

Datum
2018-04-25

Ert datum
2018-03-29

ESV dnr
2018-00322

Er beteckning
Fö2018/00471/MFU

Handläggare
Carina Franzén

Försvarsdepartementet
Enheten för materiel, forskning och utveckling
103 33 Stockholm

Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) avstyrker förslaget att behålla den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Försvarets materielverk (FMV) och Försvarsmakten.

Utredarens uppdrag har varit avgränsat till de förslag i *Materiel och logistikutredningen*¹ (MLU) som rör ansvar för vidmakthållande och upphandling av vidmakthållande m.m. I detta remissvar bedömer ESV promemorians förslag utifrån effekterna på den ekonomiska styrningen av försvarsområdet *i sin helhet* med inriktning på de brister vi har identifierat i tidigare rapporter.²

ESV har två huvudsakliga invändningar mot förslaget.

1. Försvarsmakten har ett helhetsansvar för operativ förmåga, men inte tillräckliga befogenheter att leva upp till detta ansvar vilket leder till obalans.
2. Ansvarsfördelningen inom vidmakthållande och upphandling är inte utformad i överensstämmelse med övrig politisk styrning, utan utgår från ett upphandlings- och materielperspektiv.

ESV ser positivt på att promemorian klargör att det inte finns några upphandlingsrättsliga hinder för att åtgärda ovanstående brister genom förslagen i MLU. ESV anser att de risker med en förändrad ansvarsfördelning som utredaren lyfter fram, i stor utsträckning kan hanteras. Bland annat genom att i lämplig omfattning reglera i vilken grad Försvarsmakten ska använda FMV:s tjänster. Vissa problem omhändertas även genom implementeringen av förslagen i *Investeringsplanering för försvarsmateriel*³.

¹ Logistik för högre försvarsberedskap SOU 2016:88.

² Finansiell styrning av försvaret (ESV2013:57), Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning (ESV 2014:39), En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar (ESV 2015:47).

³ SOU 2014:15.

ESV noterar att en alternativ lösning som omhändertar både de problem vi har framfört i tidigare rapporter och de som framförs i promemorian, skulle vara en enmyndighetslösning.

Promemorians förslag kräver ett omtag av styrningen i sin helhet

Regeringens uppdrag till MLU var bland annat att föreslå åtgärder för att omhänderta obalansen i ansvar och befogenhet och att utforma och organisera materiel- och logistikförsörjningen i enlighet med 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition.

Promemorian varken berör eller lämnar förslag till hur regeringen ska omhänderta dessa grundläggande frågor i det fall regeringen väljer att inte genomföra förslagen i MLU i sin helhet. ESV konstaterar att övrig styrning inom försvarsområdet behöver justeras om problemen ska åtgärdas utan att förslagen i MLU genomförs. Det gäller även de förändringar som regering och riksdag redan har beslutat om med anledning av övriga förslag i MLU, och kräver enligt ESV:s bedömning ett omtag av styrningen i sin helhet.

Försvarsmakten har inte befogenheter i förhållande till ansvar

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget i promemorian är ESV av uppfattningen att Försvarsmaktens ansvar för den operativa förmågan bör avgränsas.

ESV har tidigare konstaterat att nuvarande styrmodell resulterar i obalanser mellan Försvarsmaktens ansvar och befogenheter. Dessa obalanser innebär enligt ESV:s uppfattning att Försvarsmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens krav på ledningens ansvar och därmed inte heller till instruktionens krav på ansvar för den militära förmågan.⁴

Materiel och förnödenheter samt vidmakthållande av materiel utgör en central del i den militära förmågan. Detta gäller på alla nivåer, från den enskilda skyttegruppen till den gemensamma insatsledningen. Det gäller i alla delar, såväl för armé- marin- och flygstridskrafter som för lednings- och logistikförband. Då den materiel och de tjänster som levereras av utomstatliga leverantörer är en väsentlig beståndsdel ända ned till minsta organisatoriska enhet begränsar en uppdelning av ansvaret Försvarsmaktens möjlighet att agera självständigt.

ESV anser att de förslag som lämnades i MLU sammantaget medför att dagens obalanser skulle minska och att Försvarsmakten får tillräckliga förutsättningar att ta ansvar för den militära förmågan. En viktig utgångspunkt för ESV:s bedömning är att Försvarsmakten tilldelas ansvaret för upphandling och vidmakthållande inom anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Om inte regeringen genomför förslagen om vidmakthållande och upphandling anser ESV att obalansen kvarstår.

⁴ Fungerande styrning av försvarets materiel-och logistikförsörjning (ESV 2014:39)

Nuvarande ansvarsfördelning följer inte övrig styrning

ESV konstaterar att förslaget i promemorian delar upp den strategiska styrningen av den operativa förmågan mellan två myndigheter. Till skillnad från utredaren är ESV:s bedömning att det ger sämre förutsättningar för Försvarmakten att nå målen för verksamheten.

Av 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition framgår att Försvarmaktens operativa förmåga, och ytterst förmågan till väpnad strid, ska vara ett överordnat mål. Försvarmakten ska kunna styra och följa upp logistiken.

ESV konstaterar att varken beskrivande delar eller analys betraktar materielen som en av flera produktionsfaktorer i Försvarmaktens verksamhet. Enligt ESV:s uppfattning belyser promemorian därmed inte styrningen av den operativa förmågan, som ett resultat av beslut om personal- lokal- materiel- och logistikförsörjning. Därutöver framställs upphandling som en frikopplad process från verksamheten i Försvarmakten.

ESV anser att det är viktigt med en effektiv upphandlingsorganisation och att materielen hanteras ändamålsenligt under livscykeln. ESV anser dock att den operativa förmågan riskerar att suboptimeras om exempelvis strategiska avtal utformas frikopplat från övriga strategiska beslut inom Försvarmakten. Enligt ESV rör detta faktum särskilt den verksamhet som bedrivs när materielen är tagna i bruk. ESV ser inte heller hur Försvarmakten ska kunna styra och följa upp logistiken om myndigheten inte får utforma strategiska avtal.

Givet det överordnade målet med verksamheten anser ESV att en sammanhållen styrning av den operativa förmågan är överordnad en sammanhållen styrning av upphandling. Detta gäller även i förhållande till styrningen av materielanskaffning och vidmakthållande.

Utredaren anser att det finns risk för negativ påverkan på den operativa förmågan om en överflyttning sker enligt förslagen i MLU. Försvarmakten framför däremot att ansvar för vidmakthållande handlar om att Försvarmakten ska kunna välja hur man hanterar situationer med den operativa förmågan som ett överordnat mål. ESV konstaterar att utredaren kommer fram till en annan uppfattning än Försvarmakten avseende vilken ansvarsfördelning som leder till bäst förutsättningar för den operativa förmågan. ESV saknar en redogörelse för hur utredaren kommer fram till denna uppfattning.

De risker promemorian beskriver kan hanteras

I promemorian klargör utredaren att det inte finns några upphandlingsrättsliga hinder för att fullfölja förslagen i MLU. ESV menar att detta är välkommet. Promemorian lyfter dock fram risker med en förändrad ansvarsindelning. Utredaren bedömer att dessa risker bör beaktas vid regeringens ställningstagande

vilket ESV håller med om. ESV menar att det finns förutsättningar att hantera dessa risker inom ramen för genomförandet av förslagen i MLU.

Utredaren menar att det finns problem med att skilja på anskaffning och vidmakthållande av materiel. Detta gränsdragningsproblem är ett skäl till förslaget att behålla nuvarande ansvarsfördelning. Vidmakthållande och anskaffning är grundläggande utgångspunkter i regelverket för styrning av statliga investeringar.⁵ ESV menar mot denna bakgrund att indelningen istället är en fördel, eftersom styrningen överensstämmer med strukturerna och reglerna för styrning av investeringar i staten. Enligt ESV:s uppfattning kan Försvarsmakten skilja på åtgärder för anskaffning och åtgärder för vidmakthållande. Det är snarare så att åtgärder för löpande underhåll är svåra att skilja från vidmakthållande eftersom åtgärderna har samma syfte, det vill säga att bibehålla materielen.⁶

Av beskrivningen i promemorian verkar det oklart vilken myndighet som ansvarar för att bedöma vad som är anskaffning och vad som är vidmakthållande. De myndigheter som har samhällsinvesteringar gör uppdelningen i de investeringsplaner som lämnas till regeringen i budgetunderlaget och som sedan återfinns i regleringsbrevet. ESV konstaterar att då Försvarsmakten även fortsättningsvis ska lämna en investeringsplan är det Försvarsmakten som gör bedömningen.

Promemorian lyfter även fram att FMV menar att de kan få svårigheter med kompetensförsörjningen om Försvarsmakten kan välja att anlita FMV eller en annan part. ESV menar att dessa risker i stor utsträckning kan omhändertas genom att i lämplig utsträckning reglera i vilken omfattning som Försvarsmakten ska använda FMV:s tjänster. ESV vill framföra att detta begränsar Försvarsmaktens befogenheter i förhållande till tilldelat ansvar. ESV bedömer dock att en sådan begränsning skulle vara acceptabel jämfört med nuvarande styrmodell. En annan risk som promemorian pekar på är att det byggs upp dubbla kompetenser inom upphandlingsområdet. ESV konstaterar att så länge verksamheten organiseras i två separata myndigheter kommer det att finnas dubbelkompetenser. ESV menar att detta kan minimeras genom regeringens styrning. Med tanke på FMV:s unika kompetens anser ESV att det vore märkligt om Försvarsmakten skulle bygga upp dubbla kompetenser om följden blir att Försvarsmaktens verksamhet drabbas.

Promemorian beskriver risker rörande helhetsperspektiv, livscykelperspektivet, långsiktighet och risken att inte ta hänsyn till vidmakthållande i samband med anskaffning. ESV bedömer att dessa i allt väsentligt kan hanteras genom implementeringen av förslagen i *Investeringsplanering för försvarsmateriel*.⁷

⁵ 9 kap. förordning(2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶ En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar (ESV 2015:47)

⁷ SOU 2014:15

Syftet med införandet är just en planerings- besluts- och uppföljningsprocess som är förutsägbar, transparent samt långsiktig och därmed mer effektiv.

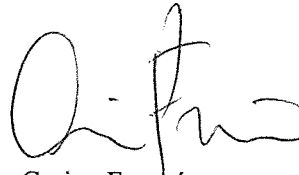
Förslaget innebär ett nytt anslag för FMV

Utredaren berör översiktligt frågan om vilken myndighet som ska tilldelas anslagsmedel för den berörda verksamheten. ESV vill uppmärksamma att regeringen i budgetpropositionen för 2018, framförde att den avsåg lämna förslag om finansiell styrning i enlighet med inriktningen i MLU. Redovisning mot statens budget kommer därmed att ske när den ekonomiska händelsen för staten sker, inte när fakturorna regleras mellan myndigheterna vilket är den rådande modellen. ESV vill förtydliga att det medför att den myndighet som tilldelas ansvaret för att upphandla vidmakthållande från 2019 kommer att tilldelas anslagsmedel för vidmakthållande.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Carina Franzén har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetschef Anne Bryne och utredare Ellen Rova medverkat.



Clas Olsson
Generaldirektör



Carina Franzén
Utredare