

RiR 2006:29

Reformen av Försvarets logistik

Blev det billigare och effektivare?

ISBN 91 7086 097 1

RiR 2006:29

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Försvarsdepartementet

Datum 2006-12-12
Dnr 31-2005-0184

Reformen av Försvarets logistik

Blev det billigare och effektivare?

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens logistik (FMLOG). FMLOG bildades den 1 januari 2002, och innebar att det infördes en särskild organisation för att samla Försvarmaktens stöd- och underhåll.

Företrädare för Försvarsdepartementet och Försvarmakten har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till slutrapporten.

I enlighet med 9 § lagen (2002:12) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Biträdande granskningsområdeschef *Michael Kramers* har varit föredragande. Revisionsledare *Johan Ågren* och granskningsområdeschef *Charlotta Gustafsson* har deltagit i den slutliga handläggningen.

Revisor *Ragnar Mårdh*, revisionsledare *Anne-Marie Hugmark*, revisor *Nils Jeppsson* samt revisor *Canan Caglayan* har medverkat i arbetet med granskningen.

Lennart Grufberg

Michael Kramers

För kännedom:
Försvarmakten

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Motiven för en granskning av FMLOG	11
1.2 Vad har granskats	12
1.3 Hur granskningen har genomförts	13
1.4 Begreppet logistik	14
1.5 Granskningsrapportens disposition	15
2 Logistikens före och efter bildandet av FMLOG	17
2.1 Logistikens organisation och kostnader före FMLOG	17
2.2 Nuvarande organisation	19
2.3 Varför bildades FMLOG?	20
2.4 Planerade åtgärder och effekter	22
2.5 Åtgärder	22
2.6 Effekter som skulle uppnås	23
3 Beställar- och utförarmodellen	25
3.1 Modellens utformning	25
3.2 Styrning genom efterfrågan och nyckeltal	26
3.3 Dialogen mellan förbanden och FMLOG	27
3.4 Modellens inverkan på förbandens logistikkostnader	28
4 Rationaliseringar, kostnadsreduceringar och effektiviseringar	33
4.1 Beslut och beräkningar av rationaliseringar	33
4.2 Genomförda rationaliseringar mellan åren 2003 och 2005	35
4.3 Har kostnaderna för logistiken minskat?	41
4.4 Har reformen varit resurseffektiv?	47
5 Kompletta logistiklösningar	55
5.1 Vad innebär komplett logistik?	55
5.2 Problem enligt intervjuer med förbanden	56
5.3 Orsaker till problem	58
6 Slutsatser och förslag	67
6.1 Inledning	67
6.2 Minskade kostnaderna?	68
6.3 Har reformen medfört avsedda effektivitetsvinster?	70
6.4 Orsaker till att reformen inte fått avsedda effekter	74
6.5 Rekommendationer	79
Referenser	83
Bilaga 1 Geografisk beskrivning av Försvarmaktens staber, förband och skolor 1 juli 2006	87
Bilaga 2 Försvarmaktens ledningsstruktur	89
Bilaga 3 Verksamhet som bedrivs av FMLOG:s tre divisioner	91

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens logistik (FMLOG). FMLOG är en organisationsenhet inom Försvarmakten med ansvar för förbandens behov av bland annat administrativ service, transporter och förråd. Med sina cirka 4 700 anställda och en omsättning på cirka 5 miljarder kronor är FMLOG Försvarmaktens största organisationsenhet.

FMLOG bildades den 1 januari 2002. Före 2002 ansvarade i huvudsak förbanden för logistiken. Reformen innebar att ett nytt system för styrning och finansiering av logistiken infördes, med förbanden som beställare, FMLOG som leverantör och Försvarmaktens högkvarter som ägare.

Riksdagen räknade med att reformen skulle leda till kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster. Reformen skulle leda till att logistiken anpassades till det nya försvaret och att förbanden kunde koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Målen med reformen har ännu inte uppnåtts

Riksrevisionen kan konstatera att FMLOG visserligen har reducerat kostnaderna för logistiken något, men att det samtidigt finns stora möjligheter att ytterligare öka resurseffektiviteten och minska kostnaderna. De rationaliseringar för att uppnå besparingar som har genomförts har påverkat förbandens förmåga att bedriva sin kärnverksamhet, som är att utbilda förband och att medverka vid insatser. Försenade eller uteblivna leveranser liksom brister i dessa är vanliga och har gjort att förbanden ägnar onödig tid åt att följa upp och själva åtgärda det som levererats av FMLOG. Riksrevisionen konstaterar vidare att FMLOG har svårt att möta det nya försvarets behov av snabba och flexibla logistiklösningar.

Varför har målen inte uppnåtts?

Riksrevisionen kan konstatera att systemet, med beställare (förbanden), utförare (FMLOG) och ägare (Högkvarteret), inte har tillämpats på det sätt som det var tänkt.

Istället för att låta FMLOG vara efterfrågestyrd styr Högkvarteret FMLOG med en fastlagd kostnadsram. Denna kostnadsram styr

produktionskapaciteten och ger en begränsad rörlighet för FMLOG att anpassa sin kapacitet efter förbandens efterfrågan.

Riksrevisionen kan även konstatera att förbanden saknar incitament att vara kostnadseffektiva. FMLOG är satt under kostnadspress av Högkvarteret, men inte av förbanden. Förbanden å sin sida saknar tydliga incitament att planera och agera kostnadseffektivt.

Av granskningen framgår även att budgetprocessen mellan förbanden och Högkvarteret inte tycks verka i en kostnadseffektiv anda. Högkvarterets granskning av förbandens begäran om budget är inte särskilt kritisk.

Den bristande måluppfyllelsen beror delvis på Högkvarterets, förbandens och FMLOG:s bristande förmåga att planera verksamheten och dess tillhörande behov av logistik. Förbanden skulle behöva stärka sin kompetens att beräkna sina behov och beställa sin logistik.

Granskningen visar även att kvalitetsarbetet kan förbättras. Förbanden och FMLOG kan förbättra sin rapportering och uppföljning av brister i FMLOG:s leveranser. Vidare tar förbanden inte sitt ansvar för materielens skötsel och omvårdnad, och FMLOG tar inte sitt ansvar för att ha kontroll över materielens status och att säkerställa att den är i fullgott skick innan den levereras.

Slutligen framgår av denna granskning att det finns överkapacitet inom delar av FMLOG:s verksamhet. Dessutom har än så länge endast en mindre del av FMLOG:s sortiment av varor och tjänster utkontrakterats.

Riksrevisionens rekommendationer

För att nå målen med reformen har Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Försvarsmakten bör se över styrning och finansiering så att FMLOG:s verksamhet tydligare än idag utgår från förbandens efterfrågan.
- Försvarsmakten bör öka kraven på FMLOG när det gäller produktivetsutveckling, genom nyckeltal såsom debiteringsgrad.
- Försvarsmakten bör skapa incitament för förbanden att agera och planera resurseffektivt.
- Försvarsmakten bör säkerställa att FMLOG förbättrar sin kapacitet att tillmötesgå förbandens behov av snabba och flexibla logistiklösningar.

- Försvarsmakten bör sätta press på förbandens kostnader för logistik genom att kritiskt bedöma förbandens behov och begäran om resurser.
- Försvarsmakten bör säkerställa att FMLOG och förbanden förbättrar sitt kvalitets- och uppföljningsarbete. Mål som exempelvis leveranssäkerhet bör användas och förbanden och FMLOG bör ta sitt ansvar för vård och kontroll över materiel.
- Försvarsmakten bör säkerställa att FMLOG konkurrensutsätts genom jämförelse med andra leverantörer samt att möjligheterna för utkontraktering prövas.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Motiven för en granskning av FMLOG

Den 1 januari 2002 bildades en särskild organisation för Försvarsmaktens stöd- och underhållsverksamhet, Försvarsmaktens logistik (FMLOG). Begreppet logistik är i militära sammanhang ett samlingsbegrepp för planering och genomförande av förflyttning och underhåll av militära förband och enheter eller motsvarande.¹ FMLOG ansvarar bland annat för Försvarsmaktens verkstäder, transporter, förråd och administrativa service. Med sina 4 700 anställda om en omsättning på cirka 5 miljarder kronor är FMLOG Försvarsmaktens största organisationsenhet.²

Reformen innebar att ett nytt system för styrning och finansiering av förbandens logistik infördes. Förbanden skulle vara beställare, FMLOG leverantör och Försvarsmaktens högkvarter ägare³.

Före reformen hade förslaget till ny organisation för logistik beretts av regeringen och riksdagen.⁴ Riksdagsbeslutet att bilda FMLOG var en del i den beslutsprocess som syftade till att förändra Försvarsmakten från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Det framgår bland annat av regeringens proposition *Det nya försvaret*.⁵ Riksdagen förutsatte att omorganisationen av Försvarsmaktens logistik skulle leda till kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster.

I en förstudie som genomfördes hösten 2005 fann Riksrevisionen indikationer på att FMLOG:s kostnader i stort sett varit oförändrade sedan FMLOG bildades. Frågan om FMLOG:s verksamhet lett till effektiviseringar inom Försvarsmaktens logistik var inte heller klarlagd. Granskningar som Försvarsmaktens internrevision gjort samt utredningar från Ekonomistyrningsverket (ESV)⁶ visade att de militära förbanden fortfarande bedrev logistikverksamhet som även kunde tillhandahållas av FMLOG. Förbanden gick även utanför Försvarsmaktens beslut och riktlinjer för upphandling genom Försvarsmaktens ramavtal och valde andra leverantörer än FMLOG.

¹ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2001, bilaga 2.

² Uppgifterna gäller år 2006.

³ Försvarsmakten beskriver relationen på detta vis. Ägare ska i detta sammanhang förstås som den part som styr FMLOG och förbanden.

⁴ Prop. 2000/01:113, bet. 2000/01:FöU9, rskr. 2001/01:214.

⁵ Prop. 1999/2000:30.

⁶ Försvarsmaktens internrevision, "Revision styrning FMLOG", 2004-09-28 och "Styrning av försvaret", ESV 2005:10.

Försvarsförvaltningsutredningen⁷ menade att stora delar av FMLOG kunde föras över till industrin. Än så länge hade bara en begränsad del av FMLOG:s verksamhet lagts ut på entreprenad.

1.2 Vad har granskats

Flertalet av de utredningar som berört frågor om FMLOG⁸ har främst handlat om FMLOG:s interna styrning och Högkvarterets styrning av FMLOG. Några utredningar tar upp frågor om hur olika verksamheter inom FMLOG fungerar. Ingen av utredningarna har dock varit inriktad på utfallet av FMLOG:s verksamhet i förhållande till det riksdagen beslutade år 2001.

Riksrevisionens granskning inriktas på att besvara den övergripande frågan om riksdagens beslut att bilda FMLOG fått de effekter som riksdagen förväntade sig, det vill säga kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster.

Våra revisionsfrågor utgår främst från nulägesbeskrivningar och jämförs med de riktlinjer för kostnadsreduceringar och en effektiv logistik som Försvarsmakten, regeringen och riksdagen ställt upp.

Vi har bedömt att frågorna om effektiviseringar och kostnadsreduceringar främst gäller interna förhållanden inom Försvarsmakten och FMLOG. Vi har dock granskat hur Försvarsmakten rapporterat om FMLOG:s utveckling till regeringen samt hur regeringen informerat om FMLOG till riksdagen.

Därmed har vi avgränsat granskningen till Försvarsmaktens interna förhållanden. Därför har vår granskning inte gällt regeringen.

Det FMLOG, som bildades år 2002, är i vissa avseenden inte jämförbart med det FMLOG som finns i dag. Granskningen har tagit hänsyn till genomförda förändringar inom Försvarsmakten.

1.2.1 Revisionsfrågor

- Har bildandet av FMLOG medfört att kostnaderna för Försvarsmaktens logistik blivit lägre?
- Har bildandet av FMLOG medfört effektivitetsvinster?

⁷ SOU 2005:96.

⁸ Försvarsmaktens internrevision har granskat FMLOG i bl.a. "Revision Styrning av FMLOG" (2004-09-28) och "Revision av FMLOG Servdiv. stab" (2005-09-02). Försvarsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96) och Försvarsstyrningsutredningen (SOU 2005:92) har berört frågor om FMLOG. ESV har i en underlagsrapport "Styrningen av försvaret", ESV 2005:10, till Försvarsstyrningsutredningen tagit upp frågor om styrningen av FMLOG. ESV har också på Försvarsmaktens uppdrag utrett post och tryckeritjänster inom FMLOG (2005-06-01) och förplägnad inom FMLOG (2004-09-30). FMLOG har internt också sett över ett antal funktioner inom logistiken.

- Vilka är orsakerna till det utfall som iakttagits när det gäller kostnadsreduceringar och effektiviseringar inom FMLOG?

1.3 Hur granskningen har genomförts

1.3.1 *Tillvägagångssätt för att svara på frågan om kostnadsreduceringar*

Regeringen och riksdagen har inte ställt några preciserade krav på belopp när det gäller kostnadsreduceringar, mer än att FMLOG:s verksamhet ska leda till kostnadsreduceringar. Försvarsmakten har dock ställt krav uttryckta i belopp.

Vi har analyserat FMLOG:s kostnadsutveckling från år 2002 fram till år 2006. Vi har också undersökt om besparingar inom FMLOG lett till sänkta kostnader inom Försvarsmakten i övrigt. Effekterna på förbandens ekonomi av rationaliseringar inom FMLOG har uppskattats i enskilda fall.

Uppgifter om ekonomiska förhållanden har inhämtats från FMLOG:s egen ekonomiredovisning och från Försvarsmaktens ekonomiredovisning. Intervjuer har genomförts med företrädare för FMLOG:s ekonomistab liksom med företrädare för Högkvarterets ekonomifunktioner.

1.3.2 *Tillvägagångssätt för att svara på frågan om bildandet av FMLOG medfört effektivitetsvinster*

Riksdagen, regeringen och Försvarsmakten har inte uttryckligen angivit vilka effektivitetsvinster som skulle uppnås. Vi har därför analyserat riksdagsbeslutet och därefter, med utgångspunkt i riksdagsbeslutet och dess förarbeten, gjort en tolkning som gjort det möjligt att svara på frågan om bildandet av FMLOG lett till effektivitetsvinster. Vi har främst granskat om reformen nått avsedda mål. Även resurserna som tagits i anspråk för att nå avsedda effekter (målen med reformen) ska beaktas, varför vi även för resonemang kring resurseffektiviteten i reformen.

Vi har granskat om åtgärderna som skulle vidtas har genomförts och om effekterna som riksdagen, regeringen och Försvarsmakten förväntat sig har uppnåtts.

Åtgärder som skulle vidtas

- Verksamheten ska rationaliseras.
- FMLOG ska leverera kompletta och behovsanpassade logistiklösningar till förbanden inom hela konfliktskalan, både i krig och i fred, såväl nationellt som internationellt.

- Försvarsmakten ska införa en beställar- och utförarmodell för att styra FMLOG.

Förväntade effekter

- Logistiken ska anpassas till det nya försvaret.
- Åtgärderna ska leda till kostnadsreduceringar.
- Förbanden ska kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet eftersom FMLOG levererar kompletta och behovsanpassade logistiklösningar.

Rapportens faktaavsnitt bygger i stor utsträckning på intervjuer, ekonomisk dokumentation och annan dokumentation som vi inhämtat vid förbandsbesök.

Vi har besökt och inhämtat information från 11 av Försvarsmaktens för närvarande 18 förband. Samma frågor har använts vid samtliga förbandsbesök. Förbanden representerar samtliga vapengrenar och är geografiskt belägna från Boden i norr till Revingehed i söder. Vid förbandsbesöken har vi vanligtvis intervjuat förbandschefen, chefen för logistik, stabschefen samt ekonomichefen.

Vidare har företrädare för FMLOG:s tre divisioner (teknik, försörjning respektive service) och FMLOG:s stab, samt företrädare för Högkvarterets ekonomistyrningsfunktioner, intervjuats.

Alla som har intervjuats har haft möjlighet att ge synpunkter på utkast till denna rapport.

1.4 Begreppet logistik

Tidigare har vad som idag inom Försvarsmakten i regel kallas logistik kallats stöd- och underhållstjänst. Sedan omstruktureringen av den svenska Försvarsmakten under 1990-talet används begreppet logistik i allt större utsträckning.

Det som ingår i begreppet logistik åskådliggörs bland annat av Natos definition.⁹ Enligt denna finns tio funktioner som tillsammans skapar det logistiska stödet:

1. Materiel
2. Försörjning
3. Underhåll och reparation
4. Service

⁹ NATO Logistics Handbook, Third Edition October 1997.

5. Ammunitionsröjning
6. Transport och förflyttning
7. Förbindelse och anläggningar
8. Sjukvård
9. Avtal
10. Ekonomi

Enligt Försvarmaktens doktrin för logistik¹⁰ kan logistiken delas in i två nivåer. Den främre består både av resurser som är bundna till förbanden och av operativa logistikförband. Den bakre består av Försvarmaktens egna resurser, framförallt FMLOG. I den bakre logistiken ingår dock även territoriellt bundna resurser i form av civila, nationella och internationella partners.

Vidare anges i doktrinen att den bakre logistikens resurser kan tillåtas en högre grad av fredsrationalitet¹¹ med andra tidskrav på leverans och kapacitet, än den främre. I doktrinen konstateras att de bägge nivåerna kommunicerar med varandra och att det inte finns någon klar gräns dem emellan. En exakt definition av vad som är främre respektive bakre logistik är svår att göra med ledning av den dokumentation som finns inom Försvarmakten.

1.5 Granskningsrapportens disposition

Kapitelindelningen följer i stort den struktur vi valt för att analysera utfallet av reformen. Kapitel 2 behandlar hur logistiken var utformad innan år 2002 samt hur den är utformad i dagsläget. I kapitel 2 finns också en redogörelse för riksdagsbeslutet och dess förarbeten. Kapitlen 3, 4 och 5 skildrar reformens utfall både vad avser genomförda åtgärder och effekter av genomförda åtgärder. Rapporten avslutas med slutsatser och rekommendationer i kapitel 6.

¹⁰ Grundsyn Log Fu 2005.

¹¹ Fredsrationalitet är ett begrepp som används i militära sammanhang. När det gäller FMLOG åsyftas att FMLOG ska leverera efterfrågad vara eller tjänst till lägsta möjliga kostnad.

2 Logistiken före och efter bildandet av FMLOG

2.1 Logistikens organisation och kostnader före FMLOG

2.1.1 *Hur var logistiken organiserad?*

Före år 2002 bestod Försvarsmaktens gemensamma logistikorganisation av framför allt tre underhållsregementen, ett i södra Sverige, ett i mellersta Sverige och ett i norra Sverige. Dessa underhållsregementen var sprungna ur militärområdesförvaltningarna, som liksom underhållsregementena främst sysslade med materiel som var knuten till armén, inte till flyget eller marinen. Under 1990-talet gjordes försök att överföra marinens och flygvapnets underhållsresurser till underhållsregementena. Enligt en intervju med projektledaren för det projekt som skulle leda till bildandet av Försvarsmaktens organisation för underhållstjänst och stödverksamhet (FORGUS)¹², misslyckades dessa försök på grund av att de kulturella skillnaderna var för stora mellan vapenslagen. Inom underhållsregementena fanns inte tillräcklig förståelse för de speciella krav på logistiken som fanns inom marinen och flygvapnet. Marinens logistik var organiserad inom underhållsbataljoner i form av marinkommandon. I flygvapnet var logistiken organiserad i flygverkstads- respektive flygunderhållsbataljoner. Både inom marinen och flygvapnet hade verkstads- och underhållsresurser centraliserats i stor omfattning redan innan FMLOG infördes.

Innan FMLOG infördes fanns, förutom den gemensamma underhållsorganisationen i form av de tre underhållsregementena, ett omfattande främre underhåll.¹³ Exempelvis fanns underhåll av stridsfordon, fartyg, båtar, flygplan och helikoptrar inom försvarsområden och marinkommandon samt inte minst vid förbanden.

2.1.2 *Hur många arbetade med logistik?*

Enligt projektledaren för FORGUS gjordes beräkningar på hur många som arbetade med logistik före reformen. Dessa beräkningar låg till grund för

¹² FORGUS kom senare att kallas för FMLOG.

¹³ Främre underhåll är den logistikverksamhet som finns vid förbandet och som förbandet ansvarar för.

uppskattningar av hur många som skulle arbeta i FMLOG vid utgången av år 2004. Beräkningarna genomfördes av dåvarande Försvarmaktens underhållscentrum (FMUHC), men någon dokumentation har inte kunnat återfinnas. Det har inte varit möjligt att få fram en fullständig uppgift över antalet årsarbetskrafter som arbetade med den sorts logistik som sedan kom att ingå i FMLOG. Personalstatistik finns för underhållsregementen och andra särskilda enheter för logistik såsom FMUHC. Vid dessa organisatoriska enheter fanns 3 818 civila årsarbetskrafter och 541 yrkesofficerare år 2001. I dessa uppgifter ingår dock inte den logistikverksamhet som var organiserad vid förbanden.

FMLOG skulle ha cirka 250 yrkesofficerare och 4 500 civila anställda vid utgången av år 2004. Siffran 250 yrkesofficerare var fastställd och, enligt FORGUS projektledare, inte särskilt förhandlingsbar. Personalberäkningarna grundade sig därför enligt FORGUS projektledare inte på en kommande organisations behov utan snarare på vad organisationen fick kosta avseende personal.

2.1.3 Vad kostade logistiken?

Försök gjordes inom FMUHC att beräkna kostnaderna för logistiken före reformen. Men på grund av den i många avseenden snåriga organisationsstrukturen gick det, enligt projektledaren för FORGUS, inte att få något entydigt resultat. I syfte att kunna fastställa om FMLOG:s bildande lett till lägre kostnader för logistik har vi försökt uppskatta Försvarmaktens kostnader för logistik innan FMLOG bildades. Beräkningarna har gjorts utifrån uppgifter i Försvarmaktens ekonomisystem.

Enligt denna beräkning var den sammanlagda kostnaden år 2001 för de resultatenheter som år 2002 bildade FMLOG 3 881 miljoner kronor. Stöd- och underhållsverksamheten omfattade dock ytterligare enheter, som inte redovisades på något specifikt kostnadsställe, exempelvis reservmaterielenheter som låg under Försvarets materielverk samt det lokalt organiserade IT-stödet och det administrativa stödet på förband och skolor med mera.

Därför har Försvarmakten inte i efterhand kunnat ta fram kostnaderna för IT-stöd, reservmaterielenheter och det administrativa stödet. Enligt uppgift från FMLOG utgjorde dessa delar dock 20–25 procent av FMLOG:s totala kostnader. Detta innebär att kostnaderna för detta stöd skulle ha uppgått till mellan 775 och 970 miljoner kronor. Totalt skulle logistikorganisationen år 2001 således ha kostat någonstans mellan 4 656 och 4 851 miljoner kronor. Uppskattningen är grov, men någon säkrare uppgift har inte gått att få fram.

2.2 Nuvarande organisation

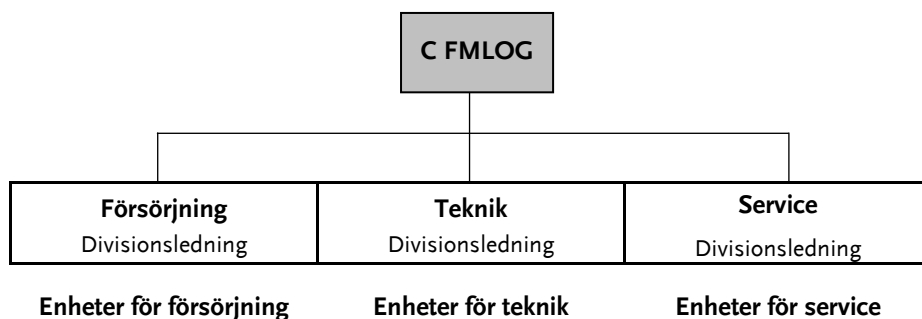
Vid Försvarsmaktens 18 armé-, marin- och flygförband samt skolor och centrum utbildas personal vid de förband som ska kunna användas i insatser. Försvarsmaktens personal består av cirka 10 150 yrkesofficerare och cirka 7 900 civila.¹⁴ För en geografisk beskrivning av Försvarsmaktens staber, förband och skolor, se bilaga 1. Försvarsmakten har en överbefälhavare och en generaldirektör som högsta chefer. För en mer detaljerad beskrivning av Försvarsmaktens ledningsstruktur, se bilaga 2.

Av Försvarsmaktens cirka 18 000 anställda är cirka 4 700 anställda inom FMLOG. Mer än 90 procent av FMLOG:s personal består av civila. FMLOG ansvarar för underhåll och stöd till utbildande förband, skolor och centrum och till insatta förband.

FMLOG levererar dels genom egen produktion, dels genom att anlita externa leverantörer.

FMLOG är indelad i en stab och tre divisioner som kallas försörjnings-, teknik-, respektive servicedivisionen. Tillsammans har divisionerna 35 enheter. Enheterna finns utspridda över hela landet, främst i anslutning till de olika förbanden.¹⁵ För en närmare beskrivning av den verksamhet som bedrivs av FMLOG:s tre divisioner, se bilaga 3.

Organisationsskiss över FMLOG



Utöver FMLOG är andra aktörer inom Försvarsmakten och näringslivet involverade i logistiken – förbanden, Försvarsmaktens tekniska kontor, Försvarets materielverk samt berörd industri.¹⁶

Förutom ovan nämnda aktörer är även Försvarsmaktens operativa insatsledning (OPIL) involverad genom att ha i uppgift att planera, genomföra och följa upp insatsförbanden. Även Försvarsmaktens högkvarter är engagerat, bland annat genom att helt eller delvis styra över områden såsom

¹⁴ Uppföljning av FM omstrukturering, HKV beteckning 16 310: 67367.

¹⁵ Försvarsmaktens årsredovisning år 2005.

¹⁶ Regeringens skrivelse 2005/06:131 En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret.

hälso- och sjukvård, fältarbeten, personaltjänst, ekonomi, fastigheter och anläggningar.

2.3 Varför bildades FMLOG?

Hösten 1999 gav regeringen Försvarmakten i uppdrag att redovisa ett förslag till en organisation för logistik som var anpassad till det nya försvaret.¹⁷ Regeringens ställningstagande med anledning av Försvarmaktens redovisning av detta uppdrag framgår i propositionen *Vissa organisatoriska frågor inom Försvarmakten, m.m.*¹⁸ Regeringen ansåg att Försvarmaktens omdiriktning utifrån nya krav på operativ förmåga och anpassningsförmåga gav ändrade förutsättningar för underhålls- och stödverksamheten.¹⁹ Omdiriktningen av försvaret innebar att det behövdes mer resurser för utveckling av nya förmågor samt för förnyelse och materielanskaffning. Resurser skulle kunna frigöras bland annat genom att pröva nya former för organiseringen av Försvarmaktens stöd och underhåll.²⁰ Enligt regeringen krävdes en mer rationell drift, men också kostnadsreduceringar inom underhålls- och stödverksamheten.²¹ I propositionen presenterade regeringen också ett första förslag på hur en ny organisation för logistik skulle vara utformad: Den nya underhålls- och stödorganisationen bör präglas av en helhetssyn på området, av flexibilitet inför förändrade behov och vara utformad som en sammanhållen organisation. Organisationen skall därmed utgöra en försvarmaktsgemensam resurs för stöd vid insatser såväl nationellt som internationellt och för grundorganisationens verksamhet. Regeringen ansåg att underhålls- och stödverksamheten skulle vara efterfrågestyrd: Verksamheten skall utformas i dialog med utbildningsförbanden och andra beställare och därmed i hög grad styras av dessas krav och behov.²²

2.3.1 Riksdagsbeslutet

Riksdagen ansåg att ytterligare utredningsarbete behövdes innan något definitivt beslut kunde fattas om en omorganisation av Försvarmaktens logistik.²³ Sommaren 2000 gav regeringen därför Försvarmakten i uppdrag att redovisa ett mer detaljerat förslag om hur Försvarmaktens stöd- och

¹⁷ Regeringsbeslut 1999-11-18.

¹⁸ Prop. 1999/2000:97.

¹⁹ Prop. 1999/2000:97.

²⁰ Försvarmaktens budgetunderlag för år 2001 bilaga 2.

²¹ Prop. 1999/2000:97.

²² Prop. 1999/2000:97.

²³ Bet.1999/2000:F6U8, rskr. 1999/2000:251.

underhållstjänst skulle utformas.²⁴ Detta uppdrag redovisades i mars 2001 till regeringen i Försvarmaktens budgetunderlag för år 2002.

Försvarmakten redovisade att en förutsättning för att genomföra rationaliseringar var att Försvarmaktens underhålls- och stödverksamhet organiserades i enlighet med det förslag som Försvarmakten hade redovisat.²⁵ Försvarmakten föreslog att Försvarmaktens organisation för underhållstjänst och stödverksamhet (FORGUS), det vill säga den organisation som sedan kom att kallas FMLOG, skulle upprättas från och med den 1 januari 2002.

Propositionen *Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m.* som lämnades till riksdagen våren 2001 låg till grund för riksdagens beslut att bilda FMLOG. I propositionen redogjorde regeringen för den närmare inriktningen och strukturen på en ny organisation för logistik. I propositionen konstaterade regeringen bland annat att verksamheten skulle vara intäktfinansierad och att utbudet av tillhandahållna produkter och tjänster ska utformas i dialog med beställarna och styras av förbandens efterfrågan och av de beredskapskrav som regeringen bestämmer. Skapandet av en ny organisationsenhet för logistik var enligt regeringen viktigt för att utnyttja den rationaliseringspotential regeringen ansåg fanns inom underhållstjänsten och stödverksamheten.²⁶ Vid riksdagsbehandlingen förutsatte försvarsutskottet att den nya logistikorganisationen skulle medföra avsedda kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster. Försvarsutskottet förutsatte även att regeringen årligen i sitt budgetunderlag för riksdagen skulle redovisa hur projektet skulle utvecklas.²⁷

2.3.2 Högkvarteret tar fram riktlinjer för ledning och uppföljning av FMLOG

I november 2001 satte Högkvarteret upp riktlinjer för sin ledning och uppföljning av FMLOG.²⁸ Enligt dokumentet ingick i Högkvarterets styrning av FMLOG att ställa krav på produktivitetsutveckling, att sätta upp mål i form av nyckeltal samt att pröva och fatta beslut om att genomföra produktionen med egna eller externa resurser. Riktlinjerna skulle ses över i början av år 2002 samt vid halvårsskiftet år 2002.

Den närmare utformningen av hur Högkvarteret skulle styra FMLOG var således inte färdigutredd vid tiden för riksdagens beslut år 2001 om att bilda FMLOG. Förslag till hur FMLOG skulle styras presenterades i budgetunderlaget för år 2003, några månader efter det att FMLOG bildats.

²⁴ Ändring av regleringsbrev till Försvarmakten 2000-06-15.

²⁵ Budgetunderlag för 2002 s.3.

²⁶ Prop. 2000/01:113. Det som tas upp i propositionen återges även i stora drag i avsnitt 2.4.

²⁷ Bet. 2000/01:FöU9, rskr. 2000/01:214.

²⁸ PM 2001-11-08.

Av budgetunderlaget för år 2003 framgår att Högkvarteret i sin styrning av FMLOG kontinuerligt ska ställa krav på en effektivitets- och produktivitetensutveckling. En närmare beskrivning av hur Högkvarteret ska styra FMLOG finns i kapitel 3.

2.4 Planerade åtgärder och effekter

Av riksdagsbeslut och propositioner framgår de åtgärder som skulle genomföras och de effekter som förväntades. Indelningen i åtgärder och effekter är vår egen, men bygger på riksdagsbeslutet och dess förarbeten.

2.4.1 Åtgärder

Inför en beställar- och utförarorganisation

- FMLOG ska vara intäktsfinansierad, utbudet av varor och tjänster ska utformas i dialog med beställarna och styras av förbandens efterfrågan och de beredskapskrav regeringen anger.
- Förbandens beställarfunktion ska utvecklas så att logistik beställs i den omfattning och kvalitet som överensstämmer med behoven.
- FMLOG ska leverera logistiken till konkurrenskraftiga priser.

Rationalisera

- Försvarsmaktens logistik ska värderas och jämföras med externa leverantörer. I detta ingår att avgöra vad som bör respektive inte bör bedrivas i Försvarsmaktens regi.
- FMLOG ska vara en sammanhållen organisation för logistiken inom försvaret. Detta är inte explicit uttryckt i riksdagsbeslutet. Implicit går dock Försvarsmaktens och regeringens förslag samt förarbeten ut på att skapa en sammanhållen organisation. Ord som överblick, centralisering och gemensam struktur används i beslutsunderlaget.
- FMLOG ska mätas och värderas kontinuerligt. Högkvarteret ska i sin styrning av FMLOG ställa krav på produktivitets- och effektivitetsutveckling. Överbefälhavaren leder FMLOG genom övergripande uppdrag och avvägning mellan egenproducerad verksamhet och extern upphandling.
- Kärnan i FMLOG:s verksamhet ska vara lokala stödenheter för försörjning, service och teknik. Verksamheten ska lokaliseras till garnisonsorterna. Vissa verksamheter ska centraliseras ytterligare.

Leverera kompletta logistiklösningar

- FMLOG ska svara för stöd och underhåll inom hela Försvarmakten. FMLOG ska kunna lösa uppgifter i krig och fred, såväl nationellt som internationellt.
- FMLOG ska utgöra en bakre underhållsorganisation och bestå av geografiskt bundna resurser, till exempel verkstäder, förråd och administrativa stödresurser. Förutom resurser för främre underhåll, ska förbanden endast ha resurser för att ta emot och distribuera resurser från den bakre underhållsorganisationen. Vid internationella insatser ska huvuddelen av FMLOG:s verksamhet kunna bedrivas inom ramen för ordinarie rutiner, med undantag för visst materielunderhåll.
- FMLOG ska vara länken mellan Försvarmaktens insatsorganisation och civila leverantörer.

2.4.2 Effekter som skulle uppnås

Logistiken blir anpassad till det nya försvaret

- Logistiken ska kunna inrymmas i Försvarmaktens framtida insats- och grundorganisation. Nya krav på operativ förmåga och anpassningsförmåga ger ändrade förutsättningar för logistikverksamheten.
- Ominriktningen av försvaret innebär att mer resurser kommer att behövas för utveckling av nya förmågor, samt förnyelse och materielanskaffning. Resurser frigörs genom att pröva nya former att organisera logistiken.

Kostnadsreduceringar

- Potentialen för rationaliseringar kan utnyttjas. Genom en central överblick finns bättre möjligheter att effektivisera verksamhet som tidigare bedrivits på flera platser i landet. Det blir möjligt att värdera och jämföra Försvarmaktens logistik med externa leverantörer. Upphandlingen av tjänster blir effektivare. Det går att jämföra logistikkostnader mellan olika förband.

Förbanden kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet

- Om FMLOG levererar komplett och behovsanpassad logistik inom hela konfliktskalan kan förbanden koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

2.4.3 *Konsekvenser av att dela in beslutet i åtgärder och effekter*

Syftet med Riksrevisionens analys av riksdagsbeslutet och dess förarbeten är att de åtgärder som skulle genomföras ska kunna gå att koppla till olika effekter.

Åtgärder som FMLOG skulle genomföra för att rationalisera sin verksamhet var bland annat att centralisera verksamheter och att lägga ut verksamheter på entreprenad. Den förväntade effekten var att kostnaderna för logistiken skulle reduceras. I granskningen undersöker vi om rationaliseringsåtgärder genomförts och om kostnaderna för logistiken har sjunkit.

Av riksdagsbeslutet och dess förarbeten framgår även att FMLOG ska leverera kompletta logistiklösningar. Åtgärder inom detta område var bland annat att FMLOG skulle tillhandahålla logistiklösningar anpassade till insatser i krig och fred, såväl nationellt som internationellt. I granskningen redogör vi därför för om förbanden uppfattar att FMLOG levererar kompletta logistiklösningar.

En förväntad effekt av att FMLOG levererar kompletta logistiklösningar är att förbanden ska kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet, såsom att utbilda och medverka vid militära insatser. I granskningen redogör vi därför för om förbanden uppfattar att de kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

I rapportens slutsatser redogör vi för sambanden mellan åtgärder och effekter.

3 Beställar- och utförarmodellen

3.1 Modellens utformning

Av underlagen till riksdagsbesluten framgår att FMLOG skulle finansieras genom intäkter från beställaren.²⁹ Förbandens efterfrågan skulle styra hur stor produktionskapacitet FMLOG skulle ha³⁰, och förhållandet mellan förbanden och FMLOG skulle betecknas som ett partnerskap eller som ett förhållande mellan beställare och utförare. Den övervägande delen av FMLOG var tänkt att styras av beställarens krav och inte av FMLOG:s ledningsstruktur.³¹ Huvuddragen i den styrmodell som presenterades i 2003 års budgetunderlag gäller även i dagsläget.³²

Intäktsfinansiering och efterfrågestyrning var enligt Försvarmakten en av förutsättningarna för att åstadkomma en mer effektiv logistik. Systemet skulle möjliggöra prisjämförelser med externa leverantörer. Det skulle även leda till ökad kostnadsmedvetenhet hos förbanden och till en bättre kundanpassning.³³

Förbanden och FMLOG skulle sluta så kallade verksamhetsöverenskommelser. Dessa överenskommelser ska ses inom ramen för att båda parterna finns inom samma organisation. Det innebär att det inte är ett juridiskt dokument i det avseende som normalt brukar tecknas mellan en kund och en leverantör.³⁴

Hur Högkvarteret skulle styra FMLOG var dock inte färdigutrett vid tiden för riksdagens beslut. Av riksdagsbeslutet framgick därför att Försvarmakten höll på att vidareutveckla FMLOG:s styrformer. I budgetunderlaget för år 2003 redogjorde Högkvarteret för sin styrning av FMLOG. I denna ingick att ställa krav på en kontinuerlig effektivitets- och produktivitetsutveckling.

Produktivitetsutvecklingen skulle mätas genom debiteringsgrad, överkapacitet, olika personalrelaterade nyckeltal samt kundrelationer. Enligt modellen hade dessa uppföljningsposter valts för att tillgodose informationsbehovet hos främst Försvarmaktens högkvarter och FMLOG:s ledning. Vissa av nyckeltalen skulle vidareutvecklas.³⁵

²⁹ Försvarmaktens skrivelse till regeringen angående FORGUS, 2000-03-01.

³⁰ Försvarmaktens budgetunderlag för år 2002.

³¹ Försvarmaktens budgetunderlag för 2001, 2000-03-01, HKV 23 383:61419.

³² För en mer detaljerad beskrivning av styrmodellen se "Styrningen av försvaret", ESV 2005:10.

³³ Styrningen av försvaret, ESV 2005:10.

³⁴ Direktiv för uppdragsförslag för 2007 och 2008 samt inriktning av verksamheten för 2009; uppslag 5:1. Denna princip har enligt uppgifter från FMLOG:s stab varit gällande sedan år 2003.

³⁵ HKV beteckning: 23 200:73581.

FMLOG skulle styras genom ett övergripande uppdrag. Uppdraget skulle rullas varje år och ställas till FMLOG inom ramen för samma processer som i övrigt för Försvarmaktens förband, skolor och centrum. Uppdraget skulle grundas på en analys av Försvarmaktens långsiktiga behov av produktionsvolym, en verksamhetsdialog mellan FMLOG och Högkvarteret samt avvägningar mellan egen eller externt upphandlad produktion.

3.2 Styrning genom efterfrågan och nyckeltal

Enligt beställar- och utförarmodellen skulle förbandens efterfrågan styra FMLOG:s kapacitet. Men av intervjuer vid förbanden framgår att efterfrågestyrningen inte fungerat som det var tänkt. Även företrädare för FMLOG:s stab menar att efterfrågestyrning och intäktsfinansiering inte fått det genomslag som var tanken med reformen.

Försvarmaktens högkvarter bestämmer hur mycket FMLOG:s verksamhet får kosta, och således ytterst vilken produktionskapacitet FMLOG ska ha. Det innebär att förbandens efterfrågan kan överstiga eller understiga den kostnadsram, med tillhörande produktionskapacitet, som är satt av Högkvarteret. Högkvarterets styrning genom fastställda ekonomiska ramar ger således FMLOG en statisk kapacitet, inte en flexibel sådan som går att anpassa efter förbandens efterfrågan, som kan fluktuera.

Försvarmaktens internrevision har konstaterat att Högkvarteret försöker kombinera efterfrågestyrning med styrning genom fastställda ekonomiska ramar. Genom att låta de ekonomiska resurserna till FMLOG gå genom förbanden ska FMLOG anpassa sin verksamhet efter rådande behov. Samtidigt menar internrevisionen att denna styrning begränsas av att förbandens och FMLOG:s resurser styrs av Högkvarterets uppdrag och ekonomiska ramar. Dessa ramar bestämmer i sin tur nivån på underhålls- och stödverksamheten för nästkommande år.

Vidare framgår av intervjuer att Högkvarteret hittills inte styrt FMLOG med de redovisade nyckeltalen, exempelvis debiteringsgraden. Högkvarteret har inte heller satt mål för de fastställda nyckeltalen. De av FMLOG redovisade nyckeltalen har enbart använts som information.

Enligt FMLOG:s ledning strävar FMLOG efter att balansera efterfrågestyrning mot produktivitetskrav. FMLOG:s verksamhet ska tillmötesgå förbandens efterfrågan och samtidigt kunna uppnå de krav på ökad produktivitet som ska bli följderna av de rationaliseringar Högkvarteret har beslutat om. Mellan och inom FMLOG:s ledning och divisioner genomförs en viss intern styrning och uppföljning med hjälp av nyckeltal.

Försvarmaktens internrevision har tidigare konstaterat brister i användandet av nyckeltalen. Bland annat bedömde internrevisionen att inriktningen

och effekten av styrningen var otydlig. Det saknades samband mellan FMLOG:s budget och anslag och redovisningen av nyckeltalen.³⁶ Uppföljningsmodellen samt dialogen mellan Högkvarteret och FMLOG kommer dock att utvecklas under år 2006 enligt Försvarmaktens högkvarter.³⁷

3.3 Dialogen mellan förbanden och FMLOG

3.3.1 *Beställningsdialogen*

Så som systemet var tänkt ska FMLOG vara efterfrågestyrd. Flera förbandsföreträdare ifrågasätter dock i vad mån deras efterfrågan har något inflytande på FMLOG.

Flera förbandsföreträdare vi intervjuat framhäver även de höga krav på planeringsförmåga och beställarkompetens som systemet ställer. Det har gjorts att FMLOG behövt ta en mycket aktiv roll i bedömningen av förbandens behov. I den bemärkelsen har alltså säljaren själv haft en stor inverkan på köparens behov och beställning. Många förband har beskrivit relationen med FMLOG som att de "är i händerna" på FMLOG, och att de blir instruerade om vad de ska eller inte ska beställa.

Företrädare för F 17, bland andra, säger sig inte vara tillräckligt bra på att ställa krav. Förbandets personal är ovan vid att specificera krav på tillgänglighet. På samma sätt uttrycker företrädare för F 21 att den personal som har beställarkompetens övergått till FMLOG. Förbandet har hjälpligt försökt skaffa sig denna kompetens men anser att det är svårt.

3.3.2 *Problem med planering av logistik*

Oklara eller sena beställningar från förbanden blir svårare för FMLOG att tillmötesgå. Enligt företrädare för FMLOG:s försörjningsdivision händer det ofta att förbanden inte beställt i tid. Förbanden har antingen inte vetat med hur kort varsel de kan lägga sin beställning eller så har de känt till det men inte tagit hänsyn till det.

Enligt flera förbandsföreträdare bottnar FMLOG:s svårigheter med att tillmötesgå förbandens beställningar i att beställningssystemet inte är utformat i rätt ordning. Förbanden får sina uppdrag från Högkvarteret först efter att de slutit sin verksamhetsöverenskommelse med FMLOG. Detta får till

³⁶ Se till exempel Revision av FMLOG:s stab (23 800:72393), daterad 2004-08-16 och Revision Styrning av FMLOG (23 800:74874), daterad 2004-09-28.

³⁷ Enligt intervjuer och skrivelsen "Styrande nyckeltal för FMLOG" (HKV beteckning: 23 200:65547).

följd att förbanden ofta måste ge tilläggsuppdrag till FMLOG som inte ingick i den ursprungliga beställningen. Men då är det ofta för sent för att FMLOG ska hinna leverera den logistik som efterfrågas. Förbanden uppger att mellan hälften och drygt 90 procent av deras behov kan förutses och därför komma med i verksamhetsöverenskommelsen. Resten faller ut som tilläggsuppdrag.

Förbandens svårigheter att beräkna sina logistikbehov beror delvis på att Högkvarteret ofta tilldelar nya verksamhetsuppdrag under löpande verksamhetsår. Enligt flertalet förbandsföreträdare är det vanligt att förbanden får tilläggsuppdrag av varierande omfattning, ofta med kort varsel.

Tjänstemän på Försvarsmaktens högkvarter håller med om att förhållandena för FMLOG att hinna planera sin verksamhet kan vara problematiska. I normalfallet ska FMLOG ha en tidsmarginal på ett par månader för att hantera tilläggsbeställningar. Men många gånger är det inte på det sättet, utan FMLOG får helt enkelt prioritera sin verksamhet och lägga vissa uppgifter åt sidan i avvaktan på att andra har lösts. Ett visst förbands beställning kan därmed försenas, till förmån för ett annat förbands beställning.

3.4 Modellens inverkan på förbandens logistikkostnader

3.4.1 *Budgetprocessens utformning*

Förbanden anger i sina uppdragsförslag till Högkvarteret vad de bedömer att logistiken via FMLOG ska komma att kosta kommande år. Bedömningen bygger på förbandens kostnader föregående år samt på en dialog med FMLOG om kommande års behov. Dialogen med FMLOG resulterar i en verksamhetsöverenskommelse som i sin tur ger ett riktvärde för det belopp som förbandet begär i sitt uppdragsförslag till Högkvarteret.

Uppdragsförslaget lämnas till Högkvarteret i början av året. Enligt företrädare för Högkvarteret revideras de kostnader för logistik som förbanden angivit i sina uppdragsförslag ända fram till det att förbandens slutliga budget fastställs på hösten inför kommande verksamhetsår. Den slutliga budgeten fastställs i ett dokument som kallas verksamhetsuppdrag.

Riksrevisionen har för ett urval förband jämfört de kostnadsuppgifter som förbanden lämnar i sina uppdragsförslag med de kostnader som slutligen faller ut i samband med att verksamhetsuppdraget ges till förbanden. Urvalet har bestått av de 11 förband som vi besökt och jämförelsen mellan uppdragsförslag och verksamhetsuppdrag gäller för respektive år 2003–2006.

Analysen visar att de flesta av de 11 förband som ingick i urvalet fått mer i anslag för sin logistik än vad de begärt i sina uppdragsförslag.

För år 2005 har Riksrevisionen också jämfört förbandens budgetar för logistik (verksamhetsuppdraget för år 2005) med 2005 års reella utfall. I nio fall av elva hade förbanden överskridit sina budgetar för logistik. Storleken på överskridandena varierade, men var i merparten av fallen över 20 procent av de belopp som från början bestämts i verksamhetsuppdragen.

En företrädare för Högkvarteret pekar på flera förklaringar till varför angivna belopp för logistikkostnader ökar under budgetprocessen och till varför utfallet för logistikkostnader avviker från den ursprungliga budgeten. I början av verksamhetsåret när förbandet lämnar sitt uppdragsförslag vet förbandet inte säkert hur nästa verksamhetsår kommer att se ut. Detsamma gäller när förbandet sluter sin verksamhetsöverenskommelse med FMLOG. Den budget som lämnats i samband med uppdragsförslaget revideras under året. Vid tidpunkten för verksamhetsuppdraget är omfattningen av kommande års verksamhet tydligare. Likväl kan budgeten komma att överskridas. Som framgår ovan är detta mycket vanligt. Enligt företrädare för Högkvarteret beror detta på att förbanden av Högkvarteret får tilläggsuppdrag även under pågående verksamhetsår, vilket påverkar kostnaderna för logistiken.

3.4.2 *Högkvarterets granskning av förbandens begäran om budget*

Försvarsmaktens högkvarter ska bedöma förbandens begäran om budget för sin logistik. Högkvarterets ekonomihandläggare, inspektörer (armé-, marin-, flyg- samt utbildnings-, lednings-, och logistikinspektörer), liksom företrädare för de olika förbandsenheterna deltar i denna bedömning. Det som bedöms är rimligheten i förbandens begäran om budget för att lösa de verksamhetsuppdrag de ålagts.

Av intervjuer med förbanden framgår att förbanden tar i i överkant, snarare än i underkant när de begär resurser. Förbandsföreträdarna anser det vara naturligt att sträva efter bästa möjliga varor och tjänster. Den bedömda kostnaden, och således den budget som förbandet anser sig ha behov av, påverkas av detta.

Tjänstemän på Försvarsmaktens högkvarter har gett motstridiga uppgifter om hur budgeteringen går till. I en intervju uppgavs att man på Högkvarteret är väl införstådd med att förbanden ofta överdriver sin begäran för utgifter som ska täcka resor, övertidsersättning, övningsdygn och förbrukningsmateriel.

En tjänsteman uppgav att Högkvarteret har som rådande princip att i första hand skära ned på förbandets verksamhetsuppdrag, om dess begäran om resurser överstiger vad Försvarsmakten har råd med. Först i andra hand ska budgeten i sig ifrågasättas, utan att det inverkar på verksamhetsuppdraget. Andra företrädare för Högkvarteret har en annan uppfattning och menar att strävan är att i första hand se över resurserna för ekonomi,

personal och materiel mot ålagda uppgifter. I andra hand avlägsnas uppgifter från förbandet.

3.4.3 *FMLOG får ta över Högkvarterets roll*

Flertalet förbandsföreträdare uppger att det av Försvarmaktens högkvarter inte sker någon närmare granskning av förbandens beställningar. Företrädare för P 7, exempelvis, påpekar att om behovet av logistik ökar under och mellan åren tilldelas förbandet i regel mer resurser. Högkvarteret gör endast en begränsad kontroll av rimligheten i förbandets beställningar. Oftast går Högkvarteret med på den begäran som FMLOG och förbandet har kommit överens om. Förbanden uppfattar det som att det är FMLOG som avgör och bedömer förbandens begäran, inte Högkvarteret.

Snarare än Högkvarteret, såsom var tänkt, har FMLOG fått begränsa utbudet i de fall man inte kunnat täcka tilläggsbeställningar från förbanden.

Service divisionens ledning menar att FMLOG ofrivilligt tilldelats rollen som en slags "polis" som kontrollerar om förbandens beställningar är rimliga. I den bemärkelsen har FMLOG i allt väsentligt styrt utbudet av vilken service som ska erbjudas, efter en dialog med förbanden. Detta har gjort att servicen blivit ett resultat av vad FMLOG klarar av.

3.4.4 *Svaga incitament för förbanden att vara kostnadsmedvetna*

När det gäller förbandens incitament att planera och agera kostnadsmedvetet uppger företrädare för flera olika förband och FMLOG:s stab att dessa är svaga.

Förbanden skulle till exempel kunna följa upp en sluten verksamhetsöverskommelse för att kontrollera om FMLOG levererat vad förbanden har betalat för. Det är dock få förband som gör en sådan uppföljning. FMLOG fakturerar nämligen på ett sätt som gör att förbanden inte kan spåra kostnader för en viss vara eller tjänst. Beställningarna gentemot FMLOG är uttryckta i volymer och timmar, medan fakturorna vanligen specificerar enbart en tolfedel av den totala logistikkostnaden för förbandets hela beställning av logistik under året. Enligt förbanden är det svårt att exempelvis kontrollera hur många timmar förrådstjänst som har levererats.

Flera förband förklarar att en uppföljning inte skulle ha någon större betydelse. Förbanden har inte något att tjäna på att omförhandla avtal för att dra ner på kostnader. Förbandet får nämligen inte behålla eventuella besparingar i sin logistikbudget.

FMLOG:s priser är inte förhandlingsbara, och förbandets budget för logistik är en "ram i ramen", det vill säga är medel som inte kan användas till annat än just logistik.

Företrädare för FMLOG:s stab instämmer i att rådande styrmodell inte ger några incitament för förbanden att vara kostnadseffektiva. I budgetdialogen vänder sig förbanden först till FMLOG för att få en prislapp på det man vill beställa. Prislappen vidarebefordras av förbandet till Högkvarteret och Högkvarteret godkänner i princip alltid utan att pruta.

Företrädare för ett flertal förband tar även upp att förbanden inte själva, inom ramen för en tilldelad budget, kan bestämma sig för vilken leverantör de ska välja. Även i den bemärkelsen saknas alltså utrymme eller incitament för förbanden att på egen hand fatta beslut grundade på kostnadsmedvetenhet, menar företrädarna för förbanden.

4 Rationaliseringar, kostnadsreduceringar och effektiviseringar

4.1 Beslut och beräkningar av rationaliseringar

Enligt riksdagens beslut skulle FMLOG rationalisera sin verksamhet. I detta avsnitt redovisar vi hur det var tänkt att göras och vilka kostnadsreduceringar som skulle genomföras.

4.1.1 Hur stora rationaliseringar skulle FMLOG genomföra?

Försvarsmaktens högkvarter har ställt upp ekonomiska mål för rationaliseringar inom FMLOG för åren 2003–2005 samt för år 2006 och för år 2007. Under år 2002 var målet att etablera FMLOG:s organisation och skapa förutsättningar för omstruktureringen av verksamheten. Därefter skulle kostnadsreduceringar kunna genomföras. Därför fastställdes inga rationaliseringsmål för år 2002.

I budgetunderlaget för år 2003 framgår att FMLOG skulle genomföra rationaliseringar på 250 miljoner kronor fram till och med år 2005, vilket var cirka 5 procent av den totala omsättningen på cirka 5 miljarder kronor. Regeringen gav år 2002 Försvarsmakten i uppdrag att i årsredovisningen redovisa prognostiserade rationaliseringar och besparingar för perioden 2003–2005 avseende FMLOG.³⁸ Försvarsmakten skulle återskoppla rationaliseringarna genom att jämföra de av Försvarsmakten budgeterade kostnadsreduceringarna med utfallet av rationaliseringarna. Detta har Försvarsmakten gjort i årsredovisningarna för åren 2002–2005.

4.1.2 På vilket sätt skulle FMLOG rationalisera?

Av regeringens och Försvarsmaktens beslutsunderlag framgick att kärnan i FMLOG:s verksamhet skulle bli lokala stödenheter för försörjning, service och teknik. Logistiken skulle koncentreras till tre divisioner och centraliseras till garnisonsorterna.

³⁸ Regeringsbeslut 4, 2002-10-10, F62002/683/MIL.

I underlagen uttrycktes även att FMLOG ska vara Försvarsmaktens samlade kompetens vad gäller upphandling. Därigenom ska FMLOG få en total överblick över behov och resurser inom olika områden.³⁹

FMLOG:s egna direktiv för utveckling av verksamheten tillkom år 2002 och tidigt år 2003 vidareutvecklades denna strategi med fyra fokusområden, varav ett handlade om entreprenadlösningar.⁴⁰ Av strategin framgår att en förutsättning för att kunna konkurrensutsätta verksamheten är att den är jämförbar. Det innebär att den först ska organiseras och utvecklas, för att sedan kunna jämföras med privata alternativ och konkurrensutsättas.

Under år 2002 analyserade FMLOG vilka verksamheter som var möjliga att lägga ut på entreprenad. Antalet verksamheter som bedömdes vara sådana som FMLOG inte skulle utföra i framtiden var 17 stycken. Det handlade bland annat om militärrestauranger, fjärrgodstransporter och telefonväxlar. Ytterligare 12 verksamheter bedömdes vara möjliga att lägga ut på entreprenad, men skulle analyseras ytterligare. Vidare bedömdes ett antal verksamheter som unika för Försvarsmakten. Dessa skulle inte läggas ut på entreprenad.

4.1.3 *FMLOG:s modell för beräkning och uppföljning av rationalisering*

FMLOG definierar rationaliseringar som uteblivna kostnader för uppgifter som fortfarande ska genomföras vid motsvarande verksamhetsvolym som referensåret 2002. Det ska således vara bestående kostnadsminskningar. Dessutom ska rationaliseringen leda till en kostnadsminskning för hela Försvarsmakten och inte enbart för FMLOG. Rationaliseringar inom FMLOG ska inte leda till att andra enheter inom Försvarsmakten får sådana ökade kostnader att de överstiger den ursprungliga besparingen som FMLOG gjort genom sin rationalisering.

FMLOG:s modell för att beräkna rationaliseringar innebär även att förändringar i produktionsvolym och kostnader som inte har med rationaliseringen att göra och som beräknas kunna inträffa under det året rationaliseringen genomförs inte ska ingå i jämförelsen med det år man ska rationalisera i förhållande till. Verksamhetsvolym och prisnivå ska hållas konstant mellan åren, vilket innebär att budgeten för rationaliseringen kompenseras för bland annat prisutvecklingen.

³⁹ Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2002.

⁴⁰ "Försvarsmaktens omstrukturering - C FMLOG direktiv för logistikorganisationens anpassning till det nya försvaret", FMLOG beteckning 23 100; FMLOG årsredovisning 2003, underbilaga 9 till bilaga 1.

4.2 Genomförda rationaliseringar mellan åren 2003 och 2005

4.2.1 Redovisade besparingar

I enlighet med den rapportering som regeringen efterfrågade har Försvarsmakten i sina årsredovisningar redovisat genomförda rationaliseringar inom FMLOG. Totalt har FMLOG kunnat redovisa rationaliseringar för åren 2002–2005 på 262 miljoner kronor, vilket överstiger målet om 250 miljoner kronor. Det ursprungliga målet för åren 2003–2005, vilket fastställdes år 2003, uppgick till 250 miljoner kronor med den årsvisa fördelningen enligt tabell 1.

Tabell 1 Rationaliseringar och besparingar inom FMLOG i förhållande till år 2002

(Mnkr)	2002	2003	2004	2005
Rationaliseringsmål	0	30	120	100
Reviderat mål (FB 04)				72
Summa ackumulerade ursprungliga rationaliseringar		30	150	250
Redovisat utfall per år	0	40	127	95
Akkumulerat utfall	0	40	167	262

Källa: Bearbetning av FMLOG:s årsredovisning för 2005.

Med anledning av försvarsbeslutet för år 2004 minskades målet för år 2005 från 100 miljoner kronor till 72 miljoner kronor. Därmed sänktes det totala målet 2002–2005 till 222 miljoner kronor.

Det ursprungliga målet för rationaliseringarna, att de skulle leda till besparingar på 250 miljoner kronor, har beslutats av Högkvarteret. Beslutet byggde på vad Högkvarteret ansåg vara en möjlig besparing på FMLOG:s verksamhet. Målet blev att spara 250 miljoner kronor för åren 2003 till 2005 samt ytterligare 250 miljoner kronor fram till och med 2007, det vill säga 500 miljoner kronor för perioden 2003–2007. Vilka åtgärder som skulle ingå för att uppnå målet diskuterades inte, enbart beloppen bestämdes. Således finns inga närmare beräkningar till grund för beslutet att rationalisera med 500 miljoner kronor under perioden 2003–2007. FMLOG gavs utifrån detta rationaliseringsmål i uppdrag att ta fram förslag på verksamheter som kunde rationaliseras. Detta har FMLOG gjort årligen sedan år 2003. Förslagen har sedan presenterats för Högkvarteret som, enligt uppgifter från FMLOG och Högkvarteret, beslutat om att åtgärderna ska genomföras. Högkvarteret har inte kunnat redovisa dessa beslut för Riksrevisionen, trots upprepade förfrågningar från vår sida.

4.2.2 Exempel på rationaliseringar år 2003–2005⁴¹

För år 2003 var målet för rationaliseringarna besparingar på 30 miljoner kronor. Enligt Försvarsmaktens årsredovisning lyckades FMLOG genomföra rationaliseringar på cirka 40 miljoner kronor. Rationaliseringarna år 2003 möjliggjordes bland annat genom att en central helpdesk bildades i Arboga, att antalet administrativa tjänster reducerades och att produktionstiden per anställd ökade.⁴²

För år 2004 redovisar FMLOG rationaliseringar på 127 miljoner kronor, vilket var ett bättre utfall än målet om 120 miljoner kronor.

Försörjningsdivisionen, som redovisade rationaliseringar på drygt 49 miljoner kronor, hade minskat antalet produktionsenheter och centraliserat sina förråd.

Teknikdivisionens rationaliseringar på drygt 35 miljoner kronor var till den övervägande delen en följd av omstruktureringar av markverkstäderna i Mälardalen respektive Östersund samt av en omstrukturering av enheten för reservmateriel.

Service divisionens rationaliseringar på drygt 42 miljoner kronor uppnåddes i första hand genom centralisering av Försvarsmaktens ekonomiredovisnings- och lönekontor samt av telefonväxlar.

2005 års rationaliseringar uppgick till ett värde av totalt 95 miljoner kronor. Målet var 72 miljoner kronor.

Inom försörjningsdivisionen rationaliserades verksamheten till ett värde av 32 miljoner kronor, främst genom förändringar inom ledningen och administrationen och genom en minskning av antalet förråd för krigsmateriel.

Teknikdivisionen hade genomfört rationaliseringar på drygt 33 miljoner kronor, framför allt genom en omstrukturering av flygverkstädernas ledning, omstrukturering av enhetsledningarna inom ledningsteknik samt genom fortsatta rationaliseringar av reservmaterielhanteringen.

Service divisionen fortsatte sin minskning av antalet enheter för löne- och ekonomifrågor och sin centralisering av telefonväxlar. Sammanlagt redovisade service divisionen rationaliseringar på knappt 29 miljoner kronor år 2005.

⁴¹ Från år 2003 och fram till 2005 är uppgifterna hämtade från FMLOG:s årsredovisningar.

⁴² Försvarsmakten skriver dock i årsredovisningen 2003 att det var svårt att särskilja vad som var rationaliseringar och vad som var allmänna besparingar på grund av utgiftsbegränsningen under 2003. Säkerheten i budgetarbetet inför år 2004 bedömdes vara högre då det för första gången fanns erfarenhetsvärden (2002 års utfall) att budgetera från.

4.2.3 Koncentration och entreprenadlösningar

Det är Högkvarteret som beslutar om utkontraktering, men förslagen på vilken verksamhet som avses kommer från FMLOG. Besluten bereds numera av logistikinspektören.⁴³

Bakom årsredovisningarnas uppgifter om omstruktureringar och centraliseringar finns en mer detaljerad redovisning. Denna har vi erhållit vid våra besök på FMLOG:s olika divisionsstaber.

Exempelvis har FMLOG:s servicedivision minskat antalet ekonomiredovisningsenheter och lönekontor från 22 till 5 och antalet telefonväxlar från 22 till 4 under åren 2002–2005. Enligt servicedivisionens redovisning har divisionens personal minskat från 1 822 personer år 2002 till 1 390 år 2005.⁴⁴

Försörjningsdivisionen har mellan åren 2002 och 2005 bland annat koncentrerat sin regionala organisation från 14 platser till 6 platser i landet och minskat förrådsytorna med drygt 600 000 kvadratmeter.⁴⁵

Under år 2002 och år 2003 genomfördes inga entreprenadlösningar eller utkontraktering enligt Försvarets årsredovisningar.

År 2004 redovisar Försvarets makt att följande verksamheter har lagts ut på entreprenad eller utkontrakterats (inom parantes anges den rationaliseringsvinst som FMLOG redovisat):

- Skyddsmaskservice och brandsläckarservice (ca 1,5 mkr).
- Mellanlagring av farligt avfall (172 tkr).
- Militärrestaurang i Östersund (cirka -2 mkr).
- Delar av standardfordonens underhåll (ej redovisat).

Under år 2005 har följande verksamheter lagts ut på entreprenad eller utkontrakterats inom FMLOG, enligt Försvarets maktens årsredovisning:

- Centrallagret för reservmateriel (ej redovisat).⁴⁶

FMLOG:s ledning uppger att utöver det som framgår av Försvarets maktens årsredovisningar har även följande verksamheter utkontrakterats eller befinner sig i en viss fas av processen mot att utkontrakteras.

- FMLOG, ytterst Försvarets makt, övertog lokalvården från Fortifikationsverket 2003 och har fortsatt att upphandla denna som utkontrakterad verksamhet (ej redovisat).

⁴³ Högste ansvarige tjänsteman för logistik. Tillhör Högkvarterets organisation.

⁴⁴ Servicedivisionens utveckling, presentationsmateriel vid Riksrevisionens besök på servicedivisionens stab den 9/3 2006.

⁴⁵ Presentationsmaterial från försörjningsdivisionen vid Riksrevisionens besök på Försörjningsdivisionens stab den 10/4 2006.

⁴⁶ Försvarets maktens årsredovisningar för åren 2002 – 2005; Enligt företrädare för Teknikdivisionens ledning ska den förväntade kostnadsreduceringen uppgå till 23 procent, räknat från den 1 oktober 2006. Enligt intervjuer med Försvarets makt är det ännu för tidigt att analysera om utkontrakteringen av centralförrådshållningen lett till en besparing. En sådan utvärdering ska dock göras.

- Utkontraktering av centrallager för reservmateriel (SAAB Aerotech) genomfördes i oktober 2005. För närvarande pågår en överföring av garnisonslager i enlighet med kontraktet, som ska kunna slutföras under 2007 (ej redovisat).
- Under 2006 påbörjades prövning för utkontraktering av ytterligare militärrestauranger. Detta har inletts i Luleå, Boden och Arvidsjaur som nu drivs privat, och prövningen fortsätter successivt i landet (ej redovisat).
- Vidare pågår ett arbete för att pröva utkontraktering av delar av FMLOG:s marina underhåll (ej redovisat).

4.2.4 Är beräkningarna av rationaliseringarna rättvisande?

Riksrevisionen har granskat beräkningarna för sex av de rationaliseringsåtgärder som genomförts under år 2004 och år 2005.

Följande åtgärder har granskats: minskat antal organisationsenheter, anpassning av produktionsresurser, förrådsställning i central- och arsenalsförråd, utkontraktering av Militärrestaurangen Fyrvalla, hyror för krigsmateriel-förråd samt reservmaterieförsörjningen. Riksrevisionen har tagit del av de budgetar som gjorts för respektive rationaliseringsobjekt. Därefter har vi granskat budgetuppföljningar och prognoser för helåret och jämfört dessa med utfallet såsom det redovisats i delårsrapporter samt årsredovisningarna för år 2004 och år 2005. Vår granskning visar att FMLOG beräknat rationaliseringarna i enlighet med den modell som fastställts av Försvarmakten, dock med undantag för en aspekt. I allmänhet tar beräkningarna inte hänsyn till om rationaliseringarna orsakar ökade kostnader inom andra delar av Försvarmakten.

Utgångspunkten för modellen är att rationaliseringar som FMLOG genomför ska leda till besparingar för Försvarmakten som helhet och inte enbart för FMLOG. Men enligt våra intervjuer finns det, med ett undantag, ingen uppföljningsmodell för att bedöma om FMLOG:s rationaliseringar har inneburit ökade kostnader inom andra delar av Försvarmakten. Undantaget är att FMLOG har beskrivit eventuella merkostnader för Försvarmakten vad gäller lokaler för några rationaliseringar.

Grundtanken är att Högkvarteret ska gå igenom FMLOG:s rationaliseringsplan i samband med budgetarbetet. Av intervjuer med företrädare för FMLOG och Högkvarteret framgår emellertid att effekterna av FMLOG:s rationaliseringar inte diskuteras med förbanden i samband med budgetarbetet.

4.2.5 Regeringens uppföljning av reformen

Regeringens rapportering till riksdagen

Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande inför beslutet om FMLOG:s bildande att det var viktigt att reformen verkligen skulle leda till avsedda effektivitetsvinster och kostnadsreduceringar. Därför förutsatte försvarsutskottet att regeringen årligen i sin budgetproposition, för riksdagen rapporterar hur projektet utvecklas.⁴⁷

Försvarsmakten ska, enligt regeringens återrapporteringskrav, i sin delårsrapport och årsredovisning bland annat redogöra för hur rationaliseringar och besparingar inom underhållstjänsten och stödverksamheten har uppnåtts. Redovisningen ska skilja på rationaliseringar och allmänna besparingar.

I budgetpropositionen för år 2003⁴⁸ rapporterade regeringen att FMLOG inrättats och att regeringen bedömde att detta skulle leda till en effektivare och mer rationell logistik.

I budgetpropositionen för år 2004⁴⁹ skrev regeringen att FMLOG:s verksamhet sedan dess bildande präglats av omstruktureringar. Regeringen konstaterade att Försvarsmakten utvecklat en modell för kostnads- och produktivitetsuppföljning inom FMLOG. Vidare konstaterade regeringen att Försvarsmakten i sin delårsrapport för 2003 återrapporterat om utvecklingen och gjort bedömningen att prognostiserade besparingar för 2003 om 30 miljoner kronor samt för året uppsatta mål för rationaliseringar skulle uppnås. Regeringen underströk vikten av att utnyttja den rationaliseringspotential som fanns inom området. Regeringen påpekade även i budgetpropositionen att antalet ledningsfunktioner inom FMLOG skulle samordnas och reduceras, samt att för Försvarsmakten perifera produktområden skulle föras över till privata leverantörer där detta är kostnadseffektivt.

I budgetpropositionen för 2005⁵⁰ konstaterade regeringen att FMLOG fortlöpande provat möjligheterna att lägga ut verksamhet på entreprenad. Regeringen konstaterade även att koncentration av verksamhet till ett färre antal platser medfört ett bättre resursutnyttjande. Regeringen påpekade även att beställarfunktionen utvecklats genom att Försvarsmaktens högkvarter fastställt en modell för kostnads- och produktivitetsuppföljning, i vilken ett antal styrande nyckeltal avseende kostnader och produktivitet ingår. Regeringen skrev att Försvarsmaktens bedömning var att FMLOG reducerat kostnaderna med 30 miljoner kronor jämfört med år 2002. Vidare framgår i budgetpropositionen för år 2005 att prognosen för år 2004 var att kostnaderna skulle reduceras med 150 miljoner kronor och att de år 2005 skulle

⁴⁷ Bet. 2000/01:FöU9.

⁴⁸ Prop. 2002/03:1.

⁴⁹ Prop. 2003/04:1.

⁵⁰ Prop. 2004/05:1.

reduceras med 250 miljoner kronor. Regeringens uppfattning var att det är svårt att bedöma det ekonomiska utfallet av FMLOG:s verksamhet under år 2003. Detta med anledning av volymförändringar, tillkommande och avgående verksamhet, prisjusteringar med mera. Regeringen konstaterade att Försvarsmaktens redovisning av denna verksamhet kunde förbättras.

I budgetpropositionen för år 2006⁵¹ redogörs inte för FMLOG:s utveckling avseende kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster.

Inte heller i budgetpropositionen för år 2007⁵² redogörs för FMLOG:s utveckling avseende kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster.

Riksdag och regering ser möjligheter till effektiviseringar

Under senare år har dock regeringen informerat riksdagen på andra sätt än via budgetpropositionen. Den så kallade Försvarsförvaltningsutredningens översyn av lednings- och myndighetsorganisationen inom det militära försvaret kom fram till att stora delar av FMLOG:s verksamhet borde föras över till industrin, som en konsekvens av en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och industri.⁵³ Detta gav, enligt företrädare för Försvarsdepartementet, stöd för dåvarande regeringens uppfattning om att det fanns ytterligare besparingar som kunde göras inom FMLOG.

Försvarsförvaltningsutredningen mynnade därför ut i en skrivelse⁵⁴ från regeringen till riksdagen. Skrivelsen redogör för dåvarande regeringens syn på hur försvaret framöver behöver styras och förvaltningen bör förändras. Regeringens bedömning var att kostnadsminskningar på sammanlagt cirka 2 miljarder kronor skulle uppnås inom försvarsförvaltningen, bland annat genom en förändrad ansvarsfördelning mellan staten och industrin. Delar av FMLOG skulle kunna föras över till industrin.

I sitt betänkande instämde försvarsutskottet i regeringens uppfattning om hur materielprocessen borde utvecklas. Liksom den dåvarande regeringen ansåg försvarsutskottet att myndigheternas uppgifter, roller och ansvar inom materielprocessen borde renodlas. Det borde enligt riksdagen därför prövas om delar av verksamheten inom Försvarsmaktens logistik (FMLOG) kan föras över till industrin.⁵⁵

⁵¹ Prop. 2005/06:1.

⁵² Prop. 2006/07:1.

⁵³ SOU 2005:96.

⁵⁴ Skr. 2005/06:131.

⁵⁵ 2005/06:FöU11.

4.3 Har kostnaderna för logistiken minskat?

Bildandet av FMLOG var viktigt för det skulle gå att utnyttja rationaliseringspotentialen inom Försvarets underhållstjänst och stödverksamhet. Detta var i sin tur angeläget för att verksamheten skulle kunna rymmas inom de ekonomiska ramarna. Vidare skulle den nya organisationen medge en central överblick av kostnadsutvecklingen inom respektive fackområde. Bildandet av FMLOG förväntades leda till kostnadsreduceringar.⁵⁶

Det är svårt att få en helt rättvisande bild av om bildandet av FMLOG lett till lägre kostnader för logistik. För det första har det inte varit möjligt att fastställa kostnaderna för den logistik inom Försvarets makt som FMLOG inte hanterar. Förbanden redovisar de logistikkostnader som de har internt gentemot FMLOG och externt gentemot andra leverantörer av logistik. Med det underlag som vi haft i granskningen har det inte varit möjligt att, med hög grad av tillförlitlighet, avgränsa förbandens externa inköp från de som görs gentemot FMLOG. Däremot har vi kunnat fastställa kostnaderna för den logistik som FMLOG tillhandahåller, och som utgör den övervägande delen av Försvarets maktens logistik.

För det andra har det inte gått att jämföra kostnaderna för Försvarets maktens logistik före reformen, det vill säga år 2001, i förhållande till kostnaderna efter reformen. Kostnaderna för de verksamheter som fördes över till FMLOG var inte i alla delar kända av Försvarets makt. Det gäller framför allt den del av logistiken som sköttes av förbanden och som fördes över till FMLOG:s servicedivision.

Däremot har FMLOG:s kostnadsutveckling från år 2002 och framåt kunnat bedömas. Föregående avsnitt om rationaliseringsåtgärder behandlade besparingar som var kopplade till specifika åtgärder. Detta avsnitt tar upp FMLOG:s kostnadsutveckling i stort.

⁵⁶ Bet. 2000/01:F6U9, rskr. 2000/01:214.

4.3.1 FMLOG:s redovisning av kostnadsutvecklingen

FMLOG:s redovisning av kostnadsutvecklingen

Tabell 2 Kostnadsutveckling FMLOG 2002–2005 (miljoner kronor)

År	2002	2003	2004	2005
Total kostnad enligt FMLOG , löpande priser	5 054	5 271	5 305	5 019
Total kostnad i 2002 års priser (pris och löneomräkning)	5 054	5 076	5 015	4 600
Övriga förändringar				
Tillkommande och avgående verksamheter	0	-15	-50	-10
Volymförändringar	0	-120	-20	58
Summa		-135	-70	48
Övriga förändringar ackumulerat		-135	-205	-157
Kostnader efter justering för pris- och löneomräkning samt övriga förändringar (kostnader i 2002 års priser – övriga förändringar ackumulerat)	5 054	4 941	4 810	4 443 ⁵⁷
Kostnadsreducering i förhållande till år 2002				611 (5054–4443)

Källa: FMLOG:s uppgifter som sammanställts av Riksrevisionen.

Av tabellens andra rad framgår FMLOG:s kostnader såsom de redovisas i FMLOG:s årsredovisning. FMLOG anser dock att dessa kostnadsuppgifter måste omräknas med pris- och löneomräkning, tillkommande och avgående verksamheter samt volymförändringar för att korrekt återspegla FMLOG:s kostnadsutveckling.

Pris- och löneuppräknningen omfattar procentuella ökningar av lönekostnader, hyror och övriga kostnader under aktuellt år. Beräkningarna av lönekostnader utgår från den aktuella löneökningen inom Försvarmakten. Övriga kostnader har FMLOG fastprisberäknat utifrån konsumentprisindex (KPI). Avseende tillkommande och avgående verksamheter har FMLOG tagit hänsyn till de kostnadsökningar och kostnadsminskningar som detta medfört. Kostnadsutvecklingen har också kompenserats för förändringar i

⁵⁷ Enligt särskild redovisning från FMLOG stab ingår inte i detta belopp avgående verksamheter till följd av försvarsbeslutet år 2000. Om hänsyn tas till detta blir utfallet för år 2005 4 643 – 4 693 miljoner kronor och besparingen cirka 360-410 miljoner kronor.

FMLOG:s produktionsvolym. Om produktionsvolymen ökat har detta resulterat i högre kostnader som dragits ifrån FMLOG:s totala kostnader under det aktuella året. Om produktionsvolymen minskat har detta resulterat i lägre kostnader som följaktligen lett till att kostnader lagts på den totala kostnaden för det aktuella året. FMLOG:s syfte med prisomräkningar har varit att kunna göra rättvisande kostnadsjämförelser med år 2002 som basår. Verksamhetsåren 2003 och framåt har därför rensats för förändringar så att de ska vara jämförbara med år 2002.

Enligt FMLOG:s beräkning har kostnaderna minskat med 611 miljoner kronor mellan år 2002 och år 2005, givet att hänsyn tas till prisomräkningar med mera. I löpande priser har kostnaderna minskat med 35 miljoner kronor.

4.3.2 Riksrevisionens beräkning av FMLOG:s kostnadsutveckling

Riksrevisionen har gjort en alternativ beräkning av FMLOG:s kostnadsutveckling. Skälen till att vi valt att göra en alternativ beräkning är att det varit svårt att verifiera FMLOG:s underlag för pris- och löneomräkningar i alla delar. Vi har bara haft tillgång till ett fullständigt underlag för FMLOG:s pris- och löneomräkning, det för år 2003. För övriga år har vi inte kunnat verifiera FMLOG:s underlag. Ett annat skäl för att göra en alternativ beräkning är att FMLOG själva bedömer att deras underlag är osäkert vad gäller prisförändringar i lokaler samt prisjusteringar till följd av volymförändringar.

Vår beräkning omfattar i stort sett samma komponenter som FMLOG använder sig av, det vill säga pris- och löneomräkning samt tillkommande och avgående verksamheter. FMLOG:s redovisning av volymförändringar bedömer Riksrevisionen som osäker eftersom FMLOG bygger sin beräkning på bland annat produktionstimmar som i sin tur bygger på en tidredovisning som år 2002 var mycket bristfällig. Att som FMLOG använda sig av år 2002 som basår för jämförelse av volymförändringar mellan åren innebär att osäkerheten i 2002 års beräkning även ingår i de kommande årens beräkningar av volymförändringar. Av den anledningen görs inga justeringar för volymförändringar i Riksrevisionens beräkning. Eftersom volymförändringar inte finns med i vår beräkning kan vi därför här inte uttala oss om några reella besparingar genomförts. Vår beräkning visar om kostnaderna reducerats oavsett produktionsvolym. Om volymförändringarna grundat sig på en säker tidredovisning hade även Riksrevisionen kompenserat för detta i sin beräkning. I avsnitt 4.4 redovisar vi FMLOG:s kostnader i relation till FMLOG:s produktionsvolym.

Riksrevisionen har i sin beräkning av prisuppräknings utgått från försvarsdepartementets pris- och löneomräkning (PLO) för Försvarsmaktens anslag 6.1.1. Försvarsdepartementets pris- och löneomräkning är rimlig att

använda för att justera FMLOG:s kostnader till 2002 års prisnivå eftersom beräkningskomponenterna i den motsvarar ungefär sammansättningen av FMLOG:s kostnader.⁵⁸

FMLOG:s redovisning av kostnadsutvecklingen, som framgår av tabell 2, bygger bland annat på Försvarsmaktens beräkningar av löneutvecklingen. Enligt uppgift från FMLOG har löneutvecklingen beräknats till 2,5 procent per år. Riksrevisionen har tagit del av FMLOG:s beräkningsunderlag för 2003 års pris- och löneomräkning, men har inte haft tillgång till motsvarande uppgifter för 2004 och 2005. För den undersökta perioden ligger i allmänhet den pris och löneomräkning som försvarsdepartementet gjort något i underkant i förhållande till FMLOG:s egen löneomräkning.⁵⁹

När det gäller tillkommande och avgående verksamheter har Riksrevisionen inte gjort någon annan bedömning än den som framgår av underlag vi fått av FMLOG, vilket innebär att även vi har kompenserat för tillkommande och avgående verksamheter i vår beräkning.

⁵⁸ FMLOG:s kostnader år 2005 består ungefär av 45% lönekostnader, 15% lokalkostnader och 40% övriga kostnader. Försvarsdepartementets pris och löneomräkning består av 53% löner, 15% lokaler och 32% övriga kostnader.

⁵⁹ För 2003 räknade försvarsdepartementet upp anslaget 6.1.1 med 1,97%, för år 2004 med 3,3% och år 2005 med 1,41%.

Tabell 3 FMLOG:s kostnadsutveckling enligt Riksrevisionen (miljoner kronor)

År	2002	2003	2004	2005
Total kostnad enligt FMLOG, löpande priser	5 054	5 271	5 305	5 019
Total kostnad i 2002 års priser (pris- och löneomräkning)	5 054	5 169	5 036	4 699
Övriga förändringar				
Tillkommande och avgående verksamheter	0	-15	-50	-10
Volymförändringar	0	0	0	0
Övriga förändringar ackumulerat	0	-15	-65	-75
Kostnader efter justering för pris- och löneomräkning samt övriga förändringar (kostnader i 2002 års priser–övriga förändringar ackumulerat)	5 054	5 154	4 971	4 624
Kostnadsreducering i förhållande till år 2002				430 (5054–4624)

Enligt vår beräkning har FMLOG:s kostnader minskat med 430 miljoner kronor om hänsyn tas till prisjusteringar med mera för att göra jämförelsen rättvisande mellan år 2002 och år 2005.

Riksrevisionen kan därmed konstatera att båda beräkningarna leder till att FMLOG:s kostnader har reducerats, med mellan 430 och 611 miljoner kronor.

FMLOG:s kostnadsutveckling jämfört med Försvarmaktens 2002–2005

Försvarmaktens totala kostnader för personal, materiel med mera (fastprisberäknade) har ökat med 7,5 miljarder eller 20 procent mellan åren 2002 och 2005.

Av nedanstående tabell framgår att FMLOG:s andel av Försvarmaktens totala kostnader har sjunkit från 14 procent år 2002 till 11 procent år 2005. Orsaken är att Försvarmaktens totala kostnader har ökat avsevärt år 2005 medan kostnaderna för FMLOG samma år har sjunkit något.

Om man tar hänsyn till kostnader av engångskaraktär såsom avskrivningskostnader med mera i 2005 års kostnadsökning inom Försvarmakten blir FMLOG:s andel av Försvarmaktens totala kostnader cirka 12 procent. Detta visar FMLOG sänkt sin kostnadsnivå något relativt Försvarmakten.

Tabell 4 Kostnadsutveckling 2002–2005 (tkr)

	2002			2003			2004			2005		
	FM	FMLOG ⁶⁰	Andel	FM	FMLOG	Andel	FM	FMLOG	Andel	FM	FMLOG	Andel
Verksamhetens kostnader												
<i>Kostnader för personal</i>	12 600 143	2 382 323	19%	12 377 323	2 517 423	20%	11 729 141	2 494 231	21%	12 526 886	2 300 225	18%
<i>Kostnader för lokaler</i>	2 195 239	654 951	30%	2 390 935	541 947	23%	2 397 474	550 744	23%	2 439 970	779 133 ⁶¹	0%
<i>Övriga driftkostnader</i>	16 185 276	1 864 182	12%	17 678 956	2 034 719	12%	17 146 570	2 049 969	12%	18 433 654	1 725 276 ⁶²	14%
<i>Finansiella kostnader</i>	81 241	25 670	32%	72 884	25 175	35%	66 638	28 920	43%	27 554	11 682	42%
<i>Avskrivn o nedskrivn</i>	5 944 027	127 439	2%	7 049 528	151 714	2%	8 476 440	180 765	2%	12 383 746	202 704	2%
TOTALT	37 005 926	5 054 565	14%	39 569 626	5 270 978	13%	39 816 263	5 304 629	13%	45 811 810⁶³	5 019 020	11%
Fastprisberäkning ⁶⁴ av 2003-2005 års kostnader till 2002 års nivå	37 005 926	5 054 565	14%	38 815 512	5 170 524	13%	38 903 569	5 183 033	13%	44 570 120	4 882 984	11%

⁶⁰ Då Muskö Marinverkstad tillhörde FMLOG men år 2002 var en egen redovisningsenhet är kostnaderna för Muskö inkluderade i dessa siffror.

⁶¹ Lokalkostnader och Övriga driftkostnader har år 2005 justerats med ett felklassificerat konto, 75221 FM-intern hyra på ca 767 miljoner kronor.

⁶² Lokalkostnader och Övriga driftkostnader har år 2005 justerats med ett felklassificerat konto, 75221 FM-intern hyra på ca 767 miljoner kronor.

⁶³ 2005 års kostnadsökning var till stor del föranledd av Försvarsbeslut 2004. Det handlade bland annat om avsättningar för framtida kostnader för avveckling av materiel och uppsägning av personal med mera, till en kostnad av 2,8 mdkr. Försvarsmakten hade även bedömt att ammunition som fanns i lager var kraftigt övervärderad, vilket innebar avskrivningar/nedskrivningar på 3,9 mdkr. Kostnaderna var därmed av engångskaraktär.

⁶⁴ Vid fastprisberäkningen har KPI, fastställda tal (1980 = 100) använts. www.scb.se

4.4 Har reformen varit resurseffektiv?

Det tillstånd som ska nås tack vare reformen handlar inte bara om att avsedda effekter ska ha uppnåtts. Även resurserna som tagits i anspråk för att nå avsedda effekter (målen med reformen) ska beaktas. Detta kan benämnas som kostnadseffektiviteten eller resurseffektiviteten i reformen.

4.4.1 Resurseffektivitet i ett försvarsmaktsperspektiv

Ett sätt att bedöma om reformen lett till effektivitetsvinster är att granska utvecklingen av vissa nyckeltal. Högkvarteret har utarbetat riktlinjer för uppföljning av FMLOG.⁶⁵ Enligt dessa riktlinjer är debiteringsgrad ett mått som kan användas för att mäta FMLOG:s produktivitet. Nyckeltalet visar hur stor del av FMLOG:s arbetstid som ägnas åt produktion som debiteras kunderna.

FMLOG:s nyckeltal

FMLOG har i enlighet med styrmodellen redovisat utfallet på följande nyckeltal i sina delårsrapporter och årsredovisningar:

- omkostnader/totala kostnader⁶⁶
- debiteringsgrad (direkt tid/total tid)
- sjukfrånvaro/total tid
- utbildningstid/total tid
- utbildningskostnad/total tid/maximalt antal timmar per anställd och år⁶⁷

Nedanstående tabell åskådliggör hur dessa nyckeltal har utvecklats för FMLOG som helhet.

⁶⁵ Uppföljning av FMLOG, 2002-12-10, dnr 23 200:73581.

⁶⁶ Enligt Försvarsmaktens ekonomihandbok (2005) avser omkostnader: "Kostnader som inte direkt kan hänföras till en viss verksamhet, produkt, tjänst och/eller kund. Benämns även indirekta kostnader." Det finns emellertid en svaghet i detta nyckeltal som innebär att nyckeltalet förbättras när den totala kostnaden ökar.

⁶⁷ Total årsarbetstid per anställd och år är cirka 2 000 timmar.

Tabell 5 Utveckling av nyckeltal mellan 2002–2005

Utfall FMLOG totalt	2002	2003	2004	2005
Omkostnad/total kostnad	37 %	37 %	35 %	32 %
Direkt tid/total tid (debiteringsgrad)	54 %	54 %	55 %	55 %
Sjukfrånvarotid/total tid	6,1 %	6,3 %	6,0 %	5,9 %
Utbildningstid/total tid	2,0 %	1,8 %	1,7 %	1,3 %
Utbildningskostnad/ (total tid/max arbetstid per år)	11 200	11 700	13 157	10 815

Källa: FMLOG:s årsredovisningar för 2002 till 2005.

Utvecklingen av nyckeltalen visar bland annat att omkostnadernas andel av de totala kostnaderna minskat från 37 procent till 32 procent mellan åren 2002 och 2005. Den arbetstid som FMLOG:s divisioner debiterar förbanden är cirka 55 procent. Resten av arbetstiden ägnas åt annat än direkt produktion åt kunderna – exempelvis interna möten, idrott, semester och sjukledighet. Debiteringsgraden har i stort sett varit oförändrad under perioden 2002 till 2005.

I huvudsak följer divisionernas nyckeltalsutveckling de tendenser som framgår av ovanstående tabell. Till exempel har andelen omkostnader minskat och debiteringsgraden ökat något i samtliga divisioner. I budgetunderlaget för år 2004 konstaterade Försvarsmakten att kostnaderna för lokal administration minskat inom FMLOG, vilket också återspeglades i nyckeltalet som mätte omkostnadernas del av produktionspriserna. Förutom detta konstaterande har Försvarsmakten, i övriga budgetunderlag, inte lämnat några analyser om hur FMLOG:s nyckeltal har utvecklats.

Enligt intervjuade tjänstemän vid FMLOG kan nyckeltalen inte direkt jämföras med motsvarande civila verksamheter. Detta beror bland annat på längre semester för statligt anställda, vilken räknas in i den totala tiden och således beräkningen av debiteringsgraden. Några intervjuade tjänstemän menar även att utbildning och uppgifter som inte är direkt relaterade till FMLOG:s kärnverksamhet tar mycket tid i anspråk.

Brister i tidredovisningen

Enligt intervjuer med företrädare för FMLOG finns det brister i tidredovisningen. Störst var bristerna år 2002. Tillförlitligheten i de nyckeltal som bygger på redovisad tid, till exempel debiteringsgraden, kan därför delvis ifrågasättas framför allt för FMLOG:s första år.

I FMLOG:s årsredovisning för 2003 framkommer att otillräcklig tidredovisning förekom inom Servicedivisionens fackområde. Administration och övrigt stöd samt att uppgifter saknades för verksamhetsområdet transporttjänster inom försörjningsdivisionen. Enligt intervjuer med tjänstemän inom

FMLOG fanns bristerna främst inom de verksamheter som tidigare tillhört förbanden, det vill säga de nuvarande fackområdena inom servicedivisionen.

Utvecklingen av kostnader per arbetstimme åren 2003–2005

För att ytterligare belysa hur kostnaderna per arbetstimme har utvecklats har Riksrevisionen gjort ett antal beräkningar med utgångspunkt i redovisad tid och kostnader för FMLOG åren 2003 till 2005. Beroende på stora brister i tidredovisningen år 2002 har detta år inte tagits med. Vi kan utifrån dessa beräkningar konstatera följande:

- För FMLOG som helhet, liksom för de olika divisionerna inom FMLOG har både den totala tiden och den direkta tiden minskat. Förhållandet mellan total tid och direkt tid är dock i princip oförändrad. Ungefär 55 procent av arbetstiden ägnas åt produktion för åren 2003 till 2005.
- Kostnaderna har minskat räknat både i löpande och fasta priser. Undantaget är teknikdivisionen vars kostnader 2005 hade ökat med cirka 6 procent i förhållande till år 2003.

Kostnaden per arbetstimme, uttryckt som kostnaderna i förhållande till antalet totala respektive direkta timmar har minskat något under den studerade perioden. Kostnaderna per arbetstimme åren 2003–2005 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6 FMLOG:s kostnader per arbetstimme

FMLOG totalt		2003	2004	2005	Förändring 2003–2005
Totala kostnader enligt bokslut	Tkr	5 270 978	5 304 629	5 019 020	– 4,8 %
Totala kostnader i 2003 års priser	Tkr	5 270 978	5 135 168	4 790 969	– 9,1 %
Total tid	Timmar	12 298 000	12 277 615	11 376 233	– 7,5 %
Direkt tid	Timmar	6 640 920	6 752 688	6 256 982	– 5,8 %
Kostnad per producerad timme (Total kostnad/direkt tid)	Kr/tim	794	786	802	1,1 %
Kostnad per producerad timme i 2003-års prisläge	Kr/tim	794	761	766	– 3,5 %
Total kostnad/total tid	Kr/tim	429	432	441	2,8 %
Total kostnad/ total tid i 2003 års priser.	Kr/tim	429	418	421	– 1,9 %

FMLOG har i vissa fall för stor produktionskapacitet i förhållande till efterfrågan

FMLOG har redan sedan starten haft en viss överkapacitet, det vill säga för stora produktionsresurser i förhållande till efterfrågan, i delar av sin verksamhet. Enligt företrädare för FMLOG beror överkapaciteten till stor del på beslut om nedläggning av förband, inte på genomförda rationaliseringar. Exempel på områden där överkapacitet kan uppstå är inom militärrestauranger, personalhotell och bostäder. Militär personal lämnar orten samtidigt som FMLOG kvarstår med outnyttjade resurser.

Det finns en överenskommelse mellan Försvarmaktens högkvarter och FMLOG om att FMLOG ska fakturera kostnader för sådan överkapacitet som uppstår till följd av tillfälliga svängningar i förbandens efterfrågan, till exempel när antalet värnpliktiga förändras över året. Överenskommelsen bygger på ett underlag som togs fram internt inom Försvarmaktens högkvarter och som redovisades hösten 2003 för dåvarande chefen för grundorganisationen. Enligt uppgift från FMLOG fattade chefen för grundorganisationen även ett beslut på basis av ovannämnda underlag. Detta beslut stadfästes dock inte i något dokument utan togs muntligt av dåvarande chef för grundorganisationen.

Enligt FMLOG faktureras inte Försvarmaktens kostnader för överkapacitet till följd av rationaliseringar.

Möjlighet till enhetlighet och samutnyttjande

Företrädare för FMLOG har lyft fram att i och med FMLOG:s bildande har förbanden en partner att diskutera logistik med istället för, som tidigare, flera. Innan reformen fanns inte samma möjlighet att åstadkomma rationaliseringar på lokal nivå inom logistiken. Numera finns en central överblick över och insyn i logistiken, och en bättre möjlighet att rationalisera. Högkvarteret ska även ha intresserat sig mer för logistik, och det finns en enhetlighet över landet kring olika logistiktjänster, exempelvis när det gäller expeditionstjänsten.

4.4.2 Resurseffektivitet i ett förbandsperspektiv

Förbanden har svårt att bedöma om reformen varit resurseffektiv

Flera förband menar att det inte går att bedöma om FMLOG:s stöd är resurseffektivt eftersom förbanden enbart är hänvisade till FMLOG och inte kan jämföra med andra leverantörer.

Om logistiken blivit mer resurseffektiv med tiden är också något som förbanden har svårt att bedöma. Flera förband pekar på att de genomgått stora förändringar under de senaste fem åren. Den förmåga som förbanden producerade år 2001 och de logistikresurser som användes för att nå denna förmåga är helt enkelt inte jämförbara med motsvarande för år 2006. Exempel från K 3 och F 21 kan illustrera detta. F 21 genomför bland annat tillsyn på flygplan efter 200 timmars flygtid. Denna typ av tillsyn genomfördes även år 2001. I dagsläget är dock systemen mer tekniskt avancerade vilket innebär mer arbetstid och därmed högre kostnader för en tillsyn efter 200 flygtimmar. År 2001 utbildade K 3 150 värnpliktiga. År 2006 utbildade förbandet 525 värnpliktiga på helt andra vapensystem än de som fanns år 2001.

Företrädare för en del förband har dock lyft fram att reformen delvis kan ha bidragit till en ökad kostnadsmedvetenhet bland förbanden. Detta såtillvida att förbanden i och med reformen måste beställa varor och tjänster. Detta innebär att förbanden blivit medvetna om att logistiken inte är en fri tillgång utan har ett pris.

Vissa förbandsföreträdare har även uppgett att de fått en bättre kontroll över levererade logistiktjänster och deras kostnader. Det är också, menar förbandsföreträdare, en fördel att förbanden tvingas ha framförhållning och planera sina logistikbehov.

Några förband har även påpekat att reformen inneburit att verkstadsresurser och förråd kan samutnyttjas med andra förband. Tidigare höll varje förband på sina egna resurser.

FMLOG:s rationaliseringar leder till fördyringar på förbanden

Rationaliseringar som FMLOG gör resulterar i vissa fall i kostnadsökningar på förbanden. Exempelvis har rationaliseringar inom det administrativa området i vissa fall lett till att förbanden tvingats anställa personal.

Flertalet företrädare för de förband som vi har intervjuat har kunnat göra en grov uppskattning av hur mycket merarbete brister i FMLOG:s leveranser medfört för förbanden. Förbanden talar om merkostnader i storleksordningen 1–2 årsarbetskrafter per år och förband.

Förbandens merkostnader är, med ledning av de knapphändiga uppgifter vi har, små i förhållande till de rationaliseringar som FMLOG gjort på övergripande nivå. Räknat på vad en snittårsarbetskraft i Försvarsmakten kostar skulle detta räknat på samtliga förband i Sverige innebära en årlig kostnad på mellan 9 och 18 miljoner kronor.⁶⁸

Förbanden kan ge flera exempel på överkapacitet inom FMLOG

Förbanden märker av överkapacitet inom FMLOG dels när antalet värnpliktiga varierar över året, dels till följd av mer permanenta neddragningar. När antalet värnpliktiga minskat har motsvarande minskning av personal inte gjorts på personalrestaurangerna eller i förråden, menar företrädare för vissa förband.

Företrädare för P 7, exempelvis, menar att FMLOG behållit produktionskapacitet trots mer långsiktiga neddragningar inom förbandet. Överkapacitet har funnits inom verkstäder, restaurangverksamhet samt tvätt och reparation av kläder. Enligt företrädare för förbandet höjde FMLOG priserna för ovan nämnda tjänster för att kunna kompensera inkomstbortfallet och därmed ha råd att vidmakthålla överkapacitet i form av personal och lokaler. När det gäller tvätt och reparation av kläder fördelades även en del av överkapaciteten genom att FMLOG ökade antalet arbetstimmar som lades ner på arbetsplatsträffar och idrott.⁶⁹

Enligt företrädare för FMLOG:s stab har FMLOG inte arbetat tillräckligt med att avveckla överskottskapaciteten. Såväl företrädare för Högkvarteret som företrädare för FMLOG:s stab menar dock att det i vissa fall är svårt att lösa problem med överkapacitet. Detta mot bakgrund av att värnplikt-

⁶⁸ Genomsnittslönen för en försvarsmaktsanställd är, enligt uppgift från Högkvarteret, drygt 26 000 kronor i månaden år 2006. Med sociala avgifter blir årskostnaden för en anställd cirka 500 000 kronor.

⁶⁹ Skriftligt underlag lämnat i samband med Riksrevisionens besök på P 7 den 19/4 2006.

volymerna kan öka eller minska under året, varför tillräcklig kapacitet måste finnas för att möta en eventuellt ökande efterfrågan.

Förbanden har delvis kvar "bakre" logistik

Enligt företrädare för teknikdivisionens ledning har förbanden civilanställda och yrkesofficerare som exempelvis arbetar med spolhallar och skjutbanor vid arméförbanden. Inom flygvapnet finns verkstäder för underhåll för den "främre nivån" och inom marinen finns den så kallade underhållsbataljonen vilken är ett led mellan förbandet och FMLOG.

Samtidigt påpekar företrädare för FMLOG:s divisionsstaber att utöver vad som har beslutats kan i enstaka fall fortfarande förekomma resurser för stödverksamhet på förbanden som även FMLOG erbjuder.

Enligt företrädare för försörjningsdivisionen finns personal på förbanden, främst administrativ, som löser uppgifter som FMLOG borde sköta.

När det gäller flygvapnets så kallade basbataljoner, arbetar dessa operativt med logistik även i fredstid och behöver därför sysselsättas. Inom basbataljoner arbetar personal som har samma sorts kompetens som finns inom FMLOG:s verkstäder. Det kan hända, enligt företrädare för teknikdivisionen, att flygvapnets basbataljoner utför uppgifter av bakre underhållskaraktär och som därför egentligen borde lösas av FMLOG. Inom området "Ledning" (bland annat IT-verksamhet) bedriver många förband egen verksamhet och det återstår många års arbete innan denna verksamhet samordnats med FMLOG, menar företrädare för teknikdivisionen.

4.4.3 Resurseffektivitet i förhållande till år 2001

Som framgått av kapitel 2.1 är uppgifter vad gäller logistikens kostnader ofullständiga för åren innan 2002. Detta beror på att förbanden innan FMLOG-reformen själva ansvarade för administrativt stöd såsom resor, IT, inköp, med mera, det vill säga verksamhet som idag utförs av FMLOG:s servicedivision. Förbanden redovisade inte kostnader för detta separerat från förbandets övriga kostnader.

Det är således inte möjligt att jämföra resurseffektiviteten år 2001 med den som gäller för år 2005. För vissa verksamheter som lyftes in i FMLOG gjordes dock produktivetsmätningar redan innan år 2002. Debiteringsgraden, mätt som tid ägnad till direkt produktion åt kunder i förhållande till total tid, har förbättrats såväl vad gäller verkstäder som förråd år 2000. Verkstadsdriften har ökat sin debiteringsgrad från 61 procent år 2000 till 65 procent år 2005. Förråd har ökat sin debiteringsgrad från 71 procent år 2002 till 79 procent år 2005.

5 Kompletta logistiklösningar

5.1 Vad innebär komplett logistik?

I det tidigare så kallade invasionsförsvaret hade den dåvarande stöd- och underhållsorganisationen i uppgift att ge stöd till massmobiliserade förband. I Försvarmaktens budgetunderlag för år 2001, inför försvarsbeslutet för 2000–2004, konstaterades emellertid att det nya försvaret krävde en ny logistikorganisation.⁷⁰ En logistik anpassad till det nya försvaret ställde krav på en flexibel organisation med kapacitet att verka inom hela konfliktskalan (det vill säga mellan fred och krig, såväl nationellt som internationellt). Logistikerna skulle vara anpassad till det nya försvaret så att förbanden skulle kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Logistikerna skulle vara anpassad till förbandens behov och levereras till förbandet vid rätt tid och till rätt plats. Bland annat betonades i underlagen vikten av en logistik anpassad till internationella insatser.

I Försvarmaktens doktrin för logistik, Grundsyn Log Fu från 2005, står därför att FMLOG ska kunna leverera efterfrågat stöd med erforderlig kvalitet, i erforderlig kvantitet och inom överenskommen tid.

ÖB konstaterade i sin omstruktureringsorder inför bildandet av FMLOG att FMLOG skulle svara för den bakre underhållstjänsten och stödverksamheten, som var angiven i ÖB:s omstruktureringsorder, både till grundorganisationen⁷¹ och till insatsorganisationen⁷². Enligt ordern skulle gränsen mellan FMLOG:s bakre nivå och förbandens egen logistik, det vill säga den främre nivån, dras så att förbanden skulle kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet,⁷³ det vill säga utbildning och medverkan vid insatser. Inom insatsorganisationen ska förbanden, förutom resurser för så kallat främre underhåll, enbart ha resurser för att ta emot och distribuera den logistik som FMLOG tillhandahåller.⁷⁴

I förbandens kärnverksamhet ingår även att bedriva underhållstjänst inom den främre nivån, såsom utbildning av insatsförband och officerare, exempelvis simulatorer, lektionssalar och skjutbanor.⁷⁵

⁷⁰ Försvarmaktens budgetunderlag för år 2001

⁷¹ Den del av Försvarmakten som står för den årliga produktionen av förband.

⁷² Den del av Försvarmakten som består av utbildad och utrustad personal.

⁷³ ÖB:s omstruktureringsorder 2001-06-28.

⁷⁴ Försvarmaktens budgetunderlag för år 2001.

⁷⁵ ÖB:s omstruktureringsorder 2001-06-28.

I det följande redogörs för iakttagelser om hur förbandsföreträdarna har upplevt FMLOG:s logistiklösningar.

5.2 Problem enligt intervjuer med förbanden

I de intervjuer som genomförts med förbanden har bland annat påpekats att FMLOG inte på ett tillfredsställande sätt klarar av att leverera en logistik som är anpassad till det nya försvarets uppgifter, såsom internationella uppdrag. Det är inte bara krav på korta förberedelsestider som försvårar för FMLOG att medverka i internationella sammanhang. Rationaliseringar inom FMLOG har medfört att FMLOG får prioritera. Vid Tredje sjöstridsflottiljen, som har mycket övningsverksamhet internationellt, anser personalen att FMLOG inte ger fullödigt stöd till förbandet vid internationella övningar. Företrädare för förbandet anser vidare att insatsförsvaret i ett internationellt sammanhang kräver att FMLOG ska kunna vara operativt dygnet runt vilket FMLOG inte är.

Bristerna i FMLOG:s leveranser är, enligt förbanden, emellertid inte så allvarliga att deras förmåga påverkats i den meningen att de inte klarat av att utföra de uppgifter de är ålagda att genomföra enligt Högkvarterets verksamhetsuppdrag. Inget förband har uppgett att det tvingats ställa in övningar eller reducera innehållet i grundutbildningarna till följd av att FMLOG brustit i sina leveranser.

Företrädare för Livgardet har emellertid uppgett att det är vanligt att förseningar i leveranser av materiel eller tjänster påverkat förbandets förmåga. Exempelvis har det hänt att personal vid förbandet fått åka ned till pågående insatser utomlands och komplettera utbildningar, som inte kunnat genomföras på hemmaplan, till följd av försenade leveranser av materiel.

Som framgått av föregående kapitel menar flertalet förband att rationaliseringar inom FMLOG innebär merarbete för förbanden på olika sätt. Flera förband påpekar att reformen i den bemärkelsen har inneburit en försämring i förhållande till tidigare, eftersom den haft inverkan på förbandets möjlighet att koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Enligt förbanden var det före reformen, när förbanden själva hade kontroll över logistiken, enklare för förbanden att åtgärda eventuella brister i logistiken. Flera förband har ansett att vissa delar av den logistik som FMLOG nu ansvarar för därför borde vara en del av förbandets kärnverksamhet.

Ledningen vid flera förband anser även att trots att ansvaret för logistiken ligger på FMLOG så har den fortfarande ett socialt ansvar för lokalanställd personal knuten till FMLOG. Det sociala ansvaret tar också tid från förbandens utrymme att hålla sig till sin kärnverksamhet.

I våra intervjuer tar förbandsföreträdare även upp mer eller mindre allvarliga problem vad gäller FMLOG:s leveranser av varor och tjänster. Det som tagits upp av förbanden rör framför allt problem med systemen för resestöd och löneadministration samt försenade eller uteblivna leveranser av materiel.

Exempelvis påpekar företrädare för fjärde sjöstridsflottiljen att det inte går att beställa resor med kort varsel, vilket inneburit att anställda avstått från att resa. Företrädare för F 21 menar att leveransosäkerhet och svårigheter att göra ombokningar i förlängningen kommer att leda till en ökad efterfrågan av dyra biljetter, eftersom dessa medger en större flexibilitet. Sammantaget har problem med resestödssystemet lett till frustration hos förbandens personal, som fått ägna mer tid än planerat åt bokningen av sina resor.

Även problem med det nya löneadministrationssystemet tas upp av ett flertal företrädare för förbanden. Tjänsterna inom lönesystemet har enligt förbandsföreträdarnas uppfattning begränsats steg för steg. Till skillnad från förr måste nu förbanden själva ha kompetens när det gäller förmånshantering. Från att ha haft ansvar för service angående löneavtal och regler, väntas denna sorts service tas bort från FMLOG:s utbud av tjänster. I dagsläget anser flertalet förbandsföreträdare att förbanden inte har den sorts kompetens som en sådan förändring kräver. Företrädare för Livgardet, Amf 1 och Tredje sjöstridsflottiljen, exempelvis, menar därför att det nya lönehanteringssystemet kommer att tvinga dem till nyanställningar. FMLOG:s ledning menar dock att förbanden har ansvar för att ha kunskap om avtal och regelverk vad gäller anställningar. Förbandens rådande missnöje kan bero på att personalstödet först lämnades över till FMLOG. Sedan beslutades om att stödet skulle återföras till att återigen vara förbandens eget ansvar. För närvarande pågår ett av Högkvarteret initierat projekt för att se över Forsvarsmaktens personalfunktion.

5.2.1 *Vad förbanden rapporterar till FMLOG*

När det uppstår ett fel ska förbandet rapportera detta till FMLOG i en så kallad avvikelserapportering. Av intervjuer framgår emellertid att förbanden inte är systematiska med sin avvikelserapportering. Brister och oklarheter i FMLOG:s leveranser tas ofta upp mellan FMLOG och förbanden utan att dokumenteras.

Riksrevisionen har gått igenom exempel på avvikelserapporter. Enligt förbandsföreträdarna tar avvikelserapporterna ofta upp mindre allvarliga, men störande, problem i FMLOG:s leveranser. Exempelvis har rapporterats om utebliven leverans av truckar, flygtaxi, brandsläckarservice och ej genom-

förd upphandling av tankbåtar. I många rapporter redovisar förbanden problem med resehanteringssystemet.

Avvikelse rapporteringen från Amf 1 tar upp uteblivna leveranser av föremål, exempelvis avsaknaden av 89 expanderbultar, 18 stycken stålvarer med karbinhakar, 5 avisoleringsverktyg, 2 instruktionsböcker och 2 finger-skivor.

Av ett yttrande från Skaraborgs regemente, P 4, framgår att P 4 har tappat förtroendet för FMLOG:s hantering av avvikelser och slutat skriva avvikelserapporter. I yttrandet ingår även en sammanställning som jämför den mängd arbetstid som LedTek Skövdes IT-sektion, det vill säga FMLOG, enligt överenskommelsen skulle tillägna förbandet, med den faktiska tid LedTek har tillägnat förbandet. Den totala arbetstiden efter tre kvartal skulle uppgå till cirka 14 000 timmar. Den verkliga tiden efter tre kvartal har uppgått till 12 600 timmar. Därmed har P4 fått 1 400 timmar mindre stöd efter tre kvartal än som avtalats.⁷⁶

Uppgifterna som redovisats ovan visar att det förekommer brister i FMLOG:s leveranser. Men de uppgifter Riksrevisionen tagit del av avspeglar inte vilken omfattning problemen har haft. Det går inte heller att dra några generella slutsatser om vad problemen består i.

Företrädare för förbanden och företrädare för FMLOG stab uppger att systemet inte tillämpats, då förbanden inte har upplevt att det varit lönt att göra det. Lika ofta som det finns förband som brister i sin avvikelserapportering, svarar inte FMLOG på rapporterna eller åtgärdar problemen, medger företrädare för FMLOG. Förbanden saknar därför tydliga incitament att rapportera fel eller brister i FMLOG:s leveranser.

Företrädare för FMLOG stab har medgett att FMLOG:s hantering av förbandens avvikelserapportering är ett problem. Avvikelse rapporteringen är ett medel för FMLOG att utveckla sin verksamhet.

5.3 Orsaker till problem

5.3.1 *Brister i leveranser*

Förbandens uppfattning om brister i leveranser

Samtliga förband påpekar att rationaliseringar inom FMLOG inneburit olika sorters merarbete för förbanden. Framför allt hänvisas till effekter av

⁷⁶ Yttrande, P4 beteckning 03 400:91254.

rationaliseringar inom FMLOG:s servicedivision. Besparingar inom bland annat löneadministration och resehantering har lett till fel i de tjänster som levererats.

Dessutom har tjänsternas innehåll tunnats ut vilket inneburit att förbanden får lägga ned resurser för att själva lösa uppgifter som tidigare ingått i vad FMLOG levererat. Resursförstärkningen har åstadkommit antingen genom att förbanden anställt personal eller genom att redan anställd personal fått utföra dessa arbetsuppgifter.

Ett annat problem som tas upp av flera företrädare för förbanden är Försvarets högkvarterets benägenhet att ofta ändra förbandens verksamhetsuppdrag under löpande verksamhetsår. Idag gör parterna planeringen för logistiken i regel på ett års basis. Försvarets högkvarter levererar sina direktiv för uppdragsförslag (DUF) först den första april, vilket är långt efter att förbanden och FMLOG har inlett sin dialog. Följden är att det kan uppstå behov i form av tilläggsbeställningar som FMLOG inte hade räknat med, och får svårt att hinna med.

Slutligen tar företrädare för vissa förband upp det faktum att förbanden bara har sin materiel till låns. Eftersom materiel och utrustning ofta byter låntagare, kan eventuella problem hamna vid sidan av vad olika aktörer ser som sitt ansvarsområde. Förbandens incitament att vårda materielen är därmed inte lika starkt som det var före reformen, när materielen "tillhörde" förbandet.

Även om många företrädare för förbanden är kritiska mot FMLOG:s leveranser av materiel, så har de samtidigt uttryckt förståelse för problemen med materielleveranser.

Som exempel tar företrädare för I 19 och P 7 upp att orsaker till brister är problem med för snäva tidsförhållanden mellan inlämning och utlämning. Det är inte ovanligt att vissa reservdelar måste beställas, vilket kan ta tid. Detta innebär att förbandet, alternativt verkstaden, inte hinner åtgärda alla fel och brister innan det nya förbandet ska ha materielen utlämnad.

Ytterligare en förklaring som tas upp av flera förband, exempelvis Livgardet och P 7, är att Försvarets materielstock är för liten. En liten materielstock innebär att kraven höjs på rutinerna för underhåll. Samma materiel måste snabbt kunna byta användare, varför materielen kontinuerligt måste underhållas.

Ett ytterligare förhållande som har lyfts fram, och som försvårar FMLOG:s deltagande i internationella insatser, är det faktum att FMLOG:s civila personal inte har någon skyldighet att medverka vid utlandsinsatser.

FMLOG:s uppfattning om brister i leveranser

FMLOG:s ledning medger att det förekommer brister även om efterfrågat stöd och underhåll har levererats till förbanden och anpassats till deras

behov. I huvudsak levereras dock vad som efterfrågas, enligt FMLOG:s ledning.

Enligt FMLOG:s ledning har den stora omställningen fått vissa konsekvenser som drabbat förbanden. Företrädare för servicedivisionens ledning menar att centraliseringen av antalet resekontor har varit svår och kantats av problem som drabbat förbanden. Framför allt när det gäller tillgängligheten har förbanden blivit lidande. Som en följd av centraliseringen inom Försvarmakten har behovet av att resa ökat. Framför allt har bokningsservicen varit överbelastad. För närvarande måste anställda ha en marginal på 14 dagar för att kunna boka en resa.

En orsak till de problem som förbanden upplever och som tas upp av företrädare för FMLOG, är att det inte är ovanligt att förbanden lägger sina beställningar med för kort varsel. Det händer även att FMLOG inte har meddelat i tid att den vara eller tjänst som förbanden har beställt inte finns att tillgå vid den tidpunkt som beställningen gäller. Förbanden gör i många fall tilläggsbeställningar utöver det som beslutats om i verksamhetsöverenskommelsen.

FMLOG:s ledning framhåller att FMLOG bara har ansvar för och kontroll över en del av den så kallade logistikkedjan. I denna kedja ingår förutom FMLOG även försvarsindustrin, Försvarets materielverk och Försvarmaktens högkvarter. Problem med FMLOG:s leveranser kan därmed, enligt FMLOG:s ledning, bero på en eller flera av de aktörer som FMLOG inte kan påverka.

FMLOG:s divisionsstaber påpekar att problem uppstår framför allt då behoven ofta överstiger Försvarmaktens tillgångar. De kan också bero på avsaknaden av beslut och/eller prioriteringar från Försvarmaktens högkvarter eller dess representant (teknikkontoren). FMLOG:s behovsenhet tvingas då själv att göra en okvalificerad prövning kring respektive förbands behov.

5.3.2 *Problem med ansvarsförhållanden när det gäller materieförsörjning*

Av granskningen har framkommit att det finns problem när det gäller ansvarsförhållandena avseende Försvarmaktens materiel. Det har fått till följd att materielen inte har underhållits på ett korrekt sätt.

Av intervjuer med företrädare för förbanden och FMLOG framgår att parterna har olika uppfattning om vilka ansvarsförhållanden som gäller för materielen. Ansvarsförhållandena ska enligt företrädare för Försvarmaktens högkvarter styras av Försvarmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarmakten (verksamhetsordning).⁷⁷ Enligt denna föreskrift ska chefen för FMLOG ansvara för förnödenheter och i tekniskt hänseende ha ansvar

⁷⁷ Försvarets författningssamling (FFS) 2005:7.

för materiel som inte är i bruk. Ansvar innebär att förvara och vårda förnödenheterna och materielen i enlighet med föreskrifter och order. Vidare står i verksamhetsordningen att samtliga chefer för organisationsenheter ska ansvara för förnödenheter och i tekniskt hänseende ha ansvar för materiel som är i bruk inom den egna verksamheten.⁷⁸

Föreskriften innebär således att FMLOG bär ansvar för förvaring och leverans av materiel. Samtidigt har FMLOG och förbanden ett gemensamt ansvar för vård och skötsel. Detta tudelade ansvar för vård och skötsel återspeglar sig i verksamhetsöverenskommelser mellan förbanden och FMLOG och i den så kallade tjänstekatalogen.⁷⁹

I exempelvis Livgardets verksamhetsöverenskommelse med FMLOG för år 2005 står att FMLOG ska tillhandahålla materiel enligt materielplanen och, för materiel som ej kan erbjudas, kunna erbjuda substitut. Livgardet ska underhålla den materiel som Livgardet använder och vid återlämning ha besiktigat materielen och tillsett att den är iordningställd.

Vidare anger den nya tjänstekatalogen för FMLOG:s produkter och tjänster att användaren före inlämning ska låta utföra särskild tillsyn, komplettera satser och förse materielen med ifylld kontrollapp.

Förbandsföreträdarna anger i intervjuer att FMLOG ska säkerställa att man inte levererar materiel som har fel eller brister. Företrädare för FMLOG redovisar å andra sidan att med rådande system och ansvarsfördelning ska FMLOG kunna lita på föregående låntagares skötsel.

Enligt företrädare för ett antal olika förband bär FMLOG ansvar för att det som de levererar är i fullgott skick. Företrädarna för I 19, exempelvis, har uppfattat systemet som att förbandet har ansvar för utlämnad materiel i bruk. Men när väl materielen är inlämnad är det FMLOG:s ansvar att genomföra underhållsåtgärder. Företrädare för T 2 har också åsikten att FMLOG bär ansvar för förrädsställd materiel, i övrigt ligger ansvaret på användaren. Enligt försörjningsdivision är riktlinjerna klara. Det som gäller är den så kallade "tröskelprincipen". När en vara har lämnat förrådströskeln övergår ansvaret för varan till den som har varan till låns. Ett förband ska i samband med att det återlämnar materiel fylla i en blankett och ange vilket skick materielen har. Har något gått sönder får förbandet stå för kostnaden. FMLOG har inte detta ansvar och kontrollerar inte låntagarens sätt att rapportera.

Företrädare för Försvarmaktens Högkvarter hänvisar till föreskrifterna och menar att förbanden och FMLOG bär ett gemensamt ansvar. Har ett

⁷⁸ Försvarmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarmakten (verksamheten); FFS 2005:7.

⁷⁹ Verksamhetsöverenskommelsen är det slutliga avtal om kommande års leveranser som sluts mellan förbandet och FMLOG. Överenskommelsen gäller samtliga FMLOG:s tjänsteområden. Tjänstekatalogen infördes under år 2006. Av den framgår vilka tjänster och varor som FMLOG tillhandahåller.

förband lämnat in materiel med brister, som FMLOG sedan levererar till ett annat förband utan att ha åtgärdat problemen, har både FMLOG och föregående brukare gjort fel. Förbanden ska inte lämna in materiel som har ett direkt underhållsbehov, och FMLOG ska inte lämna ut materiel som omgående har underhållsbehov.

5.3.3 *FMLOG har inte full kontroll över materiel*

Ytterligare en orsak som framhävts av företrädare för förbanden är att FMLOG inte har full kontroll över varor och materiel.

FMLOG:s försörjningsdivision har dock påpekat att situationen är god när det gäller arméns materiel. Men materiel som är kopplad till flyg och marin är inte under en lika god kontroll. Det händer att flygförbanden förvarar materiel som FMLOG egentligen borde haft inregistrerad. Orsaken till detta är förbandens ovillighet att släppa ifrån sig kontrollen över "sin" materiel, exempelvis drivmedel i anslutning till tankning av flygplan och helikoptrar.

All materiel ska passera FMLOG:s godsmottagning innan den levereras till förbanden. Men om förbanden får materiel från en annan aktör än FMLOG registreras den inte i LIFT, FMLOG:s IT-system för redovisning av materiel, genom godsmottagningens försorg. Detta gör att FMLOG förlorar kontroll över denna materiel, vilket påverkar FMLOG:s leveransförmåga.

5.3.4 *Motsättning mellan fredsrationellitet och krav på insatsförmåga i det nya försvaret*

Flera av de förbandsföreträdare vi intervjuat menar att FMLOG inte har den snabbhet och flexibilitet som ett insatsförsvaret kräver. FMLOG:s huvudsakliga inriktning mot fredsrationell drift står, att döma av våra intervjuer, därför i vissa fall i konflikt med vad förbanden menar krävs av en logistik som är anpassad till det nya försvaret. Företrädare för Fjärde sjöstridsflottiljen menar att förbandet måste vara flexibelt i allt som förbandet gör. Att hantera logistiken enligt den modell som gäller för FMLOG kräver dock planering och långsiktighet, anser företrädare för förbandet. Personal vid Amf 1 menar att det finns en viss motsättning mellan insatsorganisationen och dess internationalisering å ena sidan och fredsrationellitet å andra sidan. Centraliseringen av materielstyrningen och förrådshållningen har gjort det svårare för förbandet att ha kontroll över den materiel som ska användas i förbandets verksamhet. Denna kontroll är särskilt viktig inför snabba insatser.

På T2 säger ledningen att det inom Försvarsmakten inte längre finns någon koppling mellan insatsförbandet och dess materiel. Om FMLOG ska fortsätta planerna med att centralisera förråd krävs betydligt bättre samord-

ning och planering, detta för att förbanden ska kunna känna sig säkra på att få rätt materiel till utbildning och insatser.

En rationell drift av logistiken förutsatte enligt reformen att FMLOG tog över en stor del av ansvaret för logistiken från förbanden. Företrädare för flera förband menar att FMLOG har tagit över alltför mycket av logistiken. Detta kan vara rationellt i fredstid men, menar förbandsföreträdarna, ett insatsförvar kräver mer omedelbar tillgång till materiel. Exempelvis skulle F21 vilja ha vapen och ammunition till JAS direkt på förbandet, för att snabbare kunna verka vid insatser och övningar.

Dessutom innebär medverkan i utlandsmissioner att FMLOG måste ha ett visst överskott av personal. Det motverkar rationell drift i fredstid, menar företrädare för teknikdivisionen. Som en följd av det skickar FMLOG ut personal till utlandsmissionerna på kortare tid. Det är mer kostnadseffektivt än att ha personalen ute under hela missionstiden på sex månader.

I intervjuer med företrädare för FMLOG:s teknikdivision påpekas även att Försvarsmakten köper mindre mängder materiel än tidigare. Volymerna kommer att minska ytterligare i framtiden vilket kräver kortare genomloppstider för reparation och underhåll. Med det följer att materielens tillgänglighet måste öka.

Vidare var logistikens anpassning till ett nytt försvar ingen framträdande fråga i samband med FORGUS-projektet och inför det att FMLOG bildades. Det har i intervjuer lyfts fram som en bidragande orsak till rådande problem. Såväl riksdagsbeslutet som dess underlag behandlar i stor utsträckning att det finns potential för rationaliseringar inom logistiken. Den koppling som FMLOG-reformen hade till frågor om det nya försvaret var att rationaliseringar skulle kunna frigöra medel för uppbyggnad av det nya försvaret. Någon ytterligare precisering av hur FMLOG i sig skulle kunna fungera i det nya försvaret gjordes inte.

Denna avsaknad av precisering av det "nya försvaret" avspeglar sig också i några av de intervjuer som vi gjort vid förbanden. Företrädare för I 19 menar att Försvarsmakten inte på allvar ställt sig frågan hur det nya försvaret ska se ut och hur logistiken ska anpassas till det. Företrädare för FMLOG:s stab och FMLOG:s divisioner har liknande tankegångar. Enligt dessa företrädare fördes inte diskussioner om kvaliteten i den logistik som fanns. Inte heller fördes diskussioner om vilken kvalitet i logistiken som skulle bli följden av FMLOG:s införande.

5.3.5 *Problemen bidrar till att förbanden gör egna upphandlingar*

Alla köp av varor och tjänster som Försvarmakten gör ska administreras av FMLOG:s inköp- och upphandlingsenhet.⁸⁰ Men brister i och förseningar av FMLOG:s leveranser har av vissa förbandsföreträdare framhållits som en orsak till att förbandet gjort egna inköp. Vidare uppger vissa av förbanden i intervjuer att logistiken inte är fullt anpassad till det nya försvaret och till alla vapengrenars behov. De marina förband (med undantag för Amf 1) vi intervjuat anser att FMLOG är dimensionerat efter arméförbandens mer statiska verksamhet och inte flottans specifika förutsättningar. Det marina förbandet är i praktiken operativt 24 timmar om dygnet, vilket i regel förutsätter en kontinuerlig tillgång till logistik. De marina förbanden har en rörlig verksamhet som är svår för FMLOG att hantera. Många övningar genomförs utomlands eller runt om Sveriges kuster. När FMLOG inte kan tillhandahålla förbandets "rörliga" behov tvingas förbandet därför till egna upphandlingar vid sidan av FMLOG:s inköpsfunktion, anser de marina förbanden.

Flertalet förband uppger att egna inköp vid sidan av FMLOG:s inköpsfunktion inte gjorts ofta, och att, när de gjorts, inte handlat om särskilt kostsamma inköp.

Försvarmaktens internrevision konstaterar emellertid i en granskningspromemoria⁸¹ att en stor andel av Försvarmaktens inköp går vid sidan av ordinarie inköpsrutiner, det vill säga vid sidan av FMLOG.

Det är FMLOG:s servicedivision som har ansvar för att följa upp och kontrollera att inköpsrutiner fungerar som avsett. Förbandens inköp ska dokumenteras på en inköpsanmodan och kanaliseras via FMLOG:s inköpsavdelning. Uppföljningen har dock inte genomförts under en stor del av år 2005 eftersom FMLOG:s inköpsorganisation omorganiserats.

Vi har tagit del av Försvarmaktens redovisning av inköp som gått vid sidan av FMLOG:s inköpsrutiner, så kallade "svartfakturor". Uppföljningen av "svartfakturor" har gjorts sedan år 2003. Redovisningen är ofullständig. Redovisningen bygger på att ekonomikontoren, som hanterar förbandens fakturor, rapporterar in "svartfakturor" till inköpskontoren som i sin tur sammanställer uppgifter om "svartfakturor". Detta regleras i den så kallade Ekonomihandboken. Enligt ansvariga på FMLOG:s inköpsfunktion är det många led som ska hantera "svartfakturorna". Därmed kan en del fakturor falla ur systemet.

För flera förband saknas uppgifter över huvud taget, för andra förband finns uppgifter enbart för vissa kvartal. Merparten av förbanden har dock rapporterat in uppgifter om "svartfakturor" under åren 2003 och 2004. Med dessa reservationer kan följande iakttagelser göras vad gäller "svartfakturor".

⁸⁰ Riktlinjer för upphandlings- och försäljningsverksamheten inom Försvarmakten; bilaga till HKV 23 250:750 76.

⁸¹ Beslut om åtgärder med anledning av revision, 2006-04-26, HKV 23 800:66780.

År 2003 handlade Försvarmakten för cirka 110 miljoner kronor utanför FMLOG:s inköpsorganisation. År 2004 var motsvarande belopp cirka 139 miljoner kronor. År 2005 saknas uppgifter för två kvartal vilket innebär att inget totalbelopp för året har kunnat redovisas. Inköps- och upphandlingsenheten har organiserats om samtidigt som enheten har fått ta emot en stor mängd uppdrag.

Enligt ansvariga på FMLOG:s inköpsfunktion varierar den statistik över så kallade "svartfakturor" som inköpsavdelningen får in, men den är i underkant. Inköpsfunktionen bedömer att "mörkertalet" är mycket stort.

6 Slutsatser och förslag

6.1 Inledning

År 2002 reformerades Försvarmaktens logistik. Före år 2002 förvaltades logistiken till stora delar av varje enskilt förband. Från och med år 2002 centraliserades logistiken till en organisation – FMLOG. Från att förbanden tidigare varit både beställare och utförare av logistik skulle de från år 2002 beställa merparten av logistiken och FMLOG leverera den.

Riksdagens utgångspunkt var att reformen skulle leda till en billigare och effektivare logistik. Effektivare logistik genom att logistiken anpassades till det nya försvaret och att förbanden, eftersom FMLOG levererade merparten av logistiken, skulle kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen har följt upp reformen och informerat riksdagen om reformens utfall – i huvudsak vad gäller rationalisering och besparingar.

I denna granskning har Riksrevisionen undersökt utfallet av reformen. Vår huvudslutsats är att kostnaderna för den logistik som FMLOG ansvarar för, vilket är merparten av Försvarmaktens logistik, har minskat något men att logistiken ännu inte är anpassad till det nya försvaret. Därmed kan förbanden inte fullt ut koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Riksrevisionen anser att reformen ännu inte har genomförts på det sätt som var tänkt och att det därför återstår möjligheter till effektiviseringar.

I granskningen har vi också analyserat orsakerna till varför reformen än så länge bara delvis nått de effekter som eftersträvats av Försvarmakten, regeringen och riksdagen.

Riksrevisionen noterar att reformen genomförts under en tid då Försvarmakten genomgår stora förändringar. Från att ha varit ett invasionsförsvär med stora materiella och personella resurser har försvaret omvandlats till ett insatsförsvär. Antalet förband och antalet anställda inom Försvarmakten har minskat. FMLOG har varit en del av denna utveckling och även påverkats av den. Det FMLOG som fanns år 2002 är i vissa delar annorlunda än det FMLOG som finns i dagsläget. FMLOG har både blivit av med uppgifter och fått nya uppgifter under den period som vi analyserat. Förändringarna har försvårat analysen av vilket utfall reformen fått, bland annat vad gäller kostnadsutvecklingen. En annan omständighet som försvårat analysen av utfallet är att det i flera fall inte funnits tillräcklig dokumentation kring exempelvis hur logistiken var organiserad före reformen.

6.2 Minskade kostnaderna?

Det har av flera skäl varit svårt att uppskatta om bildandet av FMLOG lett till lägre kostnader för logistik. För det första har det inte varit möjligt att fastställa kostnaderna för den logistik inom Försvarmakten som FMLOG inte hanterar. Vi kan således bara uttala oss om kostnaderna för den logistik som FMLOG hanterar, vilket dock är den övervägande delen av Försvarmaktens logistik.

För det andra har det inte gått att jämföra kostnaderna för Försvarmaktens logistik före reformen, det vill säga år 2001, i förhållande till kostnaderna efter reformen. Detta på grund av att Försvarmaktens underlag har varit bristfälligt. Kostnaderna för de verksamheter som fördes över till FMLOG var inte i alla delar kända av Försvarmakten. Det gäller framför allt den del av logistiken som sköttes av förbanden och som fördes över till FMLOG:s servicedivision.

Däremot har FMLOG:s kostnadsutveckling från år 2002 och framåt kunnat bedömas.

6.2.1 Svårt att fastställa om rationaliseringar har haft någon inverkan på FMLOG:s kostnader

FMLOG redovisar genomförda besparingar till följd av konkreta rationaliseringsåtgärder motsvarande 262 miljoner kronor för åren 2002–2005. Det innebär att FMLOG överträffat det mål om 250 miljoner kronor som beslutades av Försvarmaktens högkvarter år 2002. Riksrevisionen kan dock konstatera att Högkvarterets beslut om att spara 250 miljoner kronor inte föregicks av en diskussion om vilka åtgärder som skulle vidtas för att uppnå detta mål. Det var enbart beloppen som bestämdes i diskussionen mellan FMLOG och Högkvarteret, enligt uppgift från FMLOG stab.

Utifrån målet om att kunna spara 250 miljoner kronor genom rationaliseringar, gav sedan Högkvarteret FMLOG i uppdrag att ta fram förslag på verksamheter som kunde rationaliseras. Sedan år 2003 har FMLOG gjort detta årligen. Enligt uppgift från Högkvarteret och FMLOG har Högkvarteret fattat beslut om åtgärderna. Högkvarteret har emellertid inte, trots upprepade förfrågningar från Riksrevisionen, kunnat presentera dessa beslut. Högkvarteret har inte heller kunnat presentera något underlag för dessa beslut, vilket enligt Riksrevisionen är anmärkningsvärt då det rör sig om avsevärda belopp med stor inverkan på logistikens funktion.

När det gäller de totala kostnaderna för FMLOG:s verksamhet under perioden 2002–2005 redovisar FMLOG minskade kostnader på 35 miljoner kronor i löpande priser. Om FMLOG:s kostnadsutveckling ses på detta sätt har rationaliseringarna haft liten inverkan på FMLOG:s kostnader. Emellertid har förutsättningarna för FMLOG:s verksamhet förändrats under perioden.

FMLOG har fått rationalisera samtidigt som prisnivåerna ökat och nya verksamheter lagts till FMLOG. Därför har FMLOG, liksom Riksrevisionen, beräknat kostnadsutvecklingen med hänsyn tagen till sådana faktorer. Tanken med prisomräkningarna är att åren 2003 till 2005 ska vara jämförbara med år 2002 i termer av prisnivå, verksamhetens omfattning och produktionsvolym. Både FMLOG:s och Riksrevisionens prisomräkning visar att FMLOG:s kostnader sjunkit.

FMLOG redovisar, utifrån sin priskompensation, en minskad kostnad på 611 miljoner kronor mellan åren 2002 och 2005, från 5 054 miljoner kronor till 4 443 miljoner kronor.

När Riksrevisionen har gjort prisjusteringar för FMLOG:s kostnadsutveckling har vi utgått från den pris och löneomräkning som försvarsdepartementet gör vad gäller Försvarsmaktens verksamhetsanslag. Skälen för att vi använt en annan prisomräkning är att vissa komponenter i FMLOG:s prisomräkning varit osäkra. Det handlar bland annat om volymförändringar i FMLOG:s produktion där vi bedömt att FMLOG:s mätvärden för antalet arbetstimmar år 2002 varit alltför osäkra. Vårt sätt att räkna visar att FMLOG:s kostnader minskat med 430 miljoner kronor mellan åren 2002 och 2005.

Hur mycket mindre logistiken kostar i dagsläget jämfört med år 2002 och om rationaliseringarna haft någon inverkan på kostnaderna beror således på hur man räknar. FMLOG:s beräkning såväl som Riksrevisionens tyder på att kostnaderna har sjunkit med mellan 430 och 611 miljoner kronor. Skillnaden beror på hur man väljer att kompensera för olika förändringar i FMLOG:s verksamhet så att år 2002 och år 2005 blir jämförbara. FMLOG:s kostnader per arbetstimme i direkt produktion har minskat något mellan år 2002 och år 2005. Den totala kostnaden i förhållande till den totala tiden har minskat med 1,9 procent.

FMLOG:s andel av Försvarsmaktens totala kostnader har minskat något, från 14 procent år 2002 till 11 procent år 2005. Att andelen minskar beror framför allt på att FMLOG minskat sina kostnader samtidigt som övriga Försvarsmakten ökat sina kostnader något. Men om man tar hänsyn till extraordinära kostnader, exempelvis avskrivningar, är inte minskningen av FMLOG:s andel av Försvarsmaktens totala kostnader lika stor. FMLOG:s andel skulle då ha uppgått till cirka 12 procent.

FMLOG har sparat pengar centralt, men förbanden har delvis fått betala

Förbanden uppger att de drabbats av merarbete till följd av FMLOG:s rationaliseringar. Förbanden anser att detta merarbete kan uppskattas till mellan en till två årsarbetskrafter per år. Kostnaderna för detta merarbete bedömer vi vara mellan 9 och 18 miljoner kronor per år. Totalt för perioden 2002 till

2006 skulle det röra sig om en merkostnad på cirka 45 och 90 miljoner kronor.

FMLOG:s kostnadsreduceringar, bland annat till följd av rationaliseringar, är således betydligt större än de kostnadsökningar som FMLOG:s rationaliseringar orsakat förbanden.

FMLOG har endast i undantagsfall inkluderat eventuella merkostnader för övriga Försvarmakten när FMLOG har kalkylerat sina rationaliseringar.

6.2.2 *FMLOG:s verksamhet har konkurrensprövats i liten omfattning*

Enligt Försvarmaktens doktrin för logistik ska Försvarmakten i huvudsak bedriva logistik som är unik för Försvarmakten, det vill säga sådan verksamhet som inte bedrivs civilt i någon större utsträckning. Övrig verksamhet ska utkontrakteras på andra leverantörer.

I förhållande till vad som ansågs möjligt i samband med den genomgång av FMLOG:s verksamhet som gjordes år 2002 har omfattningen av utkontraktering varit blygsam. Därmed har FMLOG inte heller specialiserat sin egen verksamhet i någon större utsträckning. I det underlag för möjliga utkontrakteringar som togs fram år 2002 framgår dock ingen tidsplan för när utkontrakteringarna ska vara genomförda. Under år 2002 och år 2003 genomfördes ingen utkontraktering, enligt Försvarmaktens årsredovisningar. År 2004 genomfördes en utkontraktering av fyra mindre verksamheter och år 2005 genomfördes en utkontraktering av centrallagret för reservmateriel.

Enligt Riksrevisionen har FMLOG i alltför liten grad använt sig av den möjlighet till konkurrensprövning och eventuell utkontraktering som finns inom FMLOG. Många verksamheter som utförs inom FMLOG utförs även av andra aktörer på marknaden. Det gäller exempelvis restaurangverksamhet samt verksamhet som rör ekonomi och administration.

6.3 **Har reformen medfört avsedda effektivitetsvinster?**

I vår bedömning av om FMLOG:s bildande haft avsedda effekter har vi utgått från riksdagsbeslutet och dess förarbeten. En förväntad effekt av reformen var att den skulle leda till effektivitetsvinster. Detta i form av att FMLOG skulle tillhandahålla en logistik som var anpassad till det nya försvaret samt att förbanden skulle kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Bedömningen av i vad mån logistiken är anpassad till det nya försvaret samt av i vad mån den gett utrymme för förbanden att koncentrera sig på sin kärnverksamhet försvåras av att det saknas dokumentation inom området.

Därför bygger vår bedömning i första hand på granskningens intervjuer med företrädare för förbanden, FMLOG och Högkvarteret.

6.3.1 *Den logistik som FMLOG levererar är inte anpassad till det nya försvaret*

Försvarsmaktens doktrin för logistik, liksom de beslutsunderlag som föregick denna, anger att FMLOG ska kunna leverera efterfrågad vara eller tjänst, i erforderlig kvalitet och kvantitet inom överenskommen tid. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att FMLOG ännu inte lever upp till detta.

Visserligen ser framför allt företrädare för FMLOG och Högkvarteret fördelar med reformen. Centraliseringen av förråds- och verkstadsresurser har gett en bättre överblick, med större möjlighet till rationaliseringar. Även förbandsföreträdarna framhäver positiva effekter av centraliseringen, såsom att den gett utrymme för att samutnyttja resurserna förbanden emellan.

En anpassning till kraven i det nya försvaret har i viss mån skett, såtillvida att kostnaderna för logistiken sjunkit något. Men när det gäller kvaliteten i logistiken kan Riksrevisionen konstatera att FMLOG har haft svårt att hantera dagens behov, ofta präglade av snabbhet och flexibilitet. Försenade eller uteblivna leveranser är vanliga, liksom fel i materiel som har levererats. FMLOG:s förmåga att hantera korta förberedelsetider inför internationella insatser eller att stå för ett snabbt och flexibelt stöd i samband med internationella övningar ifrågasätts.

Förbandsföreträdare har även ifrågasatt i vad mån FMLOG:s struktur är anpassad till rådande behov. Företrädare för marinen anser att FMLOG i första hand är anpassad till armén.

Den problembild som kommit fram i intervjuerna gör att Riksrevisionen kan konstatera att FMLOG idag inte är anpassat till de krav som det nya försvaret ställer, och att det finns utrymme för åtgärder för att uppnå förbättringar.

6.3.2 *Förbandens kärnverksamhet blir lidande*

Följden av att förbanden upplever att FMLOG inte levererar en logistik som är anpassad till det nya försvaret är att förbanden får ägna onödig tid åt att följa upp och själva åtgärda vad som skulle ha levererats av FMLOG. Förbanden ifrågasätter även FMLOG:s servicegrad. Förrådstjänsternas öppettider, lönehanterings service och hur långt i förväg en resebeställning måste göras är problem som framhävs. Förbanden anser att kvaliteten i FMLOG:s leveranser ofta inte motsvarar deras behov. Förbanden kan ha beställt en viss sorts materiel, men får sedan ta emot en annan, som har sämre pre-

standa. Förbanden pekar på dessa ”störningar i vardagen” som återkommande problem.

Av intervjuer framgår även att förbanden inför verksamhetsuppdrag inte har fullt förtroende för FMLOG:s kapacitet som leverantör. Som nämnts framhåller flera förband att centraliseringen gett möjlighet till bättre samutnyttjande, men påpekar samtidigt att detta skett till priset av att förbanden förlorat kontrollen över sin logistik. Att från att själv ha haft kontroll över sina resurser till att ha en leverantör man inte har fullt förtroende för betraktas som ett problem. Särskilt då övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar inneburit att kraven på förbandens förmåga har höjts.

Riksrevisionen menar att det faktum att förbanden inte har fullt förtroende för FMLOG får betraktas som en försvårande omständighet. Detta då tilliten till FMLOG som leverantör utgör en förutsättning för förbandens förmåga att kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Men samtidigt är det inte något förband som har uppgett att problemen varit så omfattande att förbandets verksamhet allvarligt har påverkats. Inget förband uppger att det inte har klarat av att fullfölja sina verksamhetsuppdrag till följd av brister i FMLOG:s leveranser.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att förutsättningarna för förbanden att koncentrera sig på sin kärnverksamhet inte har uppfyllts och att det finns ett stort utrymme för förbättringar.

6.3.3 *Potential för att förbättra resurseffektiviteten*

FMLOG har sänkt sina kostnader för logistiken till följd av rationaliseringar. Kostnadsminskningarna har dock haft liten inverkan på FMLOG:s produktionskostnader⁸², och rationaliseringar inom FMLOG har medfört merkostnader för andra delar av Försvarsmakten.

Centraliseringen har gett en överblick och insyn, som inte var lika tydlig före reformen. Det finns även en enhetlighet över landet kring olika logistik-tjänster. Vidare uppger förbandsföreträdare att de på ett annat sätt än före reformen har blivit medvetna om kostnaderna för logistiken. Reformen har även gjort att förbanden tvingas ha framförhållning och planera sina logistik-behov. Riksrevisionen noterar att denna kostnadsmedvetenhet dock inte har någon reell påverkan på förbandens kostnader för logistik. Detta eftersom förbanden inte har några incitament att spara. Den budget för logistik som förbanden tilldelas ska användas för logistik och eventuella oanvända medel till följd av att förbandet ”sparat”, tillfaller inte förbanden utan dras tillbaka av Högkvarteret. Kostnadsmedvetenheten kan mot bakgrund av

⁸² Kostnad per timme ägnad åt produktion direkt åt kund.

detta snarare ses som att förbanden ser vad logistiken kostar, men att man egentligen inte har något att vinna på att vidta kostnadseffektiva åtgärder.

Vidare uppger förbandsföreträdarna att följden av att de inte längre känner att resurserna de använder tillhör förbundet utan endast är till låns har blivit att de inte har samma incitament till omvårdnad av resurserna. Av granskningen framgår att varken FMLOG eller förbanden har tagit sitt ansvar när det gäller omvårdnad av materielen och kontroll över dess skick.

Av granskningen framgår även att problemen med FMLOG:s leveranser gjort att förbanden med egna resurser löst uppgifter FMLOG skulle ha löst. Som har nämnts ägnar förbanden mellan en och två årsarbetskrafter i arbetstid åt att täcka brister i FMLOG:s leveranser. Kostnaden för detta har uppgår till mellan 45 och 90 miljoner kronor under åren 2002–2005. Det händer även att förbanden går vid sidan av FMLOG och handlar sådant som egentligen ska ha levererats av FMLOG. Detta förhållande innebär alltså att förbanden, istället för att koncentrera sig på sin kärnverksamhet, ägnar resurser och uppmärksamhet åt att hantera logistik som FMLOG bär ansvar för.

Riksrevisionen kan även konstatera att FMLOG:s debiteringsgrad legat på en låg och konstant nivå sedan FMLOG bildades. Nära hälften av arbetstiden ägnas åt annat än direkt produktion åt kunder, exempelvis utbildning, möten och friskvård.

Riksrevisionen kan även konstatera att FMLOG hittills inte har överlåtit särskilt stora delar av sin verksamhet till förmån för privata lösningar. FMLOG och Försvarsmakten har tidigare bedömt att betydligt fler verksamheter än vad som hittills lagts ut på entreprenad skulle kunna läggas ut på entreprenad. Det bör därför enligt Riksrevisionen återstå möjligheter att konkurranspröva verksamhet och jämföra med lönsamma privata alternativ. För stora delar av FMLOG:s verksamhet, särskilt inom servicedivisionen, finns privata alternativ.

Förbanden kan även ge exempel på överkapacitet i FMLOG:s verksamhet, ofta med anledning av att antalet värnpliktiga varierar under året eller som följd av att det ägt rum kraftiga neddragningar i utbildningsverksamheten. Enligt företrädare för FMLOG:s stab har FMLOG ännu inte arbetat tillräckligt med att avveckla överskottskapaciteten.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att det, även om bildandet av FMLOG haft vissa positiva effekter, återstår möjligheter för att förbättra verksamheten. Det gäller såväl förbandens incitament att agera resurseffektivt och deras förmåga att koncentrera sig på sin kärnverksamhet, som FMLOG:s möjligheter att driva sin verksamhet resurseffektivt.

6.4 Orsaker till att reformen inte fått avsedda effekter

Enligt Riksrevisionen finns flera förklaringar till att reformen ännu inte fått avsedda effekter. Högkvarteret har inte styrt FMLOG och förbanden i enlighet med hur relationen mellan beställare och utförare ska fungera. Förbanden och FMLOG har inte heller tillämpat beställar- och utförarmodellen på det sätt som var tänkt.

6.4.1 Högkvarterets styrning – modellen tillämpas inte på det sätt som det var tänkt

Förhållandet mellan förbanden och FMLOG var tänkt att betecknas som ett förhållande mellan en beställare och en utförare. Av underlagen till beslutet framgår att FMLOG skulle finansieras med intäkter från beställaren. Förbandens efterfrågan skulle styra hur stor produktionskapacitet FMLOG skulle ha och den övervägande delen av FMLOG skulle styras av beställarens krav och inte av FMLOG:s ledning. Tanken var att systemet skulle möjliggöra prisjämförelser och leda till en ökad kostnadsmedvetenhet hos förbanden och till en bättre kundanpassning.

I sin styrning av FMLOG skulle Högkvarteret kontinuerligt ställa krav på FMLOG:s effektivitets- och produktivitet utveckling. FMLOG skulle i en större utsträckning styras med nyckeltal som visade produktivitet utvecklingen, som skulle mätas genom debiteringsgrad, överkapacitet, personrelaterade nyckeltal samt kundrelationer.

I Högkvarterets uppdrag till förbanden skulle resurser för beställningar av FMLOG ingå. Högkvarteret skulle i dialoger med förbanden bedöma behovet av dessa resurser.

Riksrevisionen kan emellertid konstatera att modellen med efterfrågestyrning och intäktsfinansiering inte tillämpats fullt ut så som var tänkt. Istället visar granskningen att Högkvarteret försökt kombinera efterfrågestyrning med en styrning med fastställda ekonomiska ramar.

Det är ytterst Högkvarteret som avgör hur mycket FMLOG:s verksamhet under ett år får kosta och därmed indirekt FMLOG:s totala produktionskapacitet. Det innebär att förbandens efterfrågan kan överstiga eller understiga den kostnadsram, med tillhörande produktionskapacitet, som är satt av Försvarmaktens högkvarter.

Det är med ekonomiska ramar och genom uppföljning av det ekonomiska resultatet som Försvarmaktens högkvarter har styrt FMLOG. Någon styrning med nyckeltal, såsom debiteringsgrad med mera, har ännu inte ägt rum, även om denna form av styrning till del har tillämpats internt inom FMLOG. Högkvarteret har inte heller satt några mål för nyckeltalen. Istället har de av FMLOG redovisade nyckeltalen använts enbart som information.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att Högkvarteret tillämpat en styrning som skiljer sig från hur det var tänkt. Med en tämligen statisk produktionskapacitet har FMLOG haft en begränsad förmåga att hantera en fluktuerande efterfrågan från förbanden.

Budgetprocessen innebär ingen press på förbandens kostnader för logistik

Högkvarter ska ta ställning till förbandens uppdragsförslag. Dessa uttrycker vad förbanden bedömer att logistiken ska kosta kommande år. Förbandens bedömning bygger på den dialog förbanden haft med FMLOG. Dialogen utmynnar i en verksamhetsöverenskommelse som ger ett riktvärde för förbandens begäran om budget av Högkvarteret.

Riksrevisionen kan emellertid konstatera att denna budgetprocess tycks ha liten effekt på det verkliga utfallet av förbandens kostnader för sin logistik. Riksrevisionens analys visar nämligen att förbanden i allmänhet tilldelas mer pengar för sina logistikkostnader än de ursprungligen har begärt. Dessutom är det vanligt att förbanden överskrider den budget som beslutats.

Av granskningen framgår att denna komplikation bottnar i problem som rör Högkvarterets planering av förbandens verksamhet i förhållande till förbandens beställningar och FMLOG:s kapacitet. Försvarmaktens högkvarter tilldelar förbanden deras verksamhetsuppdrag efter och inte innan förbanden har slutit sina verksamhetsöverenskommelser med FMLOG. Det innebär att förbandens verkliga behov och tillhörande beställning kan överstiga vad FMLOG ursprungligen planerat för. På samma sätt kan alltså den budget förbandet tilldelats av Högkvarteret för logistiken överstiga förbandets ursprungliga begäran.

En ytterligare omständighet angående planeringen är att förbanden ofta under löpande verksamhetsår får tilläggsuppdrag av Högkvarteret, med tillhörande budgettillägg och tilläggsbeställningar av FMLOG.

Dessa omständigheter innebär att förbandens slutliga behov och budget för logistik ofta överskrider den beviljade budget för logistik, som förbanden kommit överens om med FMLOG, och som FMLOG därmed ursprungligen utgått ifrån i sin planering.

Mot bakgrund av detta kan Riksrevisionen konstatera att budgetprocessen inte har fungerat och måste förbättras när det gäller förhållandet mellan Högkvarterets planering, å ena sidan, och förbandens beställningar och FMLOG:s leveranskapacitet, å den andra.

Högkvarteret har svag kontroll över kostnaderna för logistik

När det gäller granskningen av förbandens begäran kan Riksrevisionen konstatera att FMLOG har fått ta över stora delar av den granskning det är meningen att Högkvarteret ska stå för. Att så är fallet är förknippat med

problem eftersom rollfördelningen mellan FMLOG och Högkvarteret, ur förbandens perspektiv, får betecknas som oklar.

I budgetprocessen och under löpande verksamhetsår ska Högkvarteret i sin bedömning av förbandens begäran om resurser för logistik ta ställning till om den är rimlig i förhållande till det uppdrag förbandet har tilldelats. Av intervjuer framgår att förbanden i regel tar i i överkant i sin bedömning av vilka behov de ska komma att ha samt att de strävar efter bästa möjliga logistik.

Förbanden uppger att Försvarmaktens högkvarter i regel godkänner deras begäran utan att ifrågasätta den. Istället upplever förbanden att det är FMLOG som bedömer rimligheten i förbandens begäran, snarare än Högkvarteret, i enlighet med vad som var tänkt. FMLOG har därför fått begränsa utbudet när de inte har kunnat täcka förbandens beställningar. FMLOG har således, åtminstone till viss del, tilldelats Högkvarterets kontrollerande roll.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att Högkvarteret i sin strävan att verka för besparingar inom logistiken satt press på FMLOG, det vill säga leverantören, och inte på förbanden, som är beställarna. Detta har lett till en ur förbandens perspektiv oklar rollfördelning. Är FMLOG en leverantör som efter förhandlingar går deras behov till mötes, förutsatt att dessa behov av Högkvarteret har bedömts vara rimliga? Eller är FMLOG såväl förbandens leverantör som den aktör som ska avgöra vad förbanden får eller inte får beställa? Riksrevisionen anser mot bakgrund av detta att Högkvarteret måste ta sitt ansvar för att granska förbandens begäran om budget för logistik.

Förbanden saknar incitament att vara kostnadseffektiva

Av granskningen framgår att förbanden saknar incitament att agera eller planera kostnadseffektivt. Förbanden upplever sig inte ha någon direkt anledning att följa upp och kontrollera FMLOG:s leveranser. En uppföljning skulle nämligen inte ha någon större betydelse. Förbanden får inte behålla eventuella besparingar i sin logistikbudget. Detta medför att förbanden inte har något att tjäna på att försöka omförhandla ett avtal eller dra ned på kostnader. Istället tilldelas förbanden en prislapp av FMLOG, som sedan vidarebefordras till Försvarmaktens högkvarter, som i regel godkänner den utan diskussion.

Att förbanden saknar starka incitament att planera och agera kostnadseffektivt får till följd att det saknas kostnadspress på FMLOG från förbandens sida.

Tilläggsbeställningar försvårar FMLOG:s planering

En orsak till att FMLOG har svårt att tillmötesgå förbandens efterfrågan är förbandens tilläggsbeställningar. Av granskningen framgår att Försvarmaktens högkvarter under löpande verksamhetsår relativt ofta ger förbanden

tilläggsuppdrag. Dessa tilläggsuppdrag, och tillhörande budgettillägg, utmynnar i att förbanden gör tilläggsbeställningar gentemot FMLOG. En annan orsak till tilläggsbeställningarna är förbandens egna problem med att beräkna sina behov på förhand.

Tilläggsbeställningarna tar resurser av den produktionskapacitet FMLOG hade utgått ifrån i sin ursprungliga planering. FMLOG har därför haft svårt att hantera tilläggsbeställningarna i kombination med de ordinarie beställningarna från förbanden.

6.4.2 *Rollfördelningen mellan förbanden och FMLOG har inte klarats ut*

Brister i förbandens beställarkompetens

En viktig del av budgetprocessen är förbandens egen förmåga att planera och beräkna vilka behov av logistik de förväntas ha under kommande verksamhetsår. Även förbandens förmåga att anpassa sig och lägga sina beställningar i tid har inverkan på FMLOG:s leveransförmåga.

Av denna granskning framgår emellertid att förbandens kompetens att beräkna sina behov ännu inte är tillräcklig. Flera förbandsföreträdare säger själva att det är svårt att beställa, varför det i praktiken blivit FMLOG som fått ta en stor del av detta ansvar och instruera förbanden om deras behov. Exempel talar även för att förbanden har haft svårt att anpassa sig till rådande tidsmarginaler för beställningarna.

Sammantaget kan Riksrevisionen därför konstatera att förbandens problem att uppfylla sin roll som beställare är en bidragande orsak till att FMLOG haft svårt att uppfylla sin roll som leverantör.

Förbanden och FMLOG hanterar inte avvikelser systematiskt

Även den bristfälliga rapporteringen från förbanden av brister i FMLOG:s leveranser kan ha påverkat FMLOG:s förmåga att uppfylla sina överenskommelser med förbanden. Granskningen visar även att när väl förbanden har rapporterat har inte FMLOG hanterat rapporteringen utan ofta förbisett den. Förbandens incitament att använda sin avvikelserapportering som ett verktyg för att få eventuella brister i FMLOG:s leveranser åtgärdade har därmed minskat. Sammantaget har ingen av parterna ännu byggt upp någon systematisk kunskap om eventuella brister och utvecklingsbehov i FMLOG:s leveranser.

Problem med ansvarsfördelning när det gäller hantering av materiel

Dagens system, där förbanden är låntagare och inte ägare av den materiel de använder, förutsätter att övergången från en låntagare till en annan fungerar. I granskningen framgår att den inte gör det på ett tillfredsställande sätt.

Förbanden och FMLOG har olika uppfattning om vilken ansvarsfördelning som gäller. Som systemet är utformat bär förbanden ansvar för att vad de haft till låns återlämnas i ett sådant skick att materiel sedan kan överlämnas till nästa låntagare. Samtidigt har FMLOG ansvar för att den materiel de levererar är i fullgott skick. Om ett förband tar emot materiel med en brist bär alltså FMLOG ett ansvar för detta eftersom FMLOG levererar materiel. Samtidigt, anser FMLOG, att som systemet är uppbyggt måste FMLOG kunna lita på föregående låntagares skötsel.

Riksrevisionen kan konstatera att rådande system har gett ett för stort utrymme för både förbanden och FMLOG att tolka reglerna på ett för dem själva fördelaktigt vis. Men vad som är fördelaktigt för förbanden respektive FMLOG är inte fördelaktigt för Försvarmakten i sin helhet.

Parternas sätt att tolka ansvarsförhållandena har haft konsekvenser för omvårdnaden av materiel. Det har påverkat förbandens förtroende för FMLOG som leverantör och förbandens förmåga att koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att även inom detta område finns utrymme för förbättringar. Av granskningen framgår att förbanden brustit i sitt ansvar att säkerställa att materiel de haft till låns är i fullgott skick när det återlämnas. På samma sätt har FMLOG brustit i sin kontroll över vilket skick den materiel de tagit emot, för att sedan kunna leverera till nästa låntagare, har. En förbättrad omvårdnad av förbanden och en bättre kontroll över materielens status av FMLOG innebär sammantaget en mer resurseffektiv hantering av Försvarmaktens resurser.

Det finns "bakre logistik" även på förbanden

Flera förband upplever att FMLOG tagit över en för stor del av Försvarmaktens logistik. Flera förband menar att bildandet av FMLOG inneburit att de förlorat kontrollen över den logistik de ska använda i sin verksamhet. Förbanden är därför i regel negativa till de centraliseringar som genomförts och till att FMLOG knutit logistiken till sig. Denna inställning kan ha påverkat överföringen av logistik från förbanden till FMLOG. Särskilt inom flyg- och marinförband återstår fortfarande bakre stöd och underhåll. Det finns även exempel där förband kontrollerar materiel och resurser som egentligen ska kontrolleras av FMLOG.

Riksrevisionen kan därför konstatera att det inte bara är brister i FMLOG:s leveranser som gör att förbanden inte koncentrerar sig på sin kärnverksamhet fullt ut. Ytterligare en orsak är att förbanden fortfarande delvis utför och förfogar över logistik som egentligen ligger inom ramen för FMLOG:s verksamhet.

Mindre mängd materiel

Förutom de orsaker som FMLOG och förbanden själva rår över finns orsaker till att avsedda effekter med reformen ännu inte nåtts som inte lika tydligt kan härledas till vare sig FMLOG eller till förbanden. FMLOG är i första hand en leverantör och inte producent. FMLOG:s förmåga att gå kundens behov till mötes påverkas därför av hur stor tillgången inom Försvarsmakten är av det som har beställts. Företrädare för såväl förbanden, FMLOG och Högkvarteret hänvisar till den begränsade tillgången av delar av den materiel som ska användas i insatser samt av förbanden i sin utbildningsverksamhet som en försvårande omständighet. I det tidigare invasionsförsvaret fanns ett förråd knutet till det enskilda förbandet. I dagens insatsförsvaret ska vissa delar av materielen användas av flera olika aktörer under samma verksamhetsår. Tillgången av denna materiel styrs inte av FMLOG.

Vidare påverkas FMLOG:s förmåga att leverera av att flera parter än FMLOG är involverade i den så kallade logistikkedjan. Förutom FMLOG ingår även näringslivet, Försvarets materielverk och Försvarsmaktens högkvarter i denna kedja. Oavsett var det brister i denna kedja är det ofta FMLOG som bär ansvaret i förbandens ögon.

6.5 Rekommendationer

6.5.1 Utgångspunkter för våra förslag

Av riksdagsbeslutet framgår att bildandet av FMLOG förväntades leda till vissa effekter. Kostnaderna för logistiken skulle reduceras, logistiken skulle vara anpassad till det nya försvaret och reformen skulle leda till att förbanden kunde koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Riksrevisionen kan konstatera att kostnaderna för logistiken har minskat något. FMLOG förmår dock ännu inte leverera en logistik som är anpassad till det nya försvaret. I flera avseenden har förbandens behov skilt sig från vad FMLOG har förmått leverera. Detta, i kombination med att förbanden delvis har kvar logistik som FMLOG ansvarar för, har inneburit att förbanden i vissa avseenden inte kunnat koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Riksrevisionen kan konstatera att systemet inte har tillämpats på det sätt som det var tänkt och att det bara till del har gett upphov till det som var avsikten med reformen. Istället för att låta FMLOG vara efterfrågestyrt och intäktsfinansierat styr Högkvarteret FMLOG med en fastlagd kostnadsram. Denna kostnadsram styr produktionskapaciteten och ger en begränsad rörlighet för FMLOG att anpassa sin kapacitet efter förbandens efterfrågan.

Följden är att FMLOG alltför ofta inte på ett tillfredsställande sätt förmår leverera förbandens beställningar. Detta leder till att förbanden inte fullt ut kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet.

Samtidigt visar granskningen att tillämpningen av modellen inte fungerar särskilt väl vad gäller att ge incitament för kostnadseffektivitet. FMLOG är satt under kostnadspress av Högkvarteret, men inte av förbanden. Förbanden å sin sida saknar tydliga incitament att planera och agera kostnadseffektivt. Inte heller den rådande budgetprocessen verkar för kostnadseffektivitet. Högkvarterets granskning av förbandens begäran är inte särskilt kritisk.

Problemen är delvis en planeringsfråga. Förbanden får sina uppdrag först sedan de slutit sin överenskommelse med FMLOG, vilket bidrar till tilläggsbeställningar från förbanden. Dessa kan sedan drygas ut ytterligare av tilläggsuppdrag från Högkvarteret, med ytterligare tilläggsbeställningar, utöver den ursprungliga beställningen, som följd. FMLOG har haft svårt att hantera denna fluktuerande efterfrågan.

Vidare visar granskningen att förbanden och FMLOG tolkar rådande direktiv för ansvar för materielens skötsel på olika sätt, med misskötsel och bristfällig omvårdnad som en konsekvens. Dessutom har FMLOG än så länge endast i en blygsam omfattning lagt ut verksamheter på entreprenad. Slutligen finns utrymme för förbanden att på ett bättre sätt beräkna sina behov, att beställa sin logistik samt att sköta sin avvikelshantering, en avvikelshantering som även FMLOG kan förbättra.

6.5.2 *Rekommendationer*

I syfte att öka resurseffektiviteten och måluppfyllelsen med reformen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Försvarmakten:

- FMLOG:s verksamhet bör tydligare än idag utgå från förbandens efterfrågan.
- Högkvarteret bör säkerställa att FMLOG förbättrar sin kapacitet att tillmötesgå förbandens behov av snabba och flexibla logistiklösningar.
- Högkvarteret bör inte styra FMLOG med en fast kostnadsram. Istället bör Högkvarteret tillämpa en styrning med krav på produktivitet utveckling och genom att sätta mål för fastställda nyckeltal, såsom debiteringsgrad med mera.
- Högkvarteret bör sätta press på förbandens kostnader för logistik genom att kritiskt bedöma förbandens behov och begäran om resurser. Högkvarteret måste därför ta ansvar för att såväl Högkvarteret som förbanden har kompetens och rutiner för att göra detta.

- Samordningen avseende budgetprocessen mellan Högkvarteret och förbanden å ena sidan, och den uppgörelse som förbanden sluter med FMLOG å andra sidan, kan förbättras. Förbanden bör därför ha fått sina uppdrag innan de sluter sin verksamhetsöverenskommelse med FMLOG.
- Försvarsmakten bör verka för att förbandens förmåga att beräkna sina behov och beställa sin logistik utvecklas.
- Högkvarteret bör ge förbanden incitament att planera och agera resurseffektivt. Förbanden bör därför få möjlighet att omprioritera medel för logistik till annan verksamhet inom förbandet.
- Högkvarteret bör tillförsäkra att FMLOG tar hänsyn till och beräknar eventuella merkostnader för förbanden som rationaliseringar inom FMLOG ger upphov till.
- FMLOG och förbanden bör förbättra sitt kvalitets- och uppföljningsarbete av fel eller förseningar av leveranser. FMLOG bör utveckla sitt kvalitetsarbete med tydliga mål om exempelvis leveranssäkerhet.
- Förbandens ansvar när det gäller vård av materiel som används bör följas upp av Högkvarteret. På samma sätt bör Högkvarteret följa upp att FMLOG har kontroll över och tar ansvar för att den materiel som levereras till FMLOG är i fullgott skick.
- Högkvarteret bör säkerställa att FMLOG:s arbete med att konkurranspröva verksamhet fortsätter och följs upp. Högkvarteret bör säkerställa att kostnaderna för FMLOG inte är högre än motsvarande verksamhet som är konkurrensutsatt.

Referenser

Handlingar från Försvarmakten

- Försvarmaktens årsredovisning för 2002.
Försvarmaktens årsredovisning för 2003.
Försvarmaktens årsredovisning för 2004.
Försvarmaktens årsredovisning för 2005.
FMLOG:s årsredovisning 2003.
FMLOG:s årsredovisning 2004.
FMLOG:s årsredovisning 2005.
Försvarmaktens budgetunderlag för år 2001.
Försvarmaktens budgetunderlag för år 2002.
Uppföljning av FMLOG, 2002-12-10, dnr 23 200:73581.
ÖB:s omstruktureringsorder 2001-06-28, HKV beteckning 02300:68181.
Yttrande, P4 beteckning 03 400:91254.
Riktlinjer för upphandlings- och försäljningsverksamheten inom Försvarmakten; bilaga till HKV beteckning 23 250:750 76.
Beslut om åtgärder med anledning av revision, 2006-04-26, HKV 23 800:66780.
Försvarmaktens omstrukturering - C FMLOG direktiv för logistikorganisationens anpassning till det nya försvaret, FMLOG beteckning 23 100.
PM 2001-11-08.
Försvarmaktens skrivelse till regeringen angående FORGUS, 2000-03-01, HKV 23 383:61419.
Direktiv för uppdragsförslag för 2007 och 2008 samt inriktning av verksamheten för 2009.
HKV beteckning: 23 200:73581.
Styrande nyckeltal för FMLOG, HKV beteckning: 23 200:65547.
Uppföljning av FM omstrukturering, HKV beteckning 16 310: 67367.
Revision styrning FMLOG, Försvarmaktens internrevision, 2004-09-28.
Revision av FMLOG Servdiv., Försvarmaktens internrevision, 2005-09-02.
Revision av FMLOG:s stab (23 800:72393), 2004-08-16.
Revision Styrning av FMLOG (23 800:74874), 2004-09-28.
Grundsyn Log Fu 2005.

Riksdag och regering

Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*.

Prop. 1999/2000:97, *Vissa organisatoriska frågor inom Försvarmakten, m.m.*

Prop. 2000/01:113, *Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m.*

Skr.2005/06:131, *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*.

Prop. 2002/03:1, Budgetproposition 2003.

Prop. 2003/04:1, Budgetproposition 2004.

Prop. 2004/05:1, Budgetproposition 2005.

Prop. 2005/06:1, Budgetproposition 2006.

Prop. 2006/07:1, Budgetproposition 2007.

Utskottsbetänkanden

Logistik- och underhållstjänsten inom Försvarmakten, bet.

1999/2000:FöU8, rskr. 1999/2000:251.

Vissa ledningsfrågor i Försvarmakten, m.m., bet. 2000/01:FöU9, rskr.

2000/01:214.

Reformerad styrning och förvaltning för försvaret, bet. 2005/06:FöU11.

Regeringsbeslut, 2002-10-10, Förvarsdep. (Fö2002/638/MIL.)

Regeringsbeslut, 1999-11-18, Förvarsdep.

Utredningar, rapporter och litteratur

Styrningen av insatsförsvaret, SOU 2005:92.

En effektiv förvaltning i insatsförsvaret, SOU 2005:96.

Styrning av försvaret, ESV 2005:10.

Effektutvärdering, ESV 2006:8.

NATO Logistics Handbook, Third Edition October 1997.

Försvarmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarmakten
(verksamheten); FFS 2005:7.

Försvarmaktens ekonomihandbok, 2005.

Intervjuer

I denna granskning av företrädare för nedanstående organisationsenheter inom Försvarmakten och FMLOG intervjuats.⁸³

Försvarmaktens Högkvarter

Försvarmaktens internrevision

FMLOG:s centrala stab

FMLOG:s teknikdivisions stab

FMLOG:s servicedivisions stab

FMLOG:s försörjningsdivisions stab

Marinverkstad Muskö

FMLOG:s försörjningsenhet i Skaraborg

I granskningen har företrädare för följande förband intervjuats.

Amfibieregementet, Amf 1

Livgardet, LG

Blekinge flygflottilj, F 17; Flygverkstaden vid F 17

Norrbottens flygflottilj, F 21

Tredje sjöstridsflottiljen, 3.sjöstridsflottiljen

Fjärde sjöstridsflottiljen, 4. sjöstridsflottiljen

Livregementets husarer, K 3

Göta trängregemente, T 2

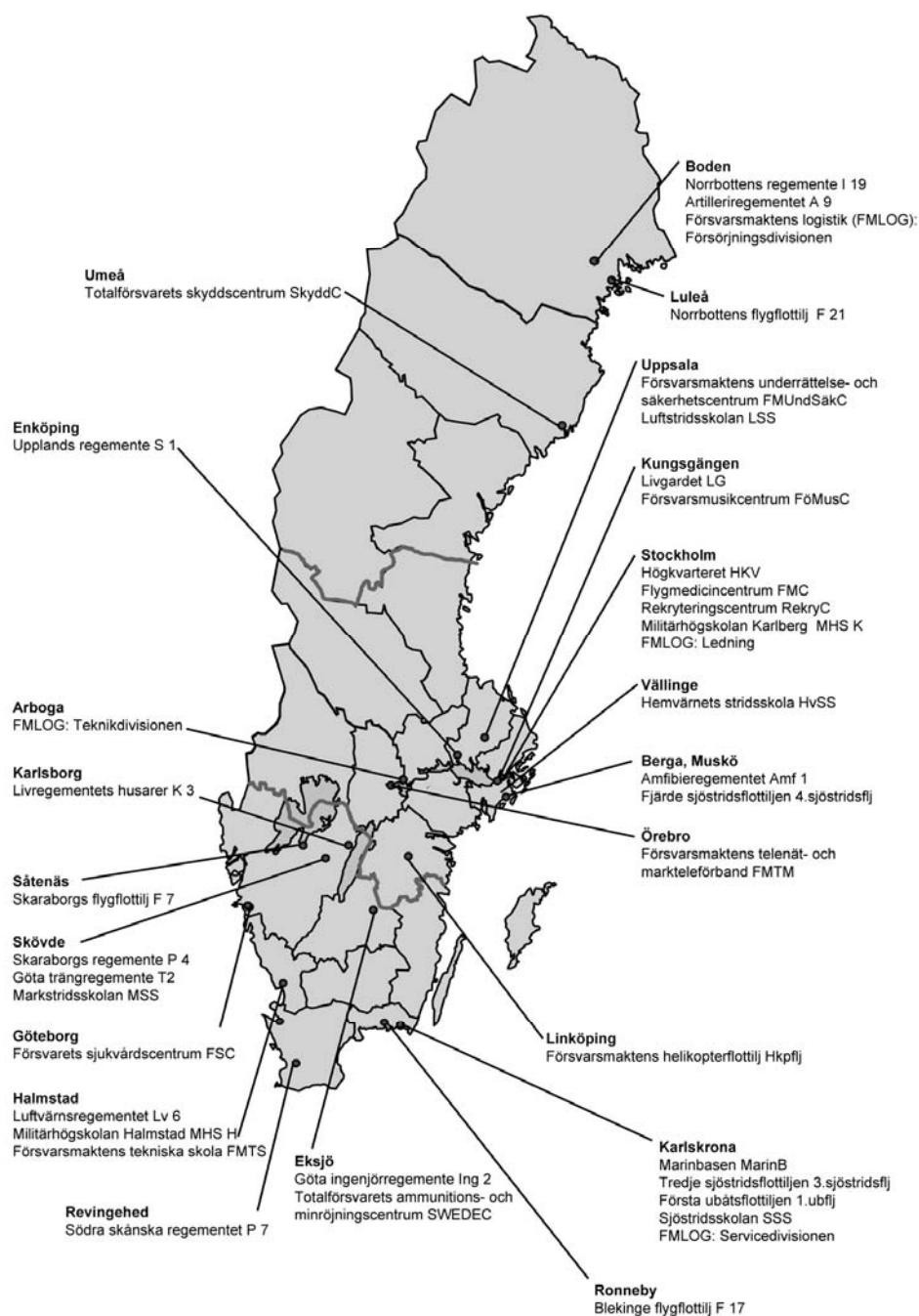
Södra skånska regementet, P 7

Norrbottens regemente I 19

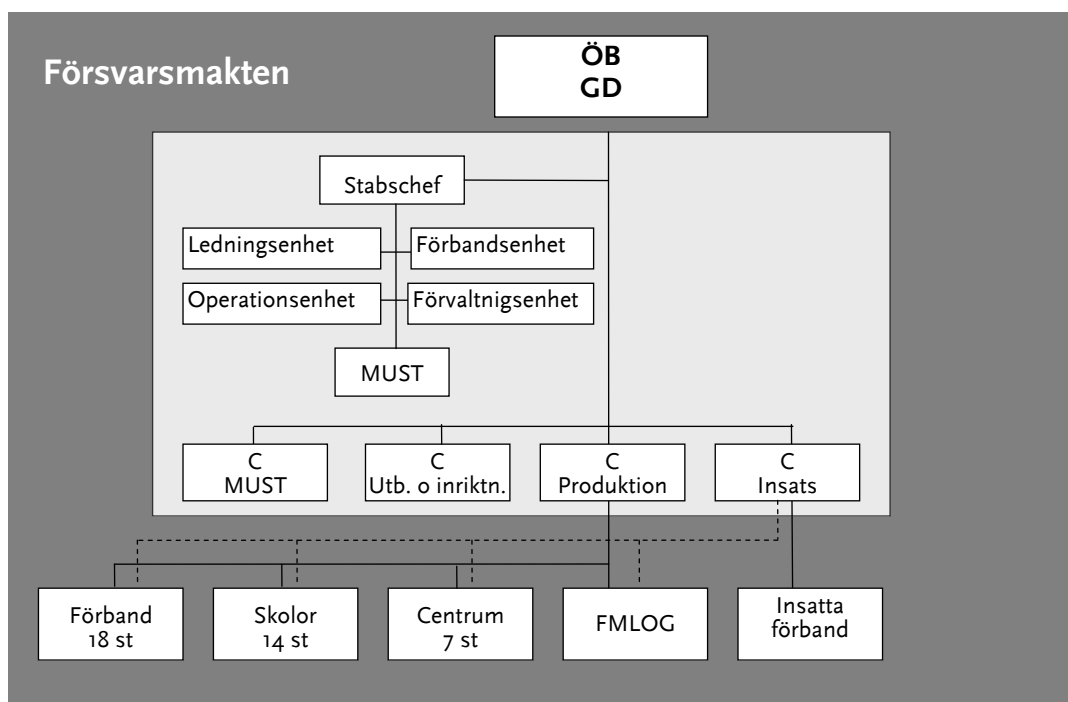
Artilleriregementet A 9

⁸³ I samband med intervjuerna har även en del presentationsmaterial presenterats för Riksrevisionen.

Bilaga 1 Geografisk beskrivning av Försvarsmaktens staber, förband och skolor 1 juli 2006



Bilaga 2 Försvarsmaktens ledningsstruktur



Bilaga 3 Verksamhet som bedrivs av FMLOG:s tre divisioner

Försörjningsdivisionen består av cirka 1 500 årsarbetskrafter fördelade på 59 orter runt om i landet. Divisionschef med divisionsstab, inklusive ledningar för centrala produktionsenheter har sina kontor i Boden. Divisionen har sex enheter. Enheten för förnödenhetsförsörjning, har bland annat som uppgift att tillhandahålla materiel till serviceförråden. Enheten för transporter ska stödja Försvarmakten med person-, gods- och förbandstransporter. Miljöenheten ska bland annat styra miljöverksamheten inom FMLOG och ge stöd till lokala enheter. I behovsenhetens uppgifter ingår att tillhandahålla rätt sorts förnödenheter i fred, kris och krig. Slutligen ansvarar förnödenhets-avvecklingsenheten för FMLOG:s del i Försvarmaktens materielavveckling.

Servicedivisionen finns på ett 40-tal orter i landet och har cirka 1 300 årsarbetskrafter. Servicedivisionens stab är belägen i Karlskrona. Av Servicedivisionen får förband, skolor och centrum stöd och service när det gäller upphandling, resor, lokalvård, telefoni, mat, ekonomiredovisning, administration, exempelvis löneadministration. Divisionens tio enheter är indelade i fyra serviceenheter, med ansvar för restauranger och övrig administration och sex produktionsenheter, som är specialiserade på ett tjänsteområde.

Teknikdivisionen står för tekniskt systemstöd och kvalificerat underhåll av olika materielsystem. Teknikdivisionen har cirka 1 750 årsarbetskrafter fördelade på 32 orter. Divisionschef och stabschef med stab finns placerade i Arboga. Inom Teknikområde marks markverkstäder underhålls markbundna materiel och vapensystem. Teknikområde ledning genomför drift och förvaltning av Försvarmaktens verksamhetsledningssystem (IT) samt underhåll av lednings- och sambandssystem, inklusive Försvarmaktens telenät och sensorer med mera. Teknikområde sjö består av Marinverkstäderna, som har en enhetsledning och verkstadsavdelning på Muskö samt en verkstadsavdelning i Karlskrona. Av teknikområde luft utförs tillsyn, reparation och modifiering av Försvarmaktens flygplan och helikoptrar. Slutligen försörjer teknikområde reservmateriel Försvarmaktens verkstäder, nationella och internationella förband, underhållsindustrin och övriga kunder med reservmateriel och drivmedel.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *styr de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land – *har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*

- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
 - 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
 - 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regel tillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskotts målet
- 2006:28 Anställningsstöd

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se