

2015-10-15, Stockholm

Remissvar – Ekonomistyrningsverkets rapport att se över en ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarsmaktens investeringar

Inledning

Branschorganisationen Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) bifogar härmed remissvar på ovanstående rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV). Beträffande branschorganisationens principiella syn på anslagsstyrning inom ramen för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets säkerhet hänvisar SOFF till tidigare remissvaret för "INVESTERINGSPLANERING FÖR FÖRSVARSMATERIEL - EN NY PLANERINGS-, BESLUTS- OCH UPPFÖLJNINGSPROCESS" (SOU 2014:15)

Den internationella försvarsmarkanden har över tid blivit allt mer central för de säkerhets- och försvarsföretag som är verksamma i Sverige. Numera går huvuddelen av all produktion av försvarsmateriel på export. Icke-desto mindre finns det ett starkt beroende av en välfungerande hemmamarknad för dessa företag då den svenska staten alltjämt utgör den största enskilda mottagaren av den försvarsmateriel som produceras i Sverige. Vidare är säkerhets- och försvarsföretagen ofta starkt beroende av att ha den svenska staten som referenskund för de plattformar och system som produceras i Sverige. Anslagsstyrningen av Försvarsmaktens investeringar påverkar därför dessa företag i mycket stort omfattning och SOFF uppskattar möjligheten att bereda ett remissvar i frågan.

Generella synpunkter

SOFF finner i allt väsentligt att ESV:s rapport ger en god beskrivning, analys och bedömning av den nuvarande processen för anslagsstyrningen av försvarslogistiken samt vissa av de problem som är förknippade med denna process. Det är vår sammantagna bedömning att rapportens förslag till förbättringsinitiativ är positiva och kan skapa förutsättningar för en renodling av Försvarsmaktens anslag samt möjligheter att förbättra den ekonomiska styrningen dessa anslag. I sin förlängning kommer detta att bidra till en ökad tydlighet, transparens och långsiktighet i försvarets materieförsörjning. Försvarsföretagen är positiva till en ökad transparens eftersom det även stärker legitimiteten och förståelsen för vårt verksamhetsområde. Men framförallt eftersträvar företagen en ökad förutsägbarhet till utvecklingen av anslagsfördelningen eftersom detta skapar mer stabila planeringsramar för företagen som ofta arbetar med mycket långsiktiga affärsmodeller. I ljuset av detta vill SOFF framföra sex generella synpunkter med bäring på slutsatserna i utredningen.

För det första vill SOFF framhålla att problemen med anslagsfördelningen ytterst är symptomen på den generella obalans som råder mellan mål och medel inom ramen för utgiftsområdet 6. De omfattande reduktioner som gjorts på detta politikområde över årtionden har satt försvarsekonomi på mycket hårt prov. Försvarsmakten har därför i många stycken tvingats att lägga betydande kraft på att genomföra det möjligas konst inom begränsade budgetramar i syfte att uppnå de ambitiösa målsättningar som Riksdagen antagit för försvarspolitik. Den trängda budgetsituationen har till del renderat en kortsiktighet i anslagsfördelningsprocessen. SOFF anser därför skälen för bristfälligheten i anslagsstyrningen, i allt väsentligt, snarare går att finna i den politiska styrningen över Försvarsmakten än någon ovilja från myndigheten att följa de riktlinjer som ges för detta verksamhetsområde.

För det andra bedömer SOFF att det finns ett mervärde med att göra anslagen och dess användningsområden tydligare vilket minskar risken som finns idag kopplat till olika former kortsiktiga taktiska justeringar mellan anslagen. En sådan kortsiktighet medför en ökad osäkerhet för säkerhets- och försvarsföretag.

För det tredje kan SOFF konstatera att försvarslogistikens målsättning är att möta Försvarsmaktens behov inom logistikområdet och att göra det på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Vidare kan SOFF också konstatera att Försvarets materielverk (FMV) har huvudansvaret för den bakre försvarslogistiken samt ansvar för materiel mm ur ett livscykelperspektiv (Life Cycle Management, LCM). I syfte att tydliggöra livscykelkostnader (Life Cycle Costs, LCC) samt kostnaderna för såväl främre som bakre logistik och vore det därför önskvärt att skapa en tydligare rågång mellan förbandsanslaget och vidmakthållanslaget. På så sätt skapas grundläggande förutsättningar för att målsätta och följa upp huruvida försvarslogistiken i sin helhet och i olika delar är kostnadseffektiv. SOFF har dock ingen principiell eller exakt uppfattning om hur detta ska åstadkommas och utformas. Det finns dock olika alternativ som kan övervägas. Till exempel kan det göras genom att det nuvarande anslaget för vidmakthållande bibehålls. Alternativt skulle en annan modell kunna vara att under förbandsverksamhetsanslaget inrätta en ny anslagspost för vidmakthållande. Vidare skulle man som villkor för anslagsposten kunna formulera en princip som finns i regleringsbrevet, som tar fasta på att ett LCC-perspektiv ska beaktas och att överföringar från vidmakthållande till förbandsverksamhet endast får ske om det bidrar till en lägre livscykelkostnad.

För det fjärde är det angeläget att säkerställa att logistikens utförande samt LCM genomförs på sådant sätt att Försvarsmaktens behov verkligen möts och att detta görs på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Således bör alternativa lösningar för logistikens utförande undersökas förutsättningslöst. En förutsättning för att kunna göra detta är dock enligt vår mening en tydlig avgränsning och definition av vilka delar av främre, s.k. *insatsnära* logistik som av sekretesskäl eller andra väl motiverade sakskalet av Försvarsmakten bedöms ej lämpliga att prövas för alternativa logistiklösningar. Sådan avgränsning är viktig då därur kan definieras vilka delar av insatsnära logistik som tillsammans med stora delar av bakre logistik av Försvarsmakten bedöms kunna prövas för sådana alternativa lösningar. Erfarenhet från branschens sida är att avsaknaden sådana tydliga definitioner i kombination otydlig ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV samt decentraliserade beslutskedjor ner på förbandschefsnivå har medfört att försvarsföretag inte i tillbörlig grad

givits möjlighet att föreslå och pröva alternativa logistiktjänster och logistiklösningar i samma omfattning som i vissa av våra grannländer.

Enligt vår uppfattning är potentialen stor i att genom genomtänkt, förutsättningslös och öppen prövning och implementering av sådana tjänster och lösningar uppnå såväl högre kostnadseffektivitet, förbättrat mötande av Försvarmaktens behov samt därur ökad operativ effekt för Försvarmakten.

För det femte bedömer SOFF även att det vore önskvärt att en gemensam bokföringsmodell införs på myndighetsnivå för hur kostnader bokförs mellan FMV, Försvarmakten och försvarsföretagen. Det kan noteras att även Statskontoret i tidigare rapporter har lyft detta förslag.

För det sjätte finns det skäl att tro att Försvarmakten fortsatt kommer att behöva viss flexibilitet i processen för anslagsfördelningen. Men med en mer renodlad och bättre avgränsad anslagsfördelning kan denna flexibilitet, med fördel och i högre omfattning, uppnås via användandet av anslagskrediter och bemyndiganden istället för återkommande justeringar mellan olika anslag.

Synpunkter med utgångspunkt för kapitlen i rapporten

SOFF delar ESV:s inledande iakttagelser i kap 6: att ändamålen för anslagen är otydliga och delvis överlappande samt att det råder skilda tolkningar av olika begrepp som är mycket centrala för försvarslogistiken.

SOFF delar även ESV:s uttolkning i kap 2.2 av Investeringsplaneringsutredningens inriktning att ett anslag ska finansiera nyinvesteringar och ett annat ska finansiera vidmakthållande av befintliga investeringar och att utredningens inriktning är ett utökat livscykelperspektiv vid beslut om materielanskaffning. Den exakta modellen för detta bör dock utformas med utgångspunkt för hur den bäst gynnar verksamhetsnyttan för Försvarmakten.

SOFF delar ESV:s syn i kap 6.1.2 att rekommendera "Alternativ 2: Renodling med utgångspunkt i investeringsplanens indelning", där investeringsanslaget skall omfatta de utgifter som krävs för att öka den tekniska förmågan.

SOFF delar även ESV:s syn att kostnader för vidmakthållande, drift och underhåll av materiel bör behandlas inom ramen för samma anslag.

SOFF delar inte ESV:s syn enl. kap 6.2.3 (vidmakthållande) att rekommendera "Alternativ 3: Renodling med utgångspunkt i Försvarmaktens huvuduppgift". SOFF rekommenderar istället "Alternativ 1: Renodling utifrån ett materielperspektiv" enl. kap 6.2.1. Som motiv för detta ställningstagande vill SOFF anföra följande: Alternativ 3 innebär att alla vidmakthållandekostnader för materiel inkl. drift och underhåll tillförs på toppen av det redan stora förbandsanslaget och riskerar att nedprioriteras vid snabba omprioriteringar. ESV noterar ju själva i sista stycket kap 6.2 att "Eventuellt skulle det ske på bekostnad av de långsiktiga förutsättningarna för FMV att planera drift och underhåll inte skulle tryggas av att medel öronmärks med ett anslag" (som i Alternativ 1). ESV anför vidare att den utvecklade investeringsplanen skulle motverka denna brist, men SOFF bedömer ändå att risken är stor att

materiell förmåga undertrycks om man inom samma anslag blandar t ex allmän löneutbetalning med centrala vidmakthållandeåtgärder. Ytterst medför det en risk att andra verksamhetsutgifter tränger undan underhållsåtgärder. Enl. Alternativ 1 skulle den materiella förmågan kunna säkras på ett helt annat sätt, och FMV skulle ges möjlighet att ta fullt ansvar i sin nya roll att leverera tillgänglighet. Sammanhållna LCC-beslut (som samtidigt berör både anskaffning och framtida förväntat vidmakthållande) kan då hänga ihop med anslagsstyrningen och möjliggöra operativ förmåga inkl. tillgänglighet till lägsta möjliga LCC över all berörd materiel



Robert Limmergård
Generalsekreterare
Säkerhets- och försvarsföretagen