



DATUM
2014-09-25
ERT DATUM
2014-06-16

DIARIENR
2014/119-4
ER BETECKNING
Fö2013/1949/ESL

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning (ESV 2014:39)

Statskontoret delar i allt väsentligt Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) problembild när det gäller hur Förvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) hanterar de finansiella flödena för anskaffning av försvarsmateriel. Statskontoret anser dock att en så omfattande åtgärd som att låta FMV uppgå i Förvarsmakten inte står i proportion till problemen. För att kunna ta ställning till om de båda myndigheterna bör slås samman krävs ett mer fullödigt beslutsunderlag och Statskontoret avstyrker därför ESV:s förslag.

Statskontoret menar även att styrningen kan förbättras inom nuvarande modell. Det ska också tilläggas att Statskontoret har regeringens uppdrag att följa försvarslogistikreformen. I den slutrapport som Statskontoret ska lämna senast den 15 april 2015 avser myndigheten att återkomma med förslag på hur styrningen kan förbättras.

I det följande redovisar Statskontoret den närmare bakgrunden till ovanstående överväganden.

Överväganden

ESV konstaterade i utredningen *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) att finansieringsmodellen för materielanskaffning är komplex och att de finansiella transaktionerna därför borde koncentreras till Förvarsmakten eller FMV. ESV fick då i tilläggsuppdrag att lämna förslag i detta avseende.

ESV menar att det endast är inom ramen för en enda myndighet som det är möjligt att förena en fungerande finansiell styrning och en effektiv verksamhet, med en balans mellan ansvar och befogenheter. ESV föreslår därför att FMV bör uppgå i Förvarsmakten.

Förutom förslaget om att FMV ska uppgå i Förvarsmakten diskuterar ESV ytterligare två alternativ, en återgång till de förhållanden som gällde mellan myndigheterna före årsskiftet 2013/21014 (då endast utförardelarna, bl.a.



verkstäder och lager, av Försvarsmaktens logistikverksamhet övergått till FMV) eller en ordning där FMV disponerar materielanslagen och delar ansvaret för den militära förmågan med Försvarsmakten. ESV avfärdar båda dessa alternativ, vilket Statskontoret instämmer i.

För tidigt att avgöra om FMV bör uppgå i Försvarsmakten

ESV:s förslag om att bilda en enda myndighet av FMV och Försvarsmakten ges utifrån att man anser att Försvarsmakten i den nya roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inte har tillräcklig beställarkompetens för att fullgöra sitt ansvar enligt 3 § myndighetsförordningen. Statskontoret menar dock att ESV gör en tolkning som innebär att alltför långtgående krav ställs på vilken kompetens som Försvarsmakten behöver ha inom myndigheten för att kunna agera som en kompetent beställare gentemot FMV.

Statskontoret kan vidare konstatera att regeringen framhöll i inriktningspropositionen för försvaret *Ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140) att alternativet att inrätta en enda myndighet inom försvarsområdet inte framstod som ändamålsenligt, vilket Försvarsstrukturutredningen hade som utgångspunkt för sin utredning och sina förslag. Det är denna utredningsförslag som ligger till grund för den pågående reformen inom försvarslogistiken som regeringen beslutade om efter bemyndigande från riksdagen.

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa upp försvarslogistikreformen inklusive dess besparingar. Två delrapporter har lämnats (augusti 2013 samt april 2014) och en slutrapport ska publiceras i april 2015. Syftet med de aktuella förändringarna är att renodla myndigheternas roller så att Försvarsmakten kan fokusera på utveckling av den militära förmågan och att FMV kan stå för de affärsmässiga lösningarna. Samtidigt ska beställningsprocessen bli effektivare och rationellare i och med att Försvarsmakten ska lägga färre och mer samlade beställningar jämfört med tidigare. Myndigheterna ska kunna uppvisa en högre intern effektivitet och sammanlagt kunna redovisa minskade kostnader med 130 miljoner kronor i denna del.

Statskontoret menar att det är för tidigt att avgöra om försvarslogistikreformen leder till en effektivare verksamhet. Statskontoret har i sin uppföljning dock kunnat konstatera att modellen ännu inte är implementerad och att den innebär att det finns oklarheter i hur Försvarsmakten avser att utöva sin beställningsroll, bl.a. mot bakgrund av att Försvarsmakten har omorganiserat sitt högkvarter. Statskontoret menar dock att det är för tidigt att uttala sig om Försvarsmaktens beställningskompetens är tillräcklig eftersom modellen tas fullt ut i bruk under 2015.

ESV konstaterar att den nya beställningsmodellen är svåröverskådlig, vilket Statskontoret instämmer i. ESV framför också enligt Statskontorets mening berättigade farhågor för bristande effektivitet i den s.k. beställar –utförar-modellen p.g.a. risk för behov av dubbelkompetenser och omfattande samråd mellan myndigheterna. Statskontoret har pekat på att regeringen endast i allmänna termer har beskrivit vilka effekter man vill uppnå med förändringarna och att inte heller myndigheterna har preciserat mål för förändringarna, vilket försvårar bedömningen om försvarslogistikreformen gett avsedda effekter.

Statskontoret vill peka på att oavsett vilken modell som än väljs för styrning och organisering av en komplex statlig verksamhet som försvarslogistik och försvaret som helhet så har den sannolikt både förtjänster och brister. Mot ovanstående bakgrund och att alternativet med en enda myndighet inte har varit föremål för en fullödig utredning i närtid där alla väsentliga aspekter belysts, avstyrker Statskontoret ESV:s förslag.

Regeringen bör överväga andra åtgärder

Det finns anledning att noga följa hur myndigheterna implementerar den nya beställningsmodellen. Statskontoret har i sina delrapporter konstaterat att det är en utdragen och mödosam förändringsprocess och att det kommer att ta tid innan effekterna av det nya arbetssättet faller ut. Statskontoret kommer att noga följa utvecklingen, i synnerhet vad gäller de problem som finns i skärningen mellan den verksamhetsmässiga och den finansiella styrningen.

Statskontoret vill även påminna om att den s.k. investeringsplanerings-utredningen *Investeringsplanering för försvarsmateriel- en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess* (SOU 2014:15) har lagt förslag som syftar till att förbättra styrningen av försvarsmaterielinvesteringar från regering och riksdag, bl.a. genom en rullande 12-årig investeringsplan, renodling av anslagen och att anslagskrediterna utökas till tio procent. Statskontoret menar att dessa förslag när de är genomförda möjliggör en mer ändamålsenlig styrning från regeringen, vilket i sin tur skärper kraven på myndigheternas interna styrning av materielanslagen. Statskontoret har tillstyrkt utredningens förslag (dnr 2014/71-4). Sammantaget är det Statskontorets bedömning att dessa åtgärder, inklusive den nya beställningsmodellen för försvarslogistik, bör leda till mer samlade beställningar och därmed mindre komplexa finansiella transaktioner.

Statskontoret menar att regeringen med detta som utgångspunkt bör ställa ökade krav på myndigheterna när det gäller att åstadkomma en transparent redovisning av de finansiella flödena och minska den tidsmässiga förskjut-



ningen mellan den inomstatliga och den externa faktureringen. I ett senare skede när den nya beställningsmodellen är införd menar Statskontoret att det kan finnas anledning att överväga några av de åtgärder som ESV diskuterar i sina rapporter, som ett förvaltningsanslag för FMV i syfte att säkerställa ett kontinuerligt rationaliseringstryck på myndigheten, liksom direktfakturering mellan myndigheterna.

Vikarierande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Charlotta Edholm, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Charlotta Edholm