblem mellan myndigheterna. Det kan därför finnas behov av att reglera uppgiftsfördelningen inom vidmakthållandet i myndigheternas regleringsbrev eller instruktion. Ett exempel kan vara att FMV ges i uppdrag att utarbeta system-säkerhetsutlåtanden inför Försvarsmaktens beslut om användning av materiel.

Utredningen anser att förslaget bidrar till att Försvarsmakten ges möjlighet att ta ansvaret för den operativa förmågan i krigsförbanden. Utredningen konstaterar att förslaget även omhändertar de problem som beskrivs i kapitel 14 som avser FMV:s möjligheter att ta ansvar för vidmakthållandet av förbanden.

Vidare omhändertar förslaget dagens behov att samordna driftstyrningen av materielen mellan två myndigheter.

Styrningen av logistikförsörjningen samordnas med övrig verksamhetsstyrning inom Försvarsmakten

Med utredningens förslag kommer logistikverksamhet att samlas inom Försvarsmakten och omfattas av samma lednings- och lydnadsförhållanden som Försvarsmakten i övrigt. Därmed kan Försvarsmakten samordna styrningen av logistikförsörjningen med den övriga styrningen av krigsförbanden. Det innebär ökad flexibilitet i förhållande till Försvarsmaktens verksamhet när styrningen av materielen kommer närmare verksamheten. Försvarsmakten kan även avgöra vilka delar av logistikförsörjningen som kan genomföras av utomstatliga leverantörer.

Försvarsmakten kan genom förslaget hantera verksamhetsmässiga risker inom drift och underhåll gemensamt med hantering av övriga verksamhetsmässiga risker. Utredningen är medveten om att Försvarsmaktens ökade handlingsfrihet i viss utsträckning kan påverka kostnadseffektiviteten i underhållet av materielen.

15.4 Förslag avseende upphandling inom logistikförsörjningen

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten övertar ansvaret att upphandla varor och tjänster inom ramen för logistikförsörjningen det vill säga verksamhet som enligt regeringens budgetförslag för 2017 föreslås finansieras med anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.
- Instruktionerna för Försvarsmaktens och Försvarets materielverk ändras enligt författningsförslag.
- Delar av verksamhetsområde marknad och inköp hos Försvarets materielverk förs över till Försvarsmakten.³
- Försvarsmakten övertar ansvaret för ingångna underhållsavtal.

Överväganden och skäl till förslag

En stor del av logistikförsörjningen utförs av utomstatliga utförare. Utredningen föreslår att Försvarsmakten får befogenhet och kapacitet upphandla varor och tjänster inom ramen för vidmakthållande. Det är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna ta ansvar för logistikförsörjningen inklusive vidmakthållandet av myndighetens materiel. Försvarsmakten blir åter en upphandlande myndighet. Det innebär att Försvarsmakten till skillnad från i dag tar ställning till och ingår för staten bindande avtal. Därmed tar Försvarsmakten ett odelat ansvar för både operativa och finansiella konsekvenser inom ramen för vidmakthållande av krigsförbanden.

Utredningens förslag innebär även att beslutsunderlag inom vidmakthållande kan visa på statens beställningar till industrin och på industrins leveranser till staten. Ekonomistyrningsverkets iakttagelser omhändertas och det finansiella regelverket efterlevs. Dessa förtjänster utvecklas i kapitel 16 avsnitt 2.

³ Motsvarande tidigare upphandlingsenheten vid Försvarsmaktens logistik.

Försvarsmakten kan styra och följa upp utomstatligt genomförd logistik

Utredningens förslag innebär att Försvarsmakten kan styra och följa upp logistiken, både den som utförs inom staten och den som utförs av utomstatliga aktörer. Det är i enlighet med vad regeringen framför i såväl inriktningspropositionen som utredningens direktiv. Genom förslagen kan logistikförsörjningen oberoende av utförare utformas och prioriteras utifrån krigsförbandens behov. Det minskar riskerna för suboptimering i verksamheten, eftersom Försvarsmakten ges befogenhet att styra all logistikverksamhet.

Utredningen anser även att förslaget överensstämmer med regeringens beslut om ändrad anslagsstruktur från 2017, som innebär att det tidigare anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* huvudsakligen överförs till anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Regeringen föreslår en förändrad anslagsstruktur för att stärka den ekonomiska styrningen inom försvarsområdet och för att ge förutsättningar för en effektivare materielförsörjning av krigsförbanden.

I och med att utredningen endast föreslår en mindre verksamhetsövergång skulle dock FMV även fortsättningsvis stödja Försvarsmakten i att upphandla avtalen. Det sker i form av en avgiftsfinansierad tjänst till Försvarsmakten som är avtalspart i förhållande till utomstatliga aktörer.

Behov av att samordna upphandlingar

Utredningen vill framhålla att det finns möjligheter att samordna upphandlingar av underhåll med FMV:s upphandlingar av ny materiel.

Upphandlande myndigheter är statliga och kommunala myndigheter eller sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter. Det finns även möjlighet att genomföra samordnade upphandlingar, i dessa deltar flera myndigheter och tecknar egna separata kontrakt eller ramavtal med leverantörer.

Ett ramavtal är en avtalstyp som kan beskrivas som ett avtal mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer som fastslår villkoren för senare tilldelning, så kallat avrop av kontrakt under en viss period. Möjlighet för en längre

period finns endast om det är motiverat av den levererade varans förväntade livslängd och de tekniska svårigheter som ett byte av leverantör ska orsaka.

Utredningens förslag innebär att det åter blir två upphandlande myndigheter som i viss utsträckning kommer att upphandla från samma leverantörer. Utredningen är medveten om att det medför en risk för ett mindre effektivt upphandlingsförfarande. Det är myndigheternas ansvar att bland annat arbeta med samordnade upphandlingar för att på så sätt effektivisera upphandlingarna i så stor utsträckning som möjligt.

Ingångna avtal överförs till Försvarsmakten

Underhållsavtal löper ofta under längre tidsperioder. För att övergången till den nya ordningen inte ska bli alltför utdragen föreslår utredningen att de underhållsavtal som FMV förvaltar förs över till Försvarsmakten. Det bör ske i samband med övergången till ny ordning.

15.5 Förslag om att upphäva regeringsbeslut

Utredningens förslag:

- Regeringsbeslut 8 och 9 från den 28 juni 2012⁴ upphävs.

Överväganden och skäl till förslag

Den 28 juni 2012 fattade regeringen beslut om verksamhetsöverföring från Försvarsmakten till FMV inom följande områden:

- huvuddelen av verksamhetsområdet administrativt stöd och arbetsplatsservice,

⁴ Regeringsbeslut nr 8 till Försvarsmakten respektive nr 9 till Försvarets materielverk, Fö2011/613/MFU, 2012-06-28.

- delar av Försörjningsenhetens och Försörjningsavdelningarnas ledning, förrådsenheter, lagerhållning, förrådsverksamhet och specialtransporter
- huvuddelen av Markverkstadsenheten samt Marin- och Flygverkstäderna
- Försvarsmaktens logistiks nuvarande upphandlingsenhet med undantag för Försvarsmaktens försäljnings- och uthyrningsenhet, Masterdatahantering för kund- och leverantörsregistret i stödsystemet Prio samt
- delar av Försvarsmaktens logistiks stab.

Besluten innebar även krav på årliga besparingar om 760 miljoner kronor uppdelade på olika effektiviseringsområden.

I regeringens inriktningsbeslut till myndigheterna i juni 2015 justerade regeringen målen för omställningsarbetet avseende logistikverksamheten till att det ska åstadkomma en materiel- och logistikförsörjning som i första hand är anpassad för att stödja krigsförbanden vid höjd beredskap, inklusive mobilisering.

Utredningen anser att de förändringar som är ett resultat av försvarslogistikreformen inte är förenliga med regeringens nya krav på krigsförbanden. Utredningens förslag innebär därmed att besluten bör upphävas.

Utredningen förutsätter att genomförda effektiviseringar behålls. Beträffande inköpsverksamheten anser utredningen att Försvarsmakten fortsatt ska uppnå de årliga besparingarna inom området. Utredningen förutsätter även att Försvarsmakten fortsatt tillvaratar de rationaliseringar av verksamheten inom förråd, service och verkstäder som har genomförts vid FMV.

16 Utvecklad styrning av materielförsörjningen

Följande kapitel innehåller utredningens förslag till förändrad organisation och styrning av Försvarmaktens materielförsörjning. Med materielförsörjning avser utredningen anskaffning av ny materiel samt investeringar, ökad prestanda, i befintlig materiel. Kapitlet hanterar även avveckling av materiel i enlighet med förslaget till justerad anslagsindelning i budgetpropositionen för 2017.

16.1 Försvarmaktens kompetens och resurser att ta ansvar för materiell utformning av förbanden utökas

Utredningens förslag:

- Försvarmaktens kapacitet att beställa materiel förstärks. Resurser för att utforma det materiella innehållet i förbanden och kravställa materielbehov (beställarkompetens) tillförs Försvarmakten.
- Beställarkompetens förs över från Försvarets materielverk till Försvarmakten (antal befattningar och kompetenser motsvarande överföringen av de materielsystemansvariga som genomfördes inom ramen för Försvarslogistikreformen).

Överväganden och skäl för utredningens förslag

Försvarsmakten ansvarar för den operativa förmågan i krigsförbanden. I den operativa förmågan är materielen en avgörande komponent. Därför föreslår utredningen att Försvarsmakten ska ansvara för att vidmakthålla befintlig materiel och ansvara för driftstyrning. Utredningen anser även att Försvarsmaktens inflytande över materielförsörjningen måste stärkas. Förslaget innebär att cirka 45 befattningar överförs till Försvarsmakten från FMV för att säkerställa Försvarsmaktens beställarkompetens. Den specifika kompetensen som åsyftas motsvarar den verksamhetsövergång av materiel-systemansvariga som genomfördes inom ramen för försvarslogistikreformen.

Regeringens förutsättningar att utkräva ansvar för den operativa förmågan av Försvarsmakten förbättras

Försvarsmakten ansvarar för att göra bedömningar och avvägningar avseende vilken materiell utformning krigsförbanden ska ha för att nå efterfrågad operativ förmåga samt att de tekniska systemen som tillförs kan samverka med befintliga materielsystem. Försvarsmakten ska därmed kunna värdera och ta ställning till de underlag som FMV och andra aktörer lämnar till myndigheten och göra eller lämna förslag på prioriteringar till regeringen. Försvarsmakten ska även ha kapacitet att ställa krav på FMV eller annan utförare för att ge dem förutsättningar att genomföra verksamhet utifrån Försvarsmaktens prioriteringar och krav.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har konstaterat att Försvarsmakten inte har tillräcklig beställarkompetens efter verksamhetsövergången i samband med försvarslogistikreformen. Regeringen har uppdragit utredningen att föreslå hur problemet ska omhändertas. Utredningen föreslår att Försvarsmaktens beställarkompetens förstärks. Förslaget innebär att regeringen ges tillräckliga förutsättningar att utkräva ansvar av Försvarsmakten för de operativa konsekvenser som prioriteringen av materielanskaffningar och avveckling av teknisk förmåga innebär. Det gäller även ansvarsutkrävande för att materielsystemen kan samverka. Regeringens förutsättningar för att utkräva ansvar för att Försvarsmakten tar ansvar för den operativa förmågan förbättras.

*Verksamhetsövergångens avgränsning och inriktning
ger Försvarsmakten grundläggande beställarkompetens*

Det finns två sätt att förstärka beställarkompetensen inom Försvarsmakten. Antingen organiskt inom Försvarsmakten, eller genom en ombalansering av resurser från FMV. Utredningen bedömer att det tar för lång tid att bygga upp beställarkompetensen inom Försvarsmakten. Försvarsmakten bör därför tillföras materielsystemkompetens från FMV.

Försvarslogistikreformen innebar att ett antal av Försvarsmaktens materielsystemansvariga fördes över till FMV. Utredningen föreslår kompetensen återgår till Försvarsmakten. Utredningen motiverar antal befattningar och inriktning för övergången med att Försvarsmakten innan verksamhetsövergången av materielsystemansvariga ansågs ha en tillräcklig beställarkompetens för att kunna ta ansvar för verksamheten om än med vissa brister. Utredningen menar att den föreslagna verksamhetsövergången ska ses tillsammans med utredningens övriga förslag där flera av förslagen innebär förbättrade förutsättningar i förhållande till de brister som iaktogs innan försvarslogistikreformen.

16.2 Regeringens styrning av materielförsörjningen förstärks

Utredningens förslag:

- Dispositions rätt till anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* tilldelas Försvarets materielverk.
- Anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* delas i två anslagsposter.
- Anslagspost 1 finansierar anskaffning av materiel och avser statens betalningar till industrin för levererad materiel eller materieltjänster.
- Anslagspost 2 finansierar direkta utgifter för Försvarets materielverks uppgifter vid förberedelse av anskaffning av materiel och vid anskaffning av Försvarsmaktens materiel fram till att

materielen levereras till Försvarsmakten samt för utgifter när materiel avvecklas.

- Försvarets materielverk tilldelas ett beställningsbemyndigande för anskaffningarna på anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*.
- Regeringen beslutar att Försvarets materielverk får disponera anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* utifrån Försvarsmaktens beställningar. Regeringen beslutar om Försvarets materielverks användning av anslaget i regleringsbrevet.
- Försvarets materielverk bör teckna samråd på de investeringar Försvarsmakten framställer till regeringen om att få anskaffa. (de investeringar som ska belasta anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*).
- Den inomstatliga beställar- utförarmodellen inom anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* avvecklas.
- Försvarsmakten redovisar förslag till investeringsplan avseende materielinvesteringar enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med stöd av underlag från Försvarets materielverk.
- Utbetalning av anslagsmedel och räntekontokredit utgår från tillämpningen inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer*.

Överväganden och skäl till förslag

Utredningen föreslår att FMV tilldelas anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*. Beställar- utförarmodellen mellan myndigheterna inom materielförsörjningen med dess milstolpefakturerings avvecklas. Förslaget innebär att FMV ansvarar för anslaget och att verksamheten det finansierar bedrivs effektivt och följer statsmakternas beslut. FMV redovisar mot anslaget när staten har en utgift och redovisar en tillgång eller kostnad. Utgiften och redovisningen mot anslag sker när FMV betalar löner för anställda eller fakturor från leverantörer. I dag går de finansiella flödena från Försvarsmakten till FMV och därefter till industrin. Enligt förslaget

renodlas de finansiella flödena och den inomstatliga transaktionen mellan myndigheterna utgår.

Anslaget delas in i två poster. Post 1 finansierar utgifter för leveranser av den materiel som FMV anskaffar, det vill säga utgiften för det som FMV upphandlar. Leveransen uppkommer som en följd av att FMV avtalar med en leverantör om leverans av ett materielobjekt som Försvarsmakten beställt. Leveransen kan bestå av såväl varor som tjänster. Post 2 avser FMV:s arbete för att upphandla eller avveckla materielen. Posten ska därmed finansiera löner för de anställda vid FMV som arbetar i projektet, personal som hyrs in för att genomföra projektet, uppdragskonsulter som projektet anlitar, specialiserade it-system som används i upphandlingen av det specifika materielobjektet och andra direkta utgifter som uppkommer när FMV ska upphandla eller avveckla ett materielobjekt. Genom anslagsposterna styr regeringen utgiften för upphandlingsarbetet separat från utgiften för det som ska upphandlas.

Uppgiften att avtala om framtida materielleveranser till staten kräver att FMV har möjlighet att ingå åtaganden för staten som kräver anslagsmedel under kommande budgetår. Därför tilldelas FMV ett beställningsbemyndigande för anslagspost 2. FMV redovisar statens åtaganden och dess framtida anslagsutfall. FMV:s beställningsbemyndigande ersätter det beställningsbemyndigande som i dag tilldelas Försvarsmakten för anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Försvarsmakten lämnar fortsatt investeringsplanen till regeringen för verksamhet som finansieras med anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Försvarsmakten får även fortsatt bemyndigandet att initiera förberedelse av anskaffning och bemyndigandet att påbörja anskaffning. FMV genomför den av Försvarsmakten beställda verksamheten i enlighet med regeringen styrning i FMV:s regleringsbrev. Där anger regeringen att FMV får använda anslaget utifrån Försvarsmaktens prioriteringar som framgår av beställningarna.

En beskrivning av förfarandet återfinns i kapitel 20.

Anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* finansierar utöver materiel även vissa anläggningar. I dag beställer Försvarsmakten dessa anläggningar av Fortifikationsverket. Som en följd av utredningens förslag skulle dessa investeringar i framtiden utifrån Försvarsmaktens investeringsplan hanteras av FMV. Om rege-

ringen, i enlighet med utredningens rekommendation, väljer att införa en anslagspost under anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* kan anläggningarna finansieras med anslagsposten och därmed hanteras på samma sätt som i dag.

De strukturella problemen kan inte lösas inom beställar-utförarmodellen

Utredningen konstaterar att de grundläggande problem som finns inom styrning och uppföljning av materielförsörjningen inte går att lösa genom justeringar inom ramen för dagens beställar-utförarmodell. Det gäller både de problem som finns att utkräva ansvar och de problem i form av missvisande belopp i investeringsplan, anslagsutfall och bemyndiganderedovisning som den nuvarande modellen resulterar i. Utredningen konstaterar att svårigheterna med att utkräva ansvar endast kan lösas genom en förändrad fördelning av ansvar och befogenheter mellan myndigheterna. Beslutsunderlagens brister kräver i sin tur en övergång från anslagsredovisning vid den inomstatliga faktureringen till anslagsredovisning vid den utomstatliga faktureringen. Dessa förändringar går inte att åstadkomma i dagens beställar-utförarmodell.

Utredningen konstaterar att en ordning där Försvarsmakten inte bara utformar det materiella innehållet i krigsförbanden utan även övertar rollen som upphandlande myndighet för materielinvesteringar skulle lösa dagens strukturella problem. En sådan förändring skulle även uppfylla inriktningspropositionens krav på materielförsörjningens utformning. Ekonomistyrningsverket har framfört att det ur ett styrningsperspektiv vore mest lämpligt med en enmyndighetslösning och att FMV därför bör uppgå i Försvarsmakten. Det finns även argument för en enmyndighetslösning såsom risk för dubbla kompetenser eller att materielanslaget i dag är så litet att det är onödigt med två myndigheter.

Enligt tidigare redogörelse har utredningen avgränsat sig till förslag som går att införa under inriktningsperioden. Det enskilt viktigaste målet under perioden är ökad operativ förmåga i krigsförbanden. För att uppfylla målet är leveransförmåga det vill säga materielförsörjningens resultat av stor betydelse. En övergång till en ordning där Försvarsmakten upphandlar all materiel skulle enligt utredningen medföra risker för leveransförmågan i materielförsörj-

ningen. Det beror på att projektorganisation och arbetsformer i samtliga projekt skulle behöva justeras. Vidare ska Försvarsmakten, enligt andra förslag, de närmsta åren omhänderta ett antal större förändringar såsom mönstring, uppbyggandet av en upphandlingsfunktion och omhändertagandet av logistiken i sin helhet. Utredningens har därför valt att utforma förslag som omhändertar de mest kritiska problemen utan att ta de risker som en lösning där alla problem fullt ut omhändertas medför.

Utredningen anser även att konstruktionen med två myndigheter innebär möjligheter som inte fullt ut kan realiseras om FMV uppgår i Försvarsmakten. En uppdelning mellan myndigheterna ger förutsättningar till en ökad insyn i anskaffnings- och avvecklingsprocessen både genom den dialog som förs mellan myndigheterna men även mellan myndigheterna och regeringen. Om den dialog som i dag förs mellan myndigheterna lyfts in i Försvarsmakten kan det försvåra regeringens möjlighet att skapa sig en bild av hur det resonemang som ligger till grund för beslut har förts.

Utredningen anser även att exportfrågorna bör distanseras från styrningen av krigsorganisationen. Exportverksamhet tar resurser i anspråk för myndigheterna. Om Försvarsmaktens ledning skulle ansvara för statens arbete inom krigsmaterielexporten skulle annan verksamhet behöva nedprioriteras. Utredningen noterar i detta sammanhang att Ekonomistyrningsverkets rekommendation baserades på förutsättningarna innan Försvarsexportmyndigheten utvecklades.

Eftersom det går att lösa huvuddelen av dagens brister i styrningen på annat sätt än att slå samman myndigheterna, anser utredningen att fördelarna med en tvåmyndighetslösning för tillfället uppväger fördelarna med en enmyndighetslösning.¹

¹ När det gäller vidmakthållandeverksamheten har utredningen föreslagit att Försvarsmakten tar över de finansiella flödena i förhållande till industrin. Därmed kan problemen med ansvarsfördelningen och missvisande belopp i beslutsunderlag åtgärdas i sin helhet inom vidmakthållandet.

Verksamhetsansvar och finansiellt ansvar följs åt vilket ger regeringen ökad möjlighet utkräva ansvar

Dagens beställar- utförarmodell ger inte någon av myndigheterna tillräckliga förutsättningar att ta ansvar för materielförsörjningen. Regeringen har därför inte möjlighet att utkräva ansvar vid till exempel förseningar eller fördyrningar. En viktig anledning till detta är hur ansvar och befogenheter är uppdelat mellan myndigheterna.

Utredningens förslag justerar den finansiella styrningen så att verksamhetsansvar i huvudsak motsvarar finansiellt ansvar. Försvarsmaktens inflytande utövas genom processen för investeringar i försvarsmateriel. Försvarsmakten gör avvägningar och omavvägningar mellan olika investeringar. Förslaget innebär ingen försämring av Försvarsmaktens inflytande över materielinvesteringar i förhållande till i dag. Försvarsmakten styr hur FMV ska använda anslaget genom beställningar. Det är alltid Försvarsmakten som gör avvägningen eller omavvägningen om förutsättningarna förändras. FMV genomför den avvägda verksamheten på samma sätt som i dag men till skillnad från i dag tilldelas FMV anslaget och beställningsbemyndigandet. Därmed får FMV ansvaret inför regeringen för att verksamheten som anslaget finansierar följer riksdagens ändamål och regeringens riktlinjer och beslut samt Försvarsmaktens beställningar. FMV ansvarar även inför regeringen för att verksamheten utförs effektivt och inom ramen för finansiella villkor. I dag har Försvarsmakten detta ansvar utan att myndigheten har tillräckliga befogenheter att säkerställa att kraven på verksamheten uppfylls.

Utredningens samlade förslag innebär att regeringen kan utkräva ansvar av Försvarsmakten i större utsträckning än i dag. Försvarsmakten ansvarar för prioriteringar inom materielförsörjningen och att formulera kraven i beställningen. Försvarsmakten kan dock inte ansvarsutkrävas av regeringen om materielen inte finns på plats i enlighet med myndighetens beställning. Vid brister som förorsakats av FMV kan regeringen till skillnad mot i dag direkt utkräva ansvar av FMV. FMV ansvarar för att materiel levereras enligt tidplan och fastslagna ekonomiska ramar, Försvarsmaktens investeringsplan och lagda beställningar.

För att säkerställa att FMV har fått möjlighet att yttra sig om realiserbarheten i Försvarsmaktens underlag föreslår utredningen

att FMV tecknar samråd på de investeringar Försvarmakten framställer till regeringen om att få anskaffa (det vill säga de investeringar som ska belasta anslaget 1:3). Regeringen får därigenom säkrare beslutsunderlag och ges möjlighet att utkräva ansvar av FMV eftersom myndigheten har bekräftat investeringens realiserbarhet avseende tid, ekonomi, omfattning och risker.

Beslutsunderlag kan visa på statens beställningar till industrin och på industrins leveranser till staten

FMV tilldelas anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och redovisar mot anslaget när staten får en leverans. FMV lämnar även underlag till Försvarmaktens investeringsplan som visar på utgifter inom materieförsörjningen utifrån när de uppkommer för staten. FMV tilldelas beställningsbemyndigande som redovisar statens åtaganden och dess behov av framtida anslagsmedel.

Förslaget innebär att de uppgifter som myndigheterna redovisar i investeringsplan, bemyndiganderamsnyttjande och anslagsutfall utgår från statens beställningar och leveranser i förhållande till industrin. I dag redovisas de beställningar som Försvarmakten gör till FMV och de leveranser som sker från FMV till Försvarmakten. Genom förändringen får regeringen och även Försvarmakten till skillnad mot i dag information om statens handlingsutrymme och förväntade leveranser. Styrningen kan gå från att följa upp att investeringsanslaget är förbrukat, till vad som blir resultatet av anslagstilldelningen, det vill säga materiel och tjänster som levereras till staten.

Som en följd av att beslutsunderlagen utgår från statens beställningar och leveranser medför förslaget även, till skillnad mot i dag, ett direkt samband mellan riksdagens och regeringens anslagsbeslut och den materiel som levereras till staten. Bemyndiganderedovisningen visar även hur staten bundit upp anslaget i förhållande till industrin och därmed hur det framtida ekonomiska handlingsutrymmet på anslaget ser ut.

Försvarsmaktens investeringsplanering underlättas

Genom att koppla den finansiella styrningen till verksamhetsstyrningen, via processen för investeringar för försvarsmateriel, ökar även transparensen. Försvarsmakten får information om avvikelser inom materielförsörjningen tidigare än i dag genom information om hur arbetet fortskrider vid industrin. Förslaget innebär även att Försvarsmakten kan göra bedömningar utifrån verkliga åtaganden i förhållande till utomstatlig part. Utredningen menar att det leder till förutsättningar för effektivare beslut och därmed större möjligheter att realisera en ökad operativ förmåga i krigsförbanden.

Regeringen kan styra kostnaden för FMV:s uppgifter inom materielförsörjningen

Förslaget innebär att regeringen styr FMV:s uppgifter inom materielförsörjningen till Försvarsmakten direkt med anslag. De föreslagna anslagsposterna medför att regeringen kan styra och dimensionera utgifterna för att upphandla och avveckla materielen. Ändamål för anslagspost 2 föreslås vara att finansiera utgifter för FMV:s personal² som arbetar direkt med anskaffningsprojekten. Ändamålet omfattar vidare direkta utgifter för test och evaluering av materielen innan leverans till Försvarsmakten. Därutöver ingår direkt relaterade utgifter för it-stöd, varor och tjänster,³ särskilda lokalkostnader eller andra direkt projektrelaterade utgifter.

Som en följd av den valda avgränsningen omfattas utgifter för konsultstöd, både inhyrd personal och uppdragskonsulter. Det innebär att den konsultanvändning som kommenterats av såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret skulle synliggöras och att styrningen av FMV kan inriktas på att utföra arbetet kostnadseffektivt, inte som i dag mot hur många FMV-anställda som utför arbetet.

Utredningen menar att förslaget ger förutsättningar för ökad transparens och en förbättrad styrning. Det beror på att den före-

² Inklusive inhyrd personal.

³ Inklusive uppdragskonsulter.

slagna anslagsposten tydliggör utgifter för upphandlingsorganisationen i förhållande till utgiften för den anskaffade materielen.

Finansiell styrningen följer regelverk och vedertagna metoder

FMV respektive Försvarmakten lämnar uppgifter som visar på statens åtagande i förhållande till industrin och på hur framtida anslagsmedel är bundna genom avtal med utomstatlig aktör. Anslagen belastas när utgiften uppkommer för staten. Modellen med de mellanstatliga milstolparna avvecklas. Det innebär att regelverket efterlevs.

Genom att uppgifterna i Försvarmaktens investeringsplan kommer visa på förväntade leveranser till staten, kan regeringens tabell över statens samlade investeringar visa på rättvisande uppgifter. Försvarmaktens investeringsplan i budgetpropositionen blir samtidigt jämförbar med investeringar inom övriga utgiftsområden.

Kredit- och sparandebehovet i förhållande till tilldelat anslag kan ven styras samlat genom anslagssparande och anslagssparande. Som en följd kan styrningen inriktas mot att minimera behov av anslagssparande och anslagssparande. I dag ansvarar Försvarmakten för anslagsramar och anslagssparande. FMV ansvarar för den övriga krediten i Riksgäldskontoret i förhållande till avgiftsintäkter.

Övergången från två till ett beställningsled innebär även att de problemen med att myndigheterna använder olika index försvinner. Det beror på att endast en myndighet kommer att hantera index eftersom FMV får ansvaret för både anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och avtalen med industrin.

Utbetalningar till utomstatliga leverantörer sker inte jämt fördelat över året. Därmed kan det uppkomma särskilda behov när det gäller utbetalning av anslag och tilldelning av räntekontokredit. Utredningen konstaterar att samma förhållanden råder som inom infrastrukturuområdet vilket också omfattar stora anslagsfinansierade investeringar. Utredningen föreslår även att regeringen tillämpar samma principer för utbetalning och räntekontokredit som tillämpas inom infrastrukturuområdet.

16.3 FMV tilldelas ett förvaltningsanslag

Utredningens förslag:

- Försvarets materielverk tilldelas ett förvaltningsanslag.
- Anslaget får användas för Försvarets materielverks förvaltningsutgifter. Från anslaget finansieras utgifter för ledning, ekonomiadministration, personaladministration, planering och uppföljning av verksamheten, övrigt verksamhetsstöd och intern utveckling till den del dessa aktiviteter inte är direkt hänförliga till kärnverksamhetens produkter och tjänster/prestationer och relaterar till att förändra eller vidmakthålla teknisk förmåga vid Försvarsmakten.
- Anslaget får även finansiera den verksamhet som i dag omfattas av ändamålet för anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor och exportstöd m.m.*
- Anslagsposterna inom anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor och exportstöd m.m.* kvarstår och förs över till det nya anslaget. Den tidigare avgiftsfinansierade verksamheten bildar en ytterligare anslagspost.
- Det nya anslaget finansieras genom att medel förs från anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, 1:4 *vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*, och 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor och exportstöd m.m.*
- Anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor och exportstöd m.m.* avvecklas.
- Det ekonomiska målet för de vidmakthållandetjänster som Försvarets materielverk tillhandahåller Försvarsmakten ändras från full kostnadstäckning till att avgifterna ska finansiera direkta kostnader.

Överväganden och skäl för förslag

Ekonomistyrningsverket lämnade i rapporten *Anslagsfinansiering av Försvarets materielverk* ett förslag på hur ett anslag skulle kunna utformas. Utredningens förslag omhändertar de iakttagelser Ekonomistyrningsverket gjorde och utgår från samma grundprinciper men förslaget avviker på en punkt.

Utredningen föreslår att direkta utgifter för FMV:s uppgifter när det gäller att förbereda anskaffningar, vidmakthållande och avveckling samt anskaffnings- och avvecklingsarbete inte bör ingå i FMV-anslaget. Utredningen föreslår att dessa utgifter i stället finansieras med en särskild anslagspost under anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* som tilldelas FMV eller med avgiftsintäkter när Försvarmakten beställer tjänster för vidmakthållande.

Anslagets ändamål omfattar indirekta arbetsuppgifter inom ramen för Försvarmaktens materiel- och logistikförsörjning. Det innebär att både de indirekta utgifter som relaterar till de tjänster som tillhandahålls inom ramen för avgiftsfinansierad vidmakthållandeverksamhet och de som relaterar till den anslagsfinansierade investerings- och avvecklingsverksamheten omfattas. Ändamålet omfattar bland annat administrativa utgifter så som stabsfunktioner och lokalkostnader samt utgifter för gemensamma it-system. Ändamålet omfattar även utgifter för testinfrastrukturens basplatta inom verksamhetsområdet Test och Evaluering. Slutligen omfattar ändamålet för anslaget de verksamheter som i dag finansieras med anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.*

Utredningens förslag innebär att tjänster som FMV tillhandahåller till andra kunder än Försvarmakten fortsatt avgiftsfinansieras med det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Det gäller även de tjänster som FMV tillhandahåller Försvarmakten inom ändamålen för anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* som inte rör vidmakthållande av befintlig materiel samt all verksamhet som finansieras av anslag 1:5 *Forskning och teknikutveckling* eller anslag 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt*.

Förutsättningar att styra FMV

Ekonomistyrningsverkets motiv till att verksamheten vid FMV bör finansieras med anslag är att FMV inte har ett tillräckligt rationaliseringstryck inom nuvarande beställar- utförarmodell som för övriga statliga myndigheter. Dessutom saknas reella möjligheter för regeringen att styra FMV.

Utredningens förslag innebär i likhet med Ekonomistyrningsverkets förslag en övergång från i huvudsak avgiftsfinansiering till i huvudsak anslagsfinansiering av verksamheten vid FMV. Till skillnad mot Ekonomistyrningsverket, som föreslog att FMV:s samtliga utgifter (både de direkta och de indirekta) skulle ingå i förvaltningsanslaget, åstadkommer utredningen detta genom att investeringsanslaget tilldelas FMV. Regeringen kan därigenom styra FMV genom förvaltningsanslaget och de två föreslagna anslagsposterna. Utredningens förslag utgår på samma sätt som Ekonomistyrningsverket från att verksamhet inte ska finansieras eller styras beroende på utförare utan beroende på uppgift. Det innebär en övergång från styrning av antal anställda på FMV till den totala utgiften för uppgiften i fråga.

Utredningens förslag innebär därmed samma förutsättningar för rationaliseringstryck som det förslag Ekonomistyrningsverket lämnade. Förslaget åtgärdar även problematiken i form av regeringens indirekta styrning av FMV.

Likheter med Trafikverket

Den avgränsning som utredningen valt för förvaltningsanslaget har stora likheter med Trafikverkets. Utredningen menar att det är en fördel i och med att regeringen kan dra nytta av erfarenheter från tillämpningen inom ett annat investeringsintensivt verksamhetsområde för samhällsinvesteringar.

Utgifterna redovisas på projekten och kommer med i anskaffningsvärdet

Till skillnad från Ekonomistyrningsverkets förslag kan de utgifter som FMV redovisar direkt mot ett objekt vara en del i den redovisade tillgången i Försvarmaktens balansräkning. Utredningens

förslag innebär därför att redovisningen blir mer rättvisande. Ekonomistyrningsverket konstaterade att deras förslag skulle innebära att Försvarsmaktens tillgångar skulle redovisas till lite för låga värden. Utredningen konstaterar att omfattningen av de uppgifter som FMV utför inom anskaffningsprojekten varierar mycket mellan olika materielsystem. Det innebär att den nackdel som Ekonomistyrningsverket identifierade skulle vara av större betydelse inom vissa anskaffningar. Genom utredningens förslag undviks problemet.

Anslaget delas i anslagposter

Delar av FMV:s verksamheter finansieras redan i dag med anslag. Utredningen föreslår att det nya anslaget slås ihop med det befintliga anslaget *1:11 Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* De tidigare avgiftsfinansierade myndighetskostnaderna bildar en anslagspost på det nya anslaget. De anslagposter som i dag finns under anslag *1:11 Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* utgör övriga anslagposter. Utredningen anser att en justering av anslagposterna kan behöva göras på sikt.

16.4 Forum för informationsutbyte formaliseras

Utredningens förslag:

- Processen för investeringar i försvarsmateriel formaliseras avseende informationsutbyte mellan myndigheterna samt rapporteringen till regeringen. Informationen ska omfatta samtliga pågående och planerade investeringar med tillhörande information om leverans, viktigare beslutstidpunkter, ekonomiska utfall samt ännu icke in-tecknat ekonomiskt utrymme.
- Krav på hur information om planerad och genomförd verksamhet ska lämnas mellan myndigheterna och från myndigheterna till regeringen tydliggörs i regleringsbrev.
- Regelbundna uppföljningsmöten mellan Regeringskansliet, Försvarsmakten och Försvarets materielverk bör genomföras. Mötesformen bör regleras i myndigheternas regleringsbrev.

Överväganden och skäl för förslag

Den nya processen för investeringar i försvarsmateriel medför att en strukturerad och systematisk uppföljningsprocess införs mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Regelbundna möten bör hållas och uppföljningen bör omfatta samtliga pågående investeringar med tillhörande leveransstatus, viktigare beslutstidpunkter, ekonomiska utfall samt ännu icke in-tecknat ekonomiskt utrymme.

Utredningen är av samma uppfattning som investeringsplaneringsutredningen och anser att behovet än mer understryks med de övriga förslag som utredningen presenterar.

Utredningen konstaterar att den nya processen för investeringar i försvarsmateriel samt det nya regelverket för styrning av statliga investeringar även innebär att regeringen får ett större ansvar för investeringar än tidigare. Det beror på att regeringen nu fattar beslut och följer upp besluten systematiskt och rapporterar utökad information till riksdagen. Regeringen får därmed en större del av förklaringsbördan vid avvikelser än tidigare.

En följd av detta är att det ställs större krav på myndigheternas underlag till regeringen, beredningen av dessa samt att regeringen kan utkräva ansvar av var och en av myndigheterna för eventuella brister i underlagen.

Möjliggör rättvisande budgetunderlag från båda myndigheterna

En kontinuerlig uppföljning behövs för att förbättra regeringens insyn i projekten. Det behövs även för att möjliggöra för FMV att ta fram ett rättvisande budgetunderlag samt för att garantera Försvarsmaktens inflytande över materielförsörjningen. Det behövs även för att säkerställa en effektiv planeringsprocess vid Försvarsmakten. Utredningen föreslår därför att Regeringskansliet, Försvarsmakten och FMV i samband med kvartalsrapporteringen möts (förslagsvis på stridskraftsnivå) för en genomgång av samtliga projekt.

Frågor som bör behandlas:

- Status för pågående leveranser avseende ekonomi, tid, förbands-sättning och eventuella större avvikelser
- Pågående förberedelser för anskaffning avseende status, ekonomi och leverans inför anskaffningsbeslut

- Planerade förfrågningar till regeringen avseende förberedelser för anskaffning
- Försvarsmaktens kommande förfrågningar om stöd från FMV
- Försvarsmaktens beslutsläge avseende vilka investeringar FMV får påbörja förberedelser för anskaffning
- Försvarsmaktens beslutsläge avseende vilka materielsystem FMV får börja anskaffa
- Avveckling av materielsystem.

Mötet bör ledas av Regeringskansliet. Uppföljningen bör regleras i myndigheternas regleringsbrev.

Ger förutsättningar för myndigheterna att planera verksamheten, och vid behov planera om, utifrån Försvarsmaktens behov

Informationsflödet är även nödvändigt för att myndigheterna ska kunna planera verksamhet inom tilldelat ansvarsområde. FMV får strukturerad information om Försvarsmaktens planering på längre sikt. Försvarsmakten får på samma sätt underlag om hur FMV:s arbete inom olika anskaffnings- och avvecklingsuppdrag fortskrider. Utredningen förslag innebär att Försvarsmakten gör de ursprungliga prioriteringarna inom ramen för planerings- och beslutsprocessen. Försvarsmakten gör även omprioriteringar om behov uppkommer. En formaliserad process ger förutsättningar för ett transparent förfarande.

Samordningsbehov mellan myndigheterna minskar genom att regeringens styrning tydliggörs

Utgångspunkten har varit att formalisera den redan i dag tillämpade arbetsfördelningen. Försvarsmakten är fortsatt ansvarig för att lämna förslag avseende investeringar till regeringen. FMV bistår Försvarsmakten inom ramen för arbetet med att ta fram uppgifter till budgetunderlaget.

Genom att formalisera processen minskar behovet av samordningsöverenskommelser mellan myndigheterna. De bör i betydande

utsträckning ersättas av styrning av regeringen i instruktion och regleringsbrev. Utredningen konstaterar att båda myndigheterna har efterfrågat en tydligare styrning från regeringen.

Informationsutbytet mellan myndigheterna är en viktig förutsättning för respektive myndighetsledning ska kunna ta sitt ansvar inför regeringen.

Förslaget innebär en formalisering av nuvarande förfarande där myndigheterna samverkar om att ta fram underlagen.

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

Utredningens förslag:

- Regeringen beslutar i myndigheternas regleringsbrev om förutsättningarna som ska gälla för att färdigställda tillgångar ska överföras från Försvarets materielverk till Försvarmakten.
- Utgångspunkten bör vara att överföringen sker efter att Försvarmakten godkänt leveransen.
- Försvarets materielverk måste i samband med överföringen lämna information som uppfyller Försvarmaktens krav.
- Innan överföring redovisar Försvarets materielverk pågående arbete och statskapital.

Överväganden och skäl till förslag

Utredningen avser inte ändra nuvarande ordning där Försvarmakten äger krigsmaterielen. Det innebär att materielen som först levereras till FMV behöver föras över till Försvarmakten. Till skillnad mot i dag betalar inte Försvarmakten någon avgift vid överföringen enligt utredningens förslag. Anslaget belastas inte heller i samband med överföringen. Förslaget innebär att överföringsförfarandet regleras i myndigheternas regleringsbrev. Överföringen bör ske efter att Försvarmakten godkänt leveransen.

När tillgången levereras till FMV, det vill säga till staten, redovisas den som pågående arbete. Det beror på att FMV uppför

tillgången för en annan myndighets räkning. FMV redovisar till skillnad mot i dag statskapital. Förslaget innebär därmed att tillgången överförs till Försvarmaktens balansräkning för att därefter börja skrivas av.

Försvarmakten bör godkänna att investeringen uppfyller kriterier för användning

Utredningens uppfattning är att överföringen lämpligen sker som en följd av att Försvarmakten godkänner leveransen från FMV, och tar materielen i bruk. Ett motiv till det är att Försvarmakten är brukare av materielen och har det yttersta ansvaret för materiella prioriteringar och kravställning av materielen. Godkännandet förutsätter att FMV uppfyllt Försvarmaktens kravspecifikation och bör inkludera ett systemsäkerhetsutlåtande.

Med tillgång menar utredningen avskrivningsobjekten i myndighetens anläggningsregister. Utredningen menar emellertid att flera tillgångar som kommer att brukas samlat med fördel kan levereras samlat. FMV ska i samband med överföringen redovisa sambandet mellan leverans och Försvarmaktens beställning. Utredningens förslag innebär att Försvarmakten i myndighetens beställning bör tydliggöra vilken avgränsning tillgången ska ha.

Ökad transparens avseende vilken materiel som är klar att ta i bruk

Överföringen vid ett tillfälle innebär att det är enkelt att förstå och följa upp när den faktiska materielen finns tillgänglig för Försvarmakten. Till skillnad mot dagens milstolpar som är nödvändiga för att hålla en jämn anslagsbelastning blir det möjligt att följa upp hur uppbyggnaden av materielsystemet sker och när materielen är färdiglevererad. Förslaget bidrar även till ökad transparens i FMV:s verksamhet eftersom det blir tydligare och materielen inte levereras vidare till Försvarmakten.

Komponentredovisning kräver underlag från FMV

Staten tillämpar komponentredovisning där en del av ett materiel-system kan skrivas av i en annan takt än andra delar. Försvarsmakten ansvarar för att komponentredovisningen tillämpas och ger en rättvisande bild av materielens förbrukning. För att Försvarsmakten ska kunna ta ansvaret behöver FMV i större utsträckning än i dag lämna nödvändiga underlag.

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

Utredningens förslag:

- Försvarets materielverks övriga kredit i Riksgäldskontoret minskas successivt för att på sikt endast omfatta exportrelaterade behov och behov av förskottsbetalningar till leverantörer inom Försvarsmaktens materielförsörjning.
- En anslagskredit bör medges om 10 procent för anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.
- Möjligheten att spara anslagsmedel bör bedömas utifrån de behov som kan uppstå som ett resultat av försenade materielleveranser.

Överväganden och skäl till förslag

Av regelverket framgår att ett anslag tillfälligt överskridas genom att en kredit av det anvisade anslaget tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktaga krediten.

När det gäller anslagssparande har regeringen betydligt större frihet än för anslagskrediter. Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år. Anslagssparande på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter disponeras med tre procent av det tilldelade beloppet. Sparande på övriga anslag får endast disponeras efter särskilt beslut av regeringen. En myndighet

för andra anslag än anslag för förvaltningsutgifter, disponera ett anslagssparande endast om regeringen särskilt angivit det i regleringsbrevet för det aktuella året. I dag har regeringen genom ett sådant beslut fastslagit att anslagskrediten inom anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* är tre procent.

Inom materielförsörjningen finns utöver anslagskrediten en särskilning med en av riksdagen beslutad övrig kredit i Riksgäldskontoret som FMV disponerar för FMV:s behov av rörelsekapital. Den övriga krediten ska täcka den mellanskillnad som finns mellan utbetalningar till industrin och inbetalningar från Försvarsmakten. Den övriga krediten finansierar även förskott som betalas till leverantörer inom ramen för Försvarsmaktens materielförsörjning och verksamhet som rör exportavtal. Krediten uppgår i nuläget till 19 miljarder kronor.

Som en följd av utredningens förslag upphör, bortsett från förskott, *på sikt* behovet av den övriga krediten inom ramen för materielförsörjningen till Försvarsmakten.⁴

Anslagskredit ersätter tidigare flexibilitet

Förslaget innebär att regeringen successivt minskar den särskilda kredit FMV har till att endast omfatta behovet vid exportaffärer och eventuella förskott till industrin. Inom infrastrukturuområdet där den finansiella styrningen följer den normala modellen finns en liknande situation med stora investeringar över långa tidsperioder. För att bland annat öka flexibiliteten för Trafikverket har därför myndighetens investeringsanslag en anslagskredit på 10 procent. Utredningen föreslår att regeringen vid behov ska även ska medge FMV en anslagskredit på anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* på 10 procent.

⁴ Utredningen vill påtala att samma principer för hantering, inklusive övergången till ny finansiell styrmodell, även bör gälla för övergången till ny styrmodell inom ramen för anslag *1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*.

Utökade möjligheter till sparande

Förslaget kan även medföra behov av ökade möjligheter att spara anslagsmedel till efterföljande budgetår. Regeringen tar ställning till sparanden på statsbudgeten samlat för alla anslag, det sker vid en årlig bedömning. Utredningen föreslår att regeringen vid den samlade bedömningen av anslagssparandet bör ta särskild hänsyn till behov inom materielförsörjningen till Försvarsmakten. Utredningen anser att det är särskilt viktigt under de första åren i samband med genomförandet av utredningens förslag.

Hantering av statliga utgifter som inte redovisats mot anslag

Om staten har haft utgifter inom materielförsörjningen som ännu inte har redovisats mot anslag innebär det att framtida anslagsutrymme är intecknat. Genom nuvarande finansieringsmodell är dessa utgifter i så fall planerade att redovisas mot anslag under framtida budgetår i samband med den inomstatliga transaktionen mellan FMV och Försvarsmakten. Utgifterna ingår därmed i investeringsplanen som Försvarsmakten redovisade till regeringen under våren 2016.⁵ Utredningen konstaterar att dessa utgifter måste hanteras i särskild ordning i samband med implementeringen av utredningens förslag.

Det finns olika sätt för regeringen att hantera dessa utgifter vid en övergång till den nya ordningen. Ett sätt är att göra en justering vid ett och samma tillfälle i samband med övergången till den nya ordningen. Ett motiv för detta är att det rör redan infriade statliga åtaganden som därmed skulle ha redovisats det budgetår utgiften inträffade för staten. Förfarandet kan dock resultera i utökat behov av anslag under första året samtidigt som behovet under kommande år är mindre än planerat.

Ett alternativ är att redovisa de icke anslagsredovisade statliga utgifterna succesivt under den period som Försvarsmakten planerat att redovisa utgifterna mot anslaget. Fördelen med detta är att anslagsutfallet inte tidigareläggs utan utgår från den ursprungliga

⁵ Utredningen konstaterar att om utgifterna som redovisats mot anslaget överstiger utgifterna för staten inträffar det omvända.

planen. Nackdelen är att det är mer komplicerat att samtidigt tillämpa två principer för redovisning mot anslag under övergångsperioden.

Utredningen anser sammantaget att en succesiv övergång i detta fall är att föredra. Övriga utgifter bör efter införandet hanteras vid leverans till staten i enlighet med ny ordning. Regeringen bör dock uppdra åt Försvarsmakten att i investeringsplanen redogöra för hur de ackumulerade utgifterna för staten som inte ännu anslagsredovisats omhändertas samt hur kreditbehovet minskar.

17 Utredningens förslag avseende myndigheternas systemstöd för materiel- och logistikförsörjning

Av direktivet framgår att utredningen ska föreslå en långsiktig lösning för hur myndigheternas systemstöd ska inriktas. Följande kapitel innehåller utredningens förslag om inriktning av myndigheternas systemstöd.

17.1 En arbetsgrupp bör samordna arbetet med gemensamma systemstödsfrågor

Utredningens förslag:

- Myndigheternas arbete med systemstödet för materiel- och logistikförsörjning behöver samordnas. En arbetsgrupp bör därför inrättas under Regeringskansliets ledning för att säkerställa att samordning sker.

Överväganden och skäl för förslag

Försvarsmakten har investerat över fyra miljarder kronor i affärssystemet Prio. Både Försvarsberedningen och regeringen anför att det är centralt att dessa investeringar nu tas tillvara av Försvarsmakten och FMV som en del i förbättringarna av myndigheternas interna styrning och kontroll. Utredningen delar Försvarsberedningens och regeringens ställningstagande. Ett väl fungerande systemstöd är grundläggande för att bedriva en effektiv materiel- och logistikförsörjning.

Utredningen förslag om materielförsörjningen innebär att myndigheterna även fortsättningsvis behöver utbyta information. Utredningen menar att det ur ett effektivitetsperspektiv borde vara Forsvarsmaktens systemstöd Prio som hanterar större delen av materiel- och logistikförsörjningen. Det innebär att Prio även skulle utgöra en del av FMV:s systemstöd. Därutöver bör FMV självständigt kunna besluta om vilket systemstöd som bäst passar den egna verksamheten.

FMV har i dag inget förvaltningsanslag för att täcka sina kostnader för systemstöd. Dessa täcks i stället genom de avgifter som myndigheten tar ut av Forsvarsmakten bland annat via timpriset. Beställarutförarmodellen innebär därmed att FMV blir beroende av Forsvarsmaktens beställningar för att finansiera utvecklingen av systemstödet. Utredningen föreslår att FMV får disponera ett förvaltningsanslag där det bland annat ingår medel för att finansiera myndighetens egen IT-verksamhet.

Utredningen anser att inriktningen av systemstödet för materiel- och logistikförsörjningen bör göras av myndigheterna gemensamt. I och med att det finns två myndigheter som bedriver verksamhet inom materielförsörjningen krävs betydande samordning. Utredningen föreslår därför att en arbetsgrupp under Regeringskansliets ledning inrättas. Utredningen anser att det finns flera skäl för att säkerställa att myndigheternas fortsatta arbete koordineras med stöd av den föreslagna arbetsgruppen.

Myndigheterna har överlappande verksamhet

Myndigheterna har i dag delvis olika och ibland överlappande systemstöd för verksamhet inom materiel- och logistikförsörjningen. Det kräver att regeringen tar ansvar för att samordna myndigheternas arbete med systemstödsfrågor.

Regeringen har infört nya regler för myndigheternas verksamhetsinvesteringar. Myndigheterna ska numera redovisa sina planer för investeringar i verksamheten i budgetunderlaget. Till verksamhetsinvesteringar räknas bland annat systemstöd. Regeringen beslutar årligen i regleringsbrevet om myndigheternas låneramar för verksamhetsinvesteringar och tar sålunda ställning till hur omfattande verksamhetsinvesteringar som Forsvarsmakten och FMV får göra.

Den föreslagna gemensamma arbetsgruppen bör bereda myndigheternas redovisning av planerade verksamhetsinvesteringar i it-system.

Utredningen anser att regeringen med stöd av Regeringskansliet bör ha en tydlig bild av de samband som finns mellan myndigheternas verksamhet och deras it-system. Utredningen anser att denna typ av styrning främjar samverkan mellan myndigheterna även inom it-området. Inriktningen bör vara att säkerställa att anslagsmedel på detta område utnyttjas så effektivt som möjligt, utifrån statens perspektiv.

Arbetsgruppen bör även följa och säkerställa att utvecklingen av it-system och verksamhetutvecklingen inom myndigheterna följs åt. Utvecklingen av både det gemensamma och det systemstöd som behövs för respektive myndighet bör utvecklas i samsyn. Det samma gäller drift och underhåll av systemen som ofta utgör en stor kostnadspost.

Systemstödet är kritiskt för den militära förmågan

Systemstödet till materiel- och logistikförsörjningen är kritisk för den militära verksamheten och därmed för krigsförbandens operativa förmåga. Prio är en viktig förutsättning för myndigheternas möjlighet att utföra sina uppgifter i samtliga beredskapsnivåer. Systemet måste utgöra ett effektivt stöd för verksamhet inom försvaret vid samtliga beredskapsnivåer. Utredningen konstaterar att Prio utvecklades under 2000-talet i ett annat omvärldsläge. Utredningen anser att därför det finns behov av att systemets vidare utveckling följs av Regeringskansliet. Bland annat behöver myndigheterna överväga vilka konsekvenser ett merutnyttjande av Prio har för systemets sekretessnivå. I det ingår att göra en bedömning av lämpligheten i att FMV och dess underleverantörer i större omfattning än i dag utnyttjar Prio. Denna typ av frågor är avgörande för hur systemet ska vidareutvecklas och bör därför omhändertas av myndigheterna gemensamt och inte inom ramen för ett utredningsarbete.

18 Genomförande och uppföljning av förslagen

I följande kapitel redovisar utredningen förslag på åtgärder som förbättrar förutsättningarna för genomförandet av förslagen.

18.1 Förslagen bör omhändertas som en helhet

Enligt utredningens mening är förslagen i stor utsträckning beroende av varandra. Utredningen förordar därför att samtliga förslag, så långt som möjligt, genomförs i sin helhet och i ett sammanhang. Om det inte sker finns risk för att effekterna av förslagen uteblir eller att motsatt effekt inträffar.

18.2 Regeringskansliet leder genomförandet av förslagen

Utredningens förslag:

- Regeringskansliet bör tillsätta en samordningsgrupp med representation från Regeringskansliet, Försvarmakten och FMV, för att koordinera arbetet med att genomföra förslagen.

Överväganden och skäl till förslag

En förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av förslagen är att regeringen (genom Regeringskansliet) har en aktiv roll vid genomförandet.

När regeringen fattat sitt beslut med anledning av utredningens förslag återstår sannolikt ett antal gränsdragningsbeslut att fatta. Det är angeläget att besluten fattas skyndsamt så att genomförandet inte fördröjs. Det får framför allt inte leda till en utdragen förhandlingsprocess mellan myndigheterna. Utredningen föreslår att regeringen utser en samordningsgrupp med representation bland annat från Regeringskansliet, Försvarsmakten och FMV, för att koordinera arbetet med att genomföra de av regeringen beslutade förändringarna. Gruppen har en viktig uppgift att bidra till ett snabbt beslutsfattande inom myndigheterna. Gruppen övertar inga myndighetsbeslut. Om en samsyn inte kan uppnås bör frågorna hänskjutas till regeringen för beslut.

18.3 Utredningens förslag bör utvärderas och ytterligare åtgärder bör övervägas

Utredningens förslag:

- Regeringen bör löpande följa upp hur myndigheterna genomför utredningens förslag. Regeringen kan i detta arbete anlita en oberoende part.
- En utvärdering ska göras senast 5 år efter ikraftträdandet och då pröva om syftet med den nya ordningen uppnåtts.

Överväganden och skäl till förslag

Utredningen anser att genomförandet av förslagen behöver granskas av en oberoende part. Utredningen anser även att den i föregående förslag föreslagna arbetsgruppen och regeringen bör få information om hur genomförandet fortgår genom den oberoende granskaren. Det ger bättre förutsättning att upptäcka och åtgärda problem i ett tidigt skede.

Utredningen har begränsat sig till förslag som är möjliga att besluta och genomföra före 2020. Statsmaktenas beslut ska kunna fattas under valperioden och förslagen ska vara genomförda senast under inriktningsperioden. Förslagen är därför utformade för att

begränsa risken för att myndigheternas förändringsarbete påverkar leveransförmågan i för stor utsträckning.

Utredningen föreslår därför att en utvärdering av resultatet av förslagen ska göras senast efter fem år. Inriktningen bör vara att se över om det går att genomföra ytterligare justeringar för att förbättra förutsättningarna för regeringens styrning och möjligheten att nå målen för det militära försvaret.

19 Konsekvensanalys

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om hur konsekvensbeskrivningar ska redovisas.¹⁾ I utredningens direktiv (2015:71) anger regeringen att utredningen ska redovisa de personella konsekvenserna av förslagen. Utredningen redogör i detta kapitel för konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet. Konsekvenserna framgår även i kapitel 15 och 16.

19.1 Budgetära konsekvenserna av förslagen

De statsbudgetära konsekvenserna av utredningens förslag kan delas in i två kategorier. Konsekvenser som en följd av förslagen om ny finansiell styrmodell respektive konsekvenser i form av förslagens omställningskostnader. Förslagen innebär inga nya anslagsbehov.

19.1.1 Konsekvenser av en ny finansiell styrmodell

Förslagen om ny finansiell styrmodell innebär inte förändrade utgifter eller åtaganden för staten.² Förändringen består i att riksdagens och regeringens styrning av statens åtaganden och statens utgifter sker utifrån relationen till utomstatliga leverantörer i stället för att den som i dag sker med utgångspunkt i den inomstatliga

¹ I § 14 i kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkten för staten, kommunen, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommunen eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

² Däremot finns det som alltid en viss risk för omställningskostnader vid övergripande förändringar.

transaktionen mellan myndigheterna. Tidpunkterna för beställningarna till och leveranserna från utomstatliga leverantörer påverkas inte av förslagen.

Utredningen föreslår en ny anslagsindelning inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*. Den finansiella informationen inom utgiftsområdet kommer att följa gällande regelverk genom att den utgår från när den statliga utgiften inträffar och hur det statliga åtagandet ingås.

Anslag för verksamhet vid FMV

Utredningen föreslår att anslagsindelningen inom utgiftsområdet förändras genom att ett förvaltningsanslag för FMV tillkommer och att anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* uppgår i det nya förvaltningsanslaget. Förvaltningsanslaget föreslås finansiera personalkostnader och andra kostander för FMV:s administration och övrig indirekt verksamhet avseende anskaffning och vidmakthållande av materiel till Försvarsmakten.

Underlag från FMV avseende förvaltningsanslag

FMV har på utredningens uppdrag gjort en initial bedömning av utgifterna för verksamheter som FMV uppfattar omfattas av anslags ändamål.³ FMV:s beräkningar inom logistikförsörjningen utgår i huvudsak från utredningens förslag om ny ansvarsfördelning och verksamhetsövergångar. Beträffande materielförsörjningen har FMV inte utgått från utredningens förslag utan från den nuvarande roll- och ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV.

Utredningen konstaterar att FMV:s beräkningar behöver justeras med utgångspunkt i utredningens samlade förslag. Det gäller i synnerhet utredningens förslag om förändrad ansvarsfördelning inom materielförsörjningen. Därmed ställer sig utredningen inte bakom FMV:s beräkningar.

FMV anser att verksledning, verksamhetsstöd och utveckling, förutsättningsskapande verksamhet och den verksamhet som i dag

³ Underlag till utredningen Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten, 15FMV9432-3:1.

finansieras med anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* bör finansieras med förvaltningsanslaget.

Verksledning omfattar kostnader för myndighetsledningen och ledningsstab inklusive cheftid för verksamhetsledning samt enhetsadministration.

Med *verksamhetsstöd och utveckling* avses myndighetsgenerella kostnader, till exempel resurser och verksamhet för alla övriga centrala stabsfunktioner, myndighetens IT-investeringar, och relaterade administrativa kostnader för myndigheten, såsom lokaler och resurser för tillträdesbegränsning, med mera.

Anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* finansierar i dag bland annat exportstöd.

Dessa tre delar uppgår enligt FMV:s beräkningar till knappt 800 miljoner kronor.

FMV delar in förutsättningsskapande verksamhet i systemledning, produktionsledning, kommersiell ledning, it-stöd och basresurser för test och evaluering.

FMV menar att även den förutsättningsskapande verksamheten bör ingå i förvaltningsanslaget och beräknar kostnaderna för dessa till mellan 1,2–1,3 miljarder kronor varav kostnaderna för basresurserna inom test- och evalueringsverksamheten uppgår till cirka 170–180 miljoner kronor.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömer att verksledning och verksamhetsstöd och utveckling omfattas av förvaltningsanslaget. Vidare övergår den verksamhet som i dag finansieras med anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.*, bland annat exportstöd, till förvaltningsanslaget enligt utredningens förslag.

Utredningen anser även att basresurserna inom verksamhetsområde Test och evaluering har karaktären av en myndighetsuppgift. Omfattningen av denna bör därför styras av regeringen genom förvaltningsanslaget.

Utredningen anser att ovanstående verksamheter ska ingå i förvaltningsanslaget. Enligt FMV:s initiala beräkning uppgår utgifterna för dessa till knappt 1 miljard kronor.

Den förutsättningsskapande verksamheten, exklusive basresurserna vid test- och evalueringsverksamheten, uppgår enligt FMV till drygt 1 miljard kronor.

Utredningens förslag om en ny ansvarsfördelning innebär att delar av den förutsättningsskapande verksamheten inte ska bedrivas av FMV utan föras över till Försvarsmakten.

De tjänster som Försvarsmakten kan komma att efterfråga i så kallade tidiga faser, ska enligt utredningen finansieras med avgifter från anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Utredningen bedömer vidare att delar av den förutsättningsskapande verksamheten sannolikt kan hänföras till direkta kostnader för anskaffning eller vidmakthållande. De bör i så fall finansieras från anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, eller via avgifter från anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* när det rör FMV:s tjänster till Försvarsmakten inom vidmakthållande av befintlig materiel.

Utredningen konstaterar att FMV behöver lämna ett underlag till regeringen som grundar sig på utredningens föreslagna ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Därefter kan regeringen fastställa en lämplig nivå för förvaltningsanslaget. Utredningen menar att den förutsättningsskapande verksamheten i allt väsentligt, som nu, bör styras av Försvarsmaktens behov. Om regeringen bedömer att delar av den förutsättningsskapande verksamheten är av så grundläggande natur att den långsiktigt bör säkerställas, kan det ske genom finansiering från förvaltningsanslaget.

FMV har med anledning av den finansieringsmodell som tillämpas haft ett begränsat rationaliseringstryck. Därmed finns sannolikt en rationaliseringspotential.

Regeringen kommer även att kunna ta ut rationaliseringskravet på FMV:s förvaltningsanslag i samband med den årliga pris- och löneomräkningen.

Förvaltningsanslagets finansiering

Utredningen föreslår att anslaget finansieras av överföringar från anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*, anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor*

*m.m.*⁴ Utgångspunkten för överföringarna bör vara hur verksamheten som omfattas av anslagets ändamål finansieras i dag. I dag finansieras cirka två tredjedelar med avgifter från anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och cirka en tredjedel med avgifter från anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Informationen till riksdagen lever upp till kraven i regelverken

Utredningens förslag resulterar i att informationen i budgetpropositionen korrigeras för att på ett bättre sätt svara upp mot gällande regelverk. Grunden är att redovisning mot anslaget ska ske i samband med att staten har en utgift. Utredningens förslag innebär inte att beräknade anslagsnivåer i budgetpropositionen behöver justeras som en följd av övergången till en ny finansieringsmodell. Övergången ska vara neutral för Försvarsmaktens utgifter och anslagsbelastning i jämförelse med i dag. Utredningens förslag medför inte krav på omförhandling av avtalade leveranser till staten.⁵

Genom att beställningsbemyndigandet tilldelas FMV kommer redovisningen inte längre att visa på vad Försvarsmakten har beställt från FMV. I stället kommer det visa på vad staten har beställt av industrin. Bemyndiganderedovisningen lever därmed upp till kraven i budgetlagen på att visa på statens faktiska åtagande mot utomstatliga aktörer samt hur anslaget är bundet. Skillnaden består i att åtagandet redovisas vid en annan tidpunkt än i dag samt att FMV:s arbetskostnad inte längre ingår i bemyndiganderedovisningen. Tabellerna nedan visar på utvecklingen av inomstatliga åtaganden respektive utomstatliga åtaganden för 2014 och 2015.

⁴ Anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* avvecklas.

⁵ I undantagsfall kan regeringen besluta att ett materielobjekt under en övergångsperiod kan hanteras i särskild ordning.

Tabell 19.1 Utestående åtaganden inom anslag 1:4⁶

Anslag 1:4 Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar	2014	2015
Inomstatliga utestående åtagande	15 545	16 755
Utomstatligt utestående åtagande	6 863	6 436

Tabell 19.2 Ingående och utestående åtaganden inom anslag 1:3⁷

Anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar	2014	2015
Inomstatliga utestående åtagande	62 588	63 848
Utomstatligt utestående åtagande	48 861	54 553

Utredningens förslag innebär att FMV⁸ och Försvarsmakten⁹ i budgetunderlaget behöver lämna uppgifter om det utomstatliga åtagandet vid ingången av 2018. Uppgifterna baseras på beräknade beställningar av FMV till industrin och hur leveranserna är planerade till staten.

Försvarsmaktens investeringsplan i budgetpropositionen

Även Försvarsmaktens investeringsplan påverkas av utredningens förslag. Det beror på att utfallen per objektgrupp övergår från att visa på fakturering mellan Försvarsmakten och FMV, till leverans och ekonomisk händelse för staten, vilka i dag kan ske vid olika tidpunkter. De planerade investeringarna för 12-årsperioden finns dock med både före och efter korrigeringen. Justeringen av investeringsplanen görs enligt utredningens förslag av Försvarsmakten med utgångspunkt i beslutade anslagsramar och följande underlag som FMV tar fram:

- förslag till hantering av ackumulerade ej anslagsredovisade utgifter som staten har haft
- avtalade industrileveranser samt kostnader för FMVs direkta arbete per materielobjekt och budgetår

⁶ Försvarsmaktens årsredovisning för 2014 och 2015.

⁷ Försvarsmaktens årsredovisning för 2014 och 2015.

⁸ För anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

⁹ För anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

- beräknade utgifter för anskaffning av materielobjekt som Försvarsmakten beställt där avtal ej har undertecknats med industrin.

Budgetpropositionens information om den övriga kreditramen

Utredningens förslag innebär ytterligare en konsekvens för den information som regeringen lämnar i budgetpropositionen vilket rör den övriga kreditram som FMV disponerar i Riksgäldskontoret. Enligt utredningens förslag får krediten efter en övergångsperiod endast användas till förskott till industrin för Försvarsmaktens materielförsörjning, samt för exportrelaterade behov. Vid ingången av 2015 uppgick utnyttjandet av krediten till 5,1 miljarder kronor varav 4,2 miljarder kronor avsåg finansiering av förskott till leverantör.

Enligt utredningens förslag ska FMV succesivt anslagsredovisa de ackumulerade utgifterna för staten som ännu inte är redovisade mot anslag. Det ska ske med utgångspunkt i faktureringsplanen i Försvarsmaktens lagda kundbeställningar. Som en följd av detta minskar successivt det framtida behovet av den övriga kreditramen i Riksgäldskontoret till att slutligen endast omfatta förskotten till industrin och exportrelaterade behov.

Konsekvenser i myndigheternas budgetunderlag till regeringen

Utredningens förslag innebär även konsekvenser för regeringens styrning av myndigheterna. Konsekvenserna består av förändrad tilldelning av anslagen och beställningsbemyndigande och en indelning av anslagsposter inom anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Därutöver innebär förslagen en justering av myndigheternas låneramar samt att informationen i Försvarsmaktens investeringsplan korrigeras.

FMV:s budgetunderlag

Utredningens förslag innebär att FMV kommer att få disponera anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* med tillhörande bemyndiganderam. FMV ska därmed lämna budgetunder-

lag avseende anslaget och tillhörande beställningsbemyndigande. Beräkningarna i budgetunderlaget ska dock utgå från Försvarsmaktens investeringsplan. Myndigheterna kommer att behöva utbyta information ett antal gånger per år för att ta fram dessa dokument. Utredningen föreslår att formerna för informationsutbytet regleras i regleringsbrevet.

Anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* ska enligt utredningens förslag delas i två anslagposter. En anslagspost avser leveranser från industrin och den andra anslagsposten avser utgifter för FMV:s arbete med att upphandla materielen. Anslagsposternas storhet påverkas av ett antal faktorer såsom uppdelningen av anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*, införandet av ett förvaltningsanslag samt övergången till anslagsredovisning i samband med den ekonomiska händelsen för staten. Utredningen gör ingen uppskattning av anslagsposternas storhet eftersom dessa skulle ha alltför stora osäkerheter. FMV behöver lämna förslag till anslagsposternas storlek i budgetunderlaget för 2018.

Justering av myndigheternas låneramar

Utredningens förslag om en verksamhetsövergång av verksamhetsområde förråd, service och verkstad med tillhörande anläggnings-tillgångar medför att myndigheternas låneramar behöver justeras. FMV:s låneram kan minska då den del som avser investeringar i verksamhet inom förråd, service och verkstad överförs till Försvarsmaktens låneram. Det samlade lånebehovet ökar således inte av utredningens förslag.

Korrigeringsplan av Försvarsmaktens investeringsplan till regeringen

Utredningens förslag medför att informationen avseende Försvarsmaktens utgifter i investeringsplanen behöver korrigeras för att visa på när statens utgifter uppkommer. Förändringen innebär att tidpunkten för utgiften förändras, och blir därmed rättvisande enligt regelverket.

Grunden för justeringen av investeringsplanen är de kommande leveranser som redan är avtalade mellan FMV och industrin. Dessa

ansvarar FMV för att redovisa till Försvarmakten på samma sätt som i dag. Under en övergångsperiod bör även FMV föreslå för Försvarmakten hur de ackumulerade ej anslagsredovisade utgifterna som staten har haft bör anslagsredovisas. Försvarmakten omhändertar förslagen i arbetet med investeringsplanen. Enligt utredningen är det Försvarmakten som ska beslutar om hur det ekonomiska utrymmet ska disponeras. Därför redovisar inte utredningen vilka förändringar som förslagen medför för olika materielobjekt i investeringsplanen.

Försvarmakten ska inte längre särredovisa FMV:s myndighetsutgifter i investeringsplanen då dessa enligt utredningens förslag antingen ska styras av regeringen med förvaltningsanslaget eller den anslagspost som innefattar FMV:s direkta kostnader i projekten, bland annat personalkostnader.

Förslagens omställningskostnader

Omställningskostnaderna för försvarsstrukturen

Försvarstrukturutredningen beräknade inte några kostnader för reformen. De totala omställningskostnaderna prognostiseras till 696 miljoner kronor för åren 2012–2016. Verksamhetsöverföringen av logistikdelarna i FMLOG till FMV genomfördes 1 januari 2013. Omställningskostnaderna för 2012 uppgick till cirka 76 miljoner kronor. Av dessa utgjorde arbetstid för båda myndigheterna cirka 41 miljoner kronor. Kostnader för att upprätta FMV som ett eget företag i Prio och anpassa IT-infrastrukturen uppgick till cirka 30 miljoner kronor.

Under åren 2013 och 2014 uppgick omställningskostnaderna till 416 miljoner kronor. Utredningen noterar i detta sammanhang att myndigheterna inte var överens om vilken verksamhet inom teknikkontoren eller vilka materielsystemansvariga som skulle föras över från Försvarmakten till FMV. Myndigheterna tillsatte flera arbetsgrupper bland annat för att komma överens om vilken verksamhet som skulle föras över och hur beställningar av materiel, vidmakthållande och logistiktjänster skulle gå till. Myndigheterna hade även olika syn på den långsiktiga inriktningen för systemstödet för materiel- och logistikförsörjningen.

Omställningskostnader för kommande verksamhetsövergång

När en verksamhetsmässig eller organisatorisk förändring genomförs uppstår i allmänhet vissa engångskostnader för omställningen. Det kan till exempel handla om kostnader för personal, lokaler eller systemstöd.

Kostnaderna för verksamhetsöverföringen av logistikfunktionerna var förhållandevis begränsade vid förra verksamhetsövergången. Utredningen förslag handlar om att föra tillbaka verksamhet, inklusive personal som vid förra verksamhetsövergången fördes över vid tre skilda tillfällen. Genom att utredningen lämnar ett förslag som omfattar verksamhet, personal, lokaler, systemstöd och andra tillgångar bör övergången underlättas och medföra betydligt lägre omställningskostnader än vid försvarslogistikreformen. Myndigheterna behöver inte tillsätta arbetsgrupper för att utreda och förhandla om vilken verksamhet som ska gå tillbaka till Försvarsmakten respektive kvarstanna i FMV.

Utredningen föreslår att personalen omfattas av verksamhetsövergång enligt § 6 i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Verksamheten ska fortsatt bedrivas i befintliga lokaler. FMV hyr i dag lokaler av Fortifikationsverket och att Försvarsmakten övertar lokalerna och kostnaderna för dessa. När hyreskontrakten löper ut bör Försvarsmakten överta dessa kontrakt.

Vidare bedömer utredningen att de anställningsförhållanden som gäller för personalen i Försvarsmakten även ska gälla för de som omfattas av verksamhetsövergången från FMV.

De omställningskostnader som uppstår bör hanteras inom ekonomisk ram.

Omställningskostnader för ny styrmodell

Utredningens förslag medför vissa engångsvisa omställningskostnader. Dessa rör bland annat kostnader för viss omorganisation, utbildning av personal och utveckling av systemstöd. Utredningen bedömer att omfattningen av dessa kostnader är begränsade eller av sådan art att de ändå behöver genomföras. Därför bör omställningskostnaderna hanteras inom ekonomisk ram.

Dubblade kostnader som upphör

Myndigheterna redovisar att det tillkom kostnader på 81–104 miljoner kronor för 2015, varav myndigheterna gemensamt har kvalitetssäkrat 41 miljoner kronor av dessa.¹⁰ Genom den föreslagna verksamhetsöverföringen så upphör dessa dubbla kostnader.

Dessa utgörs bland annat av:

- dubbla godsmottagningar på garnisonlagren
- dubbla IT-arbetsplatser för delar av FMV:s personal
- dubblering av vissa beredskapstjänster
- dubbla staber för logistikverksamhet på FMV och Försvarsmaktens logistik.

19.2 Personella konsekvenserna av förslagen

Av direktivet framgår att utredningen ska redovisa de personella konsekvenserna av förslagen. Utredningen har utgått från det antal befattningar som omfattades av verksamhetsövergången vid tre skilda tillfällen under åren 2013–2015. Med antalet befattningar avses de personer som var aktuella för verksamhetsövergång samt de vakanser som fanns.

Utredningen föreslår även en viss överföring av kompetens till Försvarsmakten för beslutsfattande inom vidmakthållandet avseende systemsäkerhet, underhållsberedning, underhållsplanering samt verifiering och validering.

Tabell 19.4 nedan innehåller utredningens uppskattning av antalet befattningar som bör föras över till Försvarsmakten. Utredningen har inte beaktat de omorganisationer som FMV har genomfört efter det att verksamhetsöverföringarna ägde rum. Det kan komma att påverka antalet befattningar i mindre omfattning.

¹⁰ Myndigheternas gemensamma rapport för kvartal 3 2016, 2016-11-09, 13FMV5116-69:1.

Tabell 19.3 Initial bedömning av de personella konsekvenserna

Verksamhetsområde på FMV	Verksamhetsövergång	Antal befattningar
Förråd, service och verkstad	All verksamhet som rör Försvarmaktens logistikförsörjning.	1 170
Marknad och inköp (upphandlingskompetens)	Verksamhet som rör upphandling av Försvarmaktens verksamhetsinvesteringar (motsvarar verksamhetsövergången inom ramen för försvarslogistikreformen).	108
Anskaffning och logistik (driftstyrningen)	Driftstyrningsverksamheten som tidigare organiserades inom ramen för Försvarmaktens teknikkontor och lokal driftstyrning.	340
System och produktionsplaneringsenheten samt anskaffning och logistik (beställar- och beslutskompetens)	Verksamhet som genomfördes av materiel-systemansvariga samt ny beslutskompetens inom vidmakthållandet.	65
Total		1 683

Källa: information från myndigheterna.

Av tabellen framgår att de personella konsekvenserna av utredningens förslag i stort motsvarar att den verksamhet som överfördes till FMV i samband med försvarslogistikreformen återgår till Försvarmakten. Uppgifterna i tabellen är en sammanställning av myndigheternas uppgifter. De kan i viss mån behöva justeras inför verksamhetsöverföringen. Utredningen konstaterar att lönerna för de anställda som fördes över till FMV, i dag i huvudsak finansieras med anslag *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap*. Utredningens förslag om personella övergångar följer i stort den nuvarande finansieringen.

20 Ny ansvarsfördelning och finansieringsmodell

I detta kapitel beskriver utredningen hur den föreslagna finansiella styrmodellen kopplar till processen för investeringar i försvarsmateriel. Inledningsvis redogör utredningen för den övergripande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna som utredningens förslag innebär. Ansvarsfördelningen framgår i vissa fall mer utförligt i respektive kapitel.

20.1 Ny ansvarsfördelning mellan myndigheterna

Utredningens förslag innebär att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna avseende materiel- och logistikförsörjningen i huvudsak följer nedan beskrivna indelning.

Försvarmakten ansvarar för:

- det materiella innehållet i krigsförbanden, den operativa kravställningen på materielsystemen och att styra utformningen av tekniska system
- att ställa krav som säkerställer samfunktion mellan materielsystemen
- innehållet i investeringsplanen som Försvarmakten lämnar till regeringen, avvägningar och omavvägningar inom materieförsörjningen
- att underhållsberedning med kostnadsberäkningar som omfattar materielsystemens hela livslängd genomförs före beslut om anskaffning
- att godkänna leverans och besluta om användning, inklusive systemsäkerhetsgodkännande

- att driftstyra och vidmakthålla materielen med utgångspunkt i krigsförbandens operativa behov.

FMV ansvarar för:

- att leverera underlag inom materielplaneringsprocessen utifrån överenskommelse med och beställning av Försvarsmakten
- att lämna samrådsyttrande på Försvarsmaktens investeringsplan (omfattar inte de operativa prioriteringar som Försvarsmakten gör)
- att anskaffa ny materiel och öka prestandan på befintlig materiel utifrån regeringens beslut och de krav som Försvarsmakten ställer upp i beställning
- verifiering och validering av materielsystem vid leverans från industrin
- att utarbeta systemsäkerhetsutlåtande för respektive tekniskt system
- att utifrån en beställning stödja Försvarsmakten i vidmakthållandet av materiel, i det bör ingå att meddela krav på förändrad konfiguration av materielsystem till Försvarsmakten
- att utifrån de krav Försvarsmakten ställer upp avveckla materiel.

20.2 Ny finansiell styrmodell och kopplingen till processen för investeringar i försvarsmateriel

20.2.1 Ett långsiktigt inriktningsbeslut en gång per valperiod

Som beskrivs i kapitel 7 ska riksdagen och regeringen en gång per valperiod ta ställning till en av Försvarsmakten föreslagen investeringsplan som omfattar de kommande tolv åren. Förslaget ska utgå från ett försvarspolitiskt inriktningsbeslut och den däri angivna Försvarsmaktsorganisationen samt kraven på operativ förmåga. Den långsiktiga inriktningsplanen ska utgå från de krav som riksdagen och regeringen ställer och inte utifrån Försvarsmaktens långsiktiga målbild.

Utarbetandet av den långsiktiga investeringsplanen är en del av Försvarsmaktens verksamhetsplanering och finansieras med anslag

1:1 Förbandsverksamhet och beredskap eller anslaget *1:5 Forskning och teknikutveckling*. Försvarsmakten kan anlita extern kompetens i den utsträckning som myndigheten anser lämpligt, exempelvis FMV eller FOI. Sådan verksamhet finansieras i huvudsak via avgifter på anslaget *1:1 Förbandsverksamhet och beredskap* eller anslag *1:5 Forskning och teknikutveckling*.

20.2.2 Ett årligt samlat beslutstillfälle för materielinvesteringar

Försvarsmakten ska i samband med budgetunderlaget, lämna en investeringsplan för anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*. Den årliga investeringsplanen är indelad i två delar. Den första fasen, *projekteringsfasen*, avser de materielobjekt som Försvarsmakten föreslår ska få förberedas för anskaffning. Inför *projekteringsfasen* föreslår Försvarsmakten vilka materielobjekt som myndigheten önskar förbereda för anskaffning. För varje materielobjekt ska det finnas en beskrivning av syfte, tidsplan, kostnader för att förbereda anskaffningen samt en ekonomisk målbild för investeringens totala utgift.

När ett materielobjekt genomgått projekteringsfasen föreslår Försvarsmakten vilka materielobjekt som myndigheten vill anskaffa och för över dessa till den andra delen i nästkommande investeringsplan, *anskaffningsfasen*.

Regeringen beslutar om vilka materielobjekt som *får anskaffas* och vilka materielobjekt som *får förberedas för anskaffning*. Besluten framgår i Försvarsmaktens regleringsbrev.

Försvarsmakten bemyndigas genom beslutet att initiera förberedelse av anskaffning respektive anskaffning av utpekade materielobjekt. Bemyndigandet innehåller ekonomiska ramar och andra riktlinjer.

Försvarsmakten initierar förberedelserna för anskaffning respektive anskaffningen genom att lägga en beställning till FMV. Utgifter för förberedelser av anskaffning samt anskaffning som Försvarsmakten beställer av FMV, ska FMV finansieras med anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*.¹ Anslaget disponeras av FMV. Försvarsmaktens utgifter för förberedelse för anskaffning och

¹ Och FMV:s förvaltningsanslag.

anskaffning finansieras med anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Projekteringsfasen – materielobjekt som får förberedas för anskaffning

- Regeringen bemyndigar Försvarmakten att initiera förberedelser för anskaffning. Beslut framgår av Försvarmaktens regleringsbrev.
- Försvarmakten lägger en beställning till FMV när Försvarmakten vill påbörja förberedelserna. FMV kan inte redovisa mot anslag 1:3 utan en beställning. Beställningen innehåller en kravspecifikation med krav på funktion, teknik, prestanda och försörjningslösning.²
- FMV ska utgå ifrån Försvarmaktens krav på materielobjektet vid framtagandet av en teknisk specifikation. Specifikationen utgör ett underlag till anskaffningen.
- Försvarmaktens utgifter finansieras med medel från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.
- FMV:s utgifter finansieras med medel via föreslagen anslagspost 2 inom anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt med FMV:s föreslagna förvaltningsanslag.

Anskaffningsfasen – materielobjekt som får anskaffas

- Försvarmakten inkommer i investeringsplanen med förslag på vilka materielobjekt som myndigheten ska få anskaffa. FMV ska lämna ett samrådsyttrande avseende projektens genomförbarhet. Yttrandet ska bifogas Försvarmaktens budgetunderlag.
- Av Försvarmaktens regleringsbrev framgår vilka materielobjekt myndigheten får anskaffa.

² Krigsförbanden hade tidigare ett så kallat, TTEM, Taktisk Tekniskt Ekonomisk Målsättning för materielen. Det var en slags kravspecifikation för hur förbandet skulle klara sina uppgifter. Försvarmakten behöver ta fram ett dokument för att kunna beskriva sina krav för FMV.

- Försvarsmakten lägger en beställning till FMV när Försvarsmakten vill påbörja anskaffningen. FMV kan inte redovisa mot anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* förrän en beställning är mottagen.
- FMV ska anskaffa och leverera materiel inom ramen för beslut av regeringen och i enlighet med Försvarsmaktens beställning.
- Försvarsmaktens utgifter finansieras med medel från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. FMV:s utgifter finansieras med medel via föreslagna anslagspost 1 och 2 inom anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt med FMV:s föreslagna förvaltningsanslag.

Förfarandet för att följa upp materielförsörjningen och ta fram myndigheternas budgetunderlag

- Försvarsmaktens investeringsplan utgår från de avtal som staten ingått. Därutöver gör Försvarsmakten operativa avvägningar av hur det ekonomiska utrymmet ska disponeras för projekterings- och anskaffningsfasen.
- FMV:s budgetunderlag omfattar föreslagna anslagspost 1 och 2 för anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* samt den tillhörande beställningsbemyndiganderamen och det föreslagna förvaltningsanslaget. FMV ska även lämna underlag till Försvarsmaktens investeringsplan och lämna ett samrådsyttrande avseende planens genomförbarhet. FMV ska i underlagen utgå från pågående projekt samt uppgifter som Försvarsmakten lämnar avseende tillkommande verksamhet.
- Myndigheterna rapporterar prognoser till varandra en gång i kvartalet. Försvarsmaktens prognos avser den verksamhet som de planerar att beställa av FMV samt omförhandlingar av lagda beställningar. FMV ska lämna preliminärt ekonomiskt utfall per beställning och en leveransprognos per beställning. Myndigheterna ska löpande informera varandra om väsentliga avvikelser i förhållande till lämnade prognoser. Med väsentlig avvikelse avses både ökade kostnader och tidsförskjutningar.

- FMV ska redovisa en uppföljning av pågående anskaffningar till regeringen. Redovisningen ska omfatta de anskaffningar som regeringen specificerat i Försvarmaktens regleringsbrev.

21 Utredningens rekommendationer

Utredningens förslag syftar till att omhänderta regeringens direktiv. Under utredningsarbetets gång har utredningen identifierat vissa frågor som ligger utanför direktivet men som utredningen rekommenderar regeringen att överväga. Följande kapitel redogör för utredningens rekommendationer. Genomförandet av utredningens förslag är dock inte beroende av att dessa rekommendationer genomförs.

21.1 Rekommendationer

21.1.1 En anslagspost på anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* till Försvarsmaktens disposition

Utredningens rekommendation:

- Regeringen överväger om Försvarsmakten bör få disponera en anslagspost på anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.
- anslagsposten finansierar:
 - anskaffning av materiel med mindre ekonomisk omfattning
 - höjda lagernivåer av beredskapsvaror i lager
 - anslagsfinansierade anläggningar.

Överväganden och skäl för rekommendation

Enligt utredningens förslag kommer Försvarsmakten på samma sätt som innan försvarslogistikreformen upphandla samtliga verksamhetsinvesteringar. Därutöver kommer Försvarsmakten upp-

handla underhåll och andra vidmakthållandeåtgärder som rör befintlig materiel. Utredningen rekommenderar regeringen att överväga om Försvarsmakten även ska ges möjlighet att upphandla vissa investeringar som definieras som krigsmateriel.

Många transaktioner innebär en betydande administration

Anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* finansierar huvudsakligen investeringar med ekonomiskt omfattande bindningar som medför förändringar av större betydelse för Försvarsmaktens utveckling, bedöms påverka regeringens handlingsfrihet, bedöms påverka Sveriges relationer till andra nationer eller i övrigt är av särskild betydelse.¹

Därutöver finns ett stort antal övriga investeringar. Upphandlingen av dessa investeringar sker vanligtvis under kortare tidsperiod och resulterar i ett stort antal årliga transaktioner mellan myndigheterna. Om Försvarsmakten skulle få disponera en anslagspost inom anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* skulle den administration som transaktionerna innebär avsevärt begränsas. Dessa transaktioner är även en påtalad felkälla i Försvarsmaktens redovisning av sina tillgångar.

Vidmakthålla och höja nivåerna i beredskapslagren

Försvarsmakten ska vidmakthålla beredskapslager. Det innebär att Försvarsmakten ska fylla på dessa för att bibehålla lagernivåer med utgångspunkt i minsta bestånd. Det sker genom att Försvarsmakten köper dessa varor av industrin. Om Försvarsmakten vill höja lagernivån finansieras det med anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och ska som en följd av utredningens förslag anskaffas av FMV. Utredningen menar att det är att föredra om en myndighet kan vidmakthålla och öka nivåerna i beredskapslagren. Utredningens rekommendation om en anslagspost innebär att Försvarsmakten även kan höja lagernivån utan att gå via FMV.

¹ Investeringar som kräver särskilt bemyndigande av regeringen.

Förenklar förfarandet vid anskaffning av anslagsfinansierade anläggningar

Anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* finansierar även anläggningar. I dag beställer Försvarsmakten dessa anläggningar av Fortifikationsverket. Som en följd av utredningens förslag skulle dessa investeringar i framtiden hanteras av FMV. Om regeringen väljer att införa en anslagspost under anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* kan anläggningarna i stället finansieras med den anslagsposten och därmed hanteras på samma sätt som i dag.

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

Utredningens rekommendation:

- Regeringen ser över formuleringen i 1 kap. 9 § andra och tredje stycket i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Överväganden och skäl för rekommendation

FMV upphandlar i dag både anskaffning och vidmakthållande av materielen. Därför har FMV ett undantag från krav på regeringsbeslut för materiel upp till 25 miljoner kronor avseende material som omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget.² Även Försvarsmakten har ett undantag som avser särskild materiel som Försvarsmakten i dag får direktupphandla. Försvarsmaktens undantag är dock begränsat till 5 miljoner kronor. Utredningen rekommenderar regeringen att överväga om båda myndigheterna behöver ha samma gräns för undantag eftersom Försvarsmakten föreslås få ansvar för vidmakthållandet.

² Enligt 1 kap. 9 § i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Gränsen för regeringsbeslut borde vara samma som i dag

Utredningen menar att en förändring till att båda myndigheterna har samma gräns innebär att upphandlingarna hanteras på samma sätt som i dag, det vill säga samma ärenden måste beslutas av regeringen. Dessutom kan utredningen inte se några särskilda skäl för att regeringen ska hantera upphandling av vidmakthållandeåtgärder från 5 miljoner kronor men upphandling av investeringar från 25 miljoner kronor.

21.1.3 Inventering av befintliga tillgångar

Utredningens rekommendation:

- Regeringen bör överväga om Försvarsmakten ska ges i uppdrag att genomföra en särskild inventering av samtliga materiella tillgångar som ingår i det militära försvaret.

Överväganden och skäl för rekommendation

Regeringen har i inriktningspropositionen aviserat en förstärkning av *basplattan*, bland annat innehållandes mängdmateriel, för att höja den operativa förmågan i krigsförbanden. Regeringen har även aviserat tillsättandet av en utredning för att kartlägga Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov.

För att öka effekten av de aviserade förstärkningarna av Försvarsmaktens anslag, samt möjliggöra krigsplaceringen av Försvarsmaktens materiel, bedömer utredningen att samtliga materiella tillgångar i Försvarsmakten bör inventeras för att klarlägga status och befintlighet. Resultatet bör utgöra ett underlag inför kommande utredningsarbete och nästa Försvarsberedning.

21.1.4 Försörjningssäkerhet

Utredningens rekommendation:

- Regeringen bör ta initiativ till en översyn av den strategiska styrningen av statens förhållande till utomstatliga leverantörer och dess betydelse för försörjningssäkerheten. Översynen bör inkludera en riskanalys av leverantörerna.

Överväganden och skäl för rekommendation

Utredningen menar att en översyn av frågor kring försörjningssäkerhet ur ett totalförsvarsperspektiv är angelägen. Det beror på de ökade kraven på Försvarmaktens operativa förmåga och behovet av uthållighet. Utredningen konstaterar att statens relation till leverantörerna har beredskapsmässiga konsekvenser som bör belysas. Utredningen menar även att en sådan översyn bör kunna resultera i åtgärder för att anpassa strategisk inriktning och styrning till de nya förutsättningarna.

Utredningen rekommenderar att regeringen gör en riskanalys och strategi för hur staten kan ställa krav på försvarsindustrin i förhållande till en ändrad hotbild och de ökade kraven på Försvarmaktens krigsförband. Koncentration till ett fåtal leverantörer inom försvarsindustrin behöver analyseras både ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv och den påverkan det har på Försvarmaktens uthållighet och operativa förmåga.

21.1.5 Beredskapskredit för totalförsvaret

Utredningens rekommendation:

- Regeringen tar initiativ till en omprövning av behovet och omfattningen av beredskapskrediten för totalförsvaret.

Överväganden och skäl för rekommendation

Regeringen begär årligen i budgetpropositionen ett bemyndigande av riksdagen att få utnyttja en kredit i Riksgäldskontoret i händelse av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Regeringens förslag för år 2017 att krediten får uppgå till 40 miljarder kronor. Beredskapskrediten ska säkerställa att en nödvändig beredskapsökning inte förhindras därför att regeringen inte disponerar nödvändiga betalningsmedel.

Systemet infördes från och med budgetåret 1997. Ett skäl var att riksmötena normalt avslutades i juni månad. Nästa riksmöte inleddes i september månad de år då inte val till riksdagen genomförts. Således ett uppehåll mellan två riksmöten på nästan tre månader. Numera så pågår riksmötena till dess att nästa riksmöte inleds. Riksdagen är således beslutsför året om. Om landet befinner sig i en situation av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden kommer med all sannolikhet riksdagen att inkallas skyndsamt och kunna ta ställning till eventuella anslagsförstärkningar. En kredit om 40 miljarder kronor synes väl tilltagen med hänsyn till de korta ledtider i det politiska beslutsfattandet som numera gäller.

Det finns sannolikt skäl för att ha planer för vilka förnödenheter och materiel som ska förberedas för en forcerad anskaffning till totalförsvaret om försvarsberedskapen så kräver. Dessa planer bör ta sin utgångspunkt i vilka behov som finns och inte utifrån vilken finansieringsform som används – kredit eller ökade anslagsmedel. Det är behovet som motiverar en planläggning – inte förekomsten av en kredit.

21.1.6 Samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar

Utredningens rekommendation:

- Regeringen bör överväga en översyn av den reglering som styr kategoriseringen i samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar.

Överväganden och skäl för rekommendation

Sedan 2016 gäller ett nytt regelverk avseende hur statliga myndigheter redovisar investeringsverksamhet till regeringen.³ Utredningen bedömer att en generell översyn av regleringen som styr indelningen i samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar bör genomföras. Enligt utredningen bör inriktningen i en översyn vara en konsekvent tillämpning av regelverket. I översynen bör det ingå en analys av omfattningen av det tolkningsutrymme som regelverket nu lämnar, samt vid behov lämna förslag på åtgärder.

Regelverket är svagt i förhållande till användningsområdet

Försvarmakten anskaffar såväl verksamhetsinvesteringar som samhällsinvesteringar i form av krigsmateriel. Det är ett allmänt råd av Ekonomistyrningsverket som anger att krigsmateriel ska anslagsfinansieras och klassas som en samhällsinvestering. Utredningen menar att regelverket lämnar ett betydande tolkningsutrymme. Utredningen konstaterar även att det vid återkommande tillfällen har rått oklarheter om en investering kan finansieras med den generella låneramen eller klassas som en verksamhetsinvestering. Olika tillämpning försvårar jämförbarheten av informationen om investeringar över tid och mellan utgiftsområden.

Generella principer är att föredra

Ett alternativ till förtydligade regler skulle enligt utredningen vara att Försvarmakten tydliggör hur myndigheten tillämpar regelverket eller att regeringen tillser särskilda riktlinjer avseende investeringar inom försvarsområdet. Utredningen anser dock att det inte är ändamålsenligt i detta fall och menar att indelningen bör utgå från generella principer inom statsförvaltningen. Det beror på att det nya regelverket syftar till att sammanställa statliga investeringar på aggregerad nivå och därför kräver gemensamma principer för hur indelningen ska göras. Om principerna skiljer mellan utgifts-

³ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, kapitel 9.

områden skulle den aggregerade informationen bli svårtolkad och innebära en risk för missbedömningar.

21.1.7 Ledningssystem

Utredningens rekommendation:

- Regeringen bör överväga en översyn av ledningssystemområdet utifrån behovet att kunna möta ett väpnat angrepp.

Överväganden och skäl för rekommendation

Ledningssystem är en förutsättning för all försvarsverksamhet. Området har under de senaste decennierna varit under kontinuerlig förändring samtidigt som den teknologiska utvecklingen inom området gått snabbt. Området karaktäriseras av att vara tekniskt komplicerat och omgärdat av sekretess.

Ledningssystemområdet omfattades inte av Försvarsstrukturutredningens arbete. Nuvarande uppdelning mellan Försvarsmakten och FMV är en särlösning i förhållande till hur ansvaret för övriga materielsystem har fördelats mellan myndigheterna. Försvarsmakten har inom detta område ett större ansvar för anskaffning och vidmakthållande än vad som är fallet inom övriga materielområden. Utredningen bedömer att särlösningen riskerar att generera ökade kostnader och drabba funktionen i krigsförbanden.

Utredningen anser därför att regeringen bör ta initiativ till en översyn av ledningssystemområdet samt ge en inriktning och sätta en ambitionsnivå för området.

Kommittédirektiv 2015:71

Översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten

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 Försvars-

maktens 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 logistikförsörj-

ning 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 Förvarsberedningens rapport Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20) och den förvarspolitiska 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 Förvarsmakten och det regeringen anför om Förvarsmaktens 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. Förvarsstrukturutredningens förslag (SOU 2011:36) syftade till att rationalisera den fredstida materiel- och logistikförsörjningen. Sedan myndigheterna påbörjade omställningsarbetet har regeringens krav på Förvarsmaktens 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 Förvarsmakten ska vara beställare och Försvarets materielverk leverantör av förvarslogistik, det vill säga ett fortsatt nyttjande av den så kallade beställarutförarmodellen. Syftet med den är att såväl beställaren som utföraren ska göras medvetna om kostnader, effektivitet och hur resurserna används. Förvarsmakten har dock en reglerad skyldighet att beställa förvarslogistik av Försvarets materielverk. För Försvarets materielverk blir därmed incitamenten för att effektivisera verksamheten svaga, samtidigt som Förvarsmakten 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 gränstorna 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 Försvarsmaktens krav på beredskap ska tillgodoses.

Försvarsmakten 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. Försvarsmakten 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten, 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 teknologikutveckling 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 Försvarmaktens 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)

Genomförandearbetet

Utredningen har utformat förslagen så att de kan genomföras under försvarsinriktningsperioden. I denna bilaga beskriver utredningen de tidsförhållanden och de aktiviteter som efter genomfört remissförfarande kan komma att behövas för att genomföra förslagen.

- *Justerade budgetunderlag från Försvarsmakten och FMV*
Regeringen behöver som en första åtgärd uppdra åt Försvarsmakten och FMV att inkomma med ett kompletterande budgetunderlag utifrån utredningens förslag. Det kompletterande underlaget ska användas i budgetprocessens ramberedning.
- *Upphäva tidigare riksdagsbeslut om Försvarslogistikreformen*
I proposition 2011/12:86 föreslog regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om försvarslogistikens framtida utformning i enlighet med den inriktning som regeringen redogjorde för i propositionen. Riksdagen godkände förslaget (bet. 2011/12:FöU9, rskr.2011/12:291). En andra åtgärd är att upphäva besluten om den nuvarande inriktningen av materiel- och logistikförsörjningen. Det krävs ett riksdagsbeslut som upphäver tidigare riksdagsbeslut avseende försvarslogistiken. Därefter kan regeringen fatta beslut enligt utredningens förslag om att upphäva beslut regeringsbesluten från juni 2012 om förändring av Försvarsmaktens materiel- och logistikförsörjning.¹

¹ Regeringsbeslut 8, Uppdrag att förbereda och genomföra inordnandet av viss verksamhet till Försvarets materielverk, Fö2011/613/MFU (delvis), 2012-06-28. Regeringsbeslut 9, Uppdrag att förbereda och genomföra inordnandet av viss verksamhet från Försvarsmakten, Fö2011/613/MFU (delvis), 2012-06-28.

- *Nytt beslut om materiel- och logistikförsörjningens organisation och ansvarsfördelning*

Samtidigt som regeringen lämnar ovanstående proposition till riksdagen bör regeringen lämna uppdrag till Försvarsmakten och FMV att förbereda överföringen av logistikuppgifter från FMV till Försvarsmakten, med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar. Efter godkännande från riksdagen uppdrar regeringen åt FMV att föra över logistikuppgifter till Försvarsmakten, respektive till Försvarsmakten att inordna logistikuppgifter. Regeringen beslutar samtidigt om ändring av myndigheternas instruktion utifrån utredningens förslag.

- *Budget med ny anslagsstruktur och efterföljande regleringsbrev utifrån nya riktlinjer*

Regeringen lämnar budgetpropositionen med förslag på justerad anslagsstruktur och justerade ramar för den övriga kreditramen i Riksgäldskontoret till riksdagen. Riksdagen beslutar om budgeten. I anslutning till riksdagens budgetbeslut beslutar regeringen om regleringsbrev till myndigheterna där anslag tilldelas inklusive finansiella villkor enligt utredningens förslag. I regleringsbrevet beslutar regeringen även om utredningens processrelaterade förslag bland annat avseende krav på att lämna information, formaliserade möten samt samrådsförfarande.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utredningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen
om företagsbot. Ju.
83. En svensk flygskatt. Fi.
84. Ny resegarantilag. Fi.
85. Digitaliseringens effekter på
individ och samhälle
– fyra temarapporter. N.
86. Taxi och samåkning
– i dag, i morgon och i övermorgon. N.
87. Bättre skydd mot diskriminering. Ku.
88. Logistik för högre försvarsberedskap.
Fö.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattnings av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]

Skatt på finansiell verksamhet. [76]

Ordning och reda i välfärden. [78]

En svensk flygskatt. [83]

Ny resegarantilag. [84]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjudat försvarssamarbete. [64]

Logistik för högre försvarsberedskap. [88]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnads krediter. [68]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]

En känneteckensrättslig reform. [79]

Ett modernare utskökningsförfarande. [81]

En översyn av lagstiftningen om företagsbot. [82]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett starkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

En inkluderande kulturskola på egen grund. [69]

En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och ansvar. [80]

Bättre skydd mot diskriminering. [87]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. [72]

Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. [85]

Taxi och samåkning
– i dag, i morgon och i övermorgon. [86]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]

Ökad insyn i välfärden. [62]

Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]

På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]

Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]

En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. [77]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]