



DATUM
2014-01-15
ERT DATUM
2013-11-20

DIARIENR
2013/255-4
ER BETECKNING
Fö2013/1949/ESL

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Finansiell styrning av försvaret (ESV 2013:57)

Statskontoret lämnar i det följande synpunkter på Ekonomistyrningsverkets (ESV) förslag om den finansiella styrningen av försvaret genom förbandsanslaget (1:1) respektive materielanslagen (1:3 och 1:4) i två separata avsnitt. Vi inleder dock med några synpunkter av mer övergripande karaktär.

Övergripande synpunkter

På ett generellt plan anser Statskontoret att ESV:s utredning utgör ett viktigt underlag för att utveckla den finansiella styrningen av försvaret. Vi anser dock att regeringen bör invänta andra underlag för att kunna göra en samlad bedömning innan några förändringar genomförs.

Statskontoret konstaterar att ESV inte har haft optimala förutsättningar att utföra uppdraget. Regeringen tillsatte under hösten 2013 en särskild utredare med uppgift att till den 31 mars 2014 föreslå en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel (dir. 2013:52). Därutöver pågår genomgripande förändringar av verksamheten vid Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) till följd av reformeringen av försvarslogistiken. Förändringarna ställer bl.a. krav på nya eller ändrade interna processer för verksamhets- och ekonomistyrning inom respektive myndighet, men också på förändrade relationer myndigheterna emellan. Statskontorets uppdrag att följa och utvärdera försvarslogistikreformen ger inblick i en del av de processer som pågår. Likt ESV har vi t.ex. konstaterat att Försvarsmaktens nya ekonomimodell ännu inte är införd fullt ut, vilket är en förutsättning för att kunna genomföra delar av ESV:s förslag.

ESV har inom given tidsram inte kunnat beakta kommande förslag om styrningen av materielinvesteringarna. Som vi ser det bör regeringens och riksdagens behov av att strategiskt styra och få ändamålsenlig information om investeringar i försvarsmateriel vägas in i bedömningen om hur den finansiella styrningen av materielanslagen bör utformas.



Av rapporten framgår att de båda myndigheterna gör en egen översyn av ändamålen för de anslag som har omfattats av ESV:s uppdrag. Statskontoret har noterat att myndigheterna i mitten av december 2013 beslutade att skjuta översynen på framtiden. Därmed kommer de inte att presentera något förslag om en ny anslagsstruktur i slutet av januari 2014 som planerat.

Förbandsanslaget

Statskontoret instämmer i ESV:s bedömning att den finansiella styrningen av Försvarmaktens förbandsanslag (1:1) är ett underutnyttjat styrmedel i förhållande till anslaget storlek och regeringens behov av att kunna styra och följa genomförandet av det nya försvaret. Statskontoret tillstyrker därför på ett principiellt plan förslaget om att införa fler anslagsposter på förbandsanslaget. Vi instämmer också i ESV:s bedömning att den finansiella styrningen därigenom blir mer heltäckande och långsiktig jämfört med att styra med ettåriga anslagsvillkor.

Statskontoret ser också fördelar med att den finansiella styrningen bättre överensstämmer med resultatstyrningen, men har ingen uppfattning om huruvida indelningen i de sju förslagna anslagsposterna är den mest ändamålsenliga. ESV har tagit resultatstyrningen av förbandsanslaget som utgångspunkt för indelningen. Med ESV:s förslag följer därmed att hela den ekonomiska styrningen läggs fast i en struktur som blir mer permanent. Givet att regeringen och riksdagen bedömer att resultatstyrningen är ändamålsenlig kan indelningen vara lämplig. Statskontoret kan dock se ett behov av att regeringen prövar även resultatstyrningen av förbandsanslaget inför ett beslut om att ändra den finansiella styrningen av det. En sådan prövning ingick inte i ESV:s uppdrag.

Enligt vår bedömning kommer ett införande av den föreslagna anslagsposten 7 ge regeringen möjlighet att framöver ta ställning till och följa upp kostnaderna för Försvarmaktens gemensamma administration. Statskontoret kan dock inte utläsa av rapporten om anslagsposten 7 är tänkt att även täcka kostnaderna för Försvarmaktens grundorganisation (basorganisation). Mot bakgrund av grundorganisationens omfattning kan regeringen behöva styra och följa upp kostnaderna för denna i förhållande till insatsorganisationen. Detta talar för att grundorganisationen bör utgöra en egen anslagspost.

Statskontoret anser det viktigt att Försvarmaktens ekonomisystem stödjer den föreslagna indelningen av anslagsposter så att myndigheten inte behöver ha parallella system för intern respektive extern finansiell styrning och upp



följning. Som vi tidigare nämnt är den nya ekonomimodellen ännu inte införd. Det beror i sin tur bl.a. på att införandet av systemstödet PRIO är försenat, delvis på grund av logistikreformen. PRIO ska stödja Försvarmaktens ekonomistyrning. Därför blir det också svårt att bedöma tidshorisonten för ett införande av en ändrad finansiell styrning genom fler anslagsposter.

ESV:s idé om att som ett första steg införa återrapporteringskrav enligt den föreslagna indelningen skulle göra det möjligt för regeringen att få ett bättre beslutsunderlag innan fler anslagsposter införs. Statskontoret vill här påpeka att även en återrapportering med ett sådant syfte förutsätter att Försvarmaktens ekonomisystem möjliggör en sådan redovisning.

Materielanslagen

Statskontoret instämmer i ESV:s bedömning att finansieringsmodellen för att anskaffa och vidmakthålla försvarsmateriel, vilken involverar Försvarmakten och FMV, är komplex och svår genomtränglig. Modellens komplexitet gör att ESV stannar vid att föreslå att de finansiella transaktionerna på materielanslagen för anskaffning (1:3) och vidmakthållande (1:4) koncentreras till en av myndigheterna för att i ett första steg förbättra förutsättningarna för den finansiella styrningen och uppföljningen. ESV ser behov av vidare utredning i flera delar. Statskontoret vill återigen peka på vikten av att regeringen inväntar och beaktar utredarens förslag om hur den strategiska styrningen av materielinvesteringarna ska utformas. Vi vill också understryka betydelsen av att myndigheterna först inför den nya modellen för ledning och beställning av försvarslogistik och att denna också kommer att kunna avspeglas i anslagen 1:3 och 1:4.

ESV tar i sitt förslag inte ställning till om Försvarmakten eller FMV ska disponera materielanslagen. En koncentrerad av de finansiella transaktionerna till FMV skulle enligt ESV förutsätta att dispositionsrätten till de båda anslagen överförs från Försvarmakten till FMV. En sådan överföring skulle i grunden ändra ansvarsförhållandena inom försvaret. Statskontoret vill här peka på vikten av att utgå från de organisatoriska beslut som regeringen och riksdagen har fattat på detta område där Försvarmakten är beställare och FMV är leverantör. Försvarslogistikreformen syftar till att ytterligare renodla och förtydliga myndigheternas roller och ansvar i detta avseende. I en beställar-utförarmodell är det också naturligt att beställaren ansvarar för de ekonomiska resurserna. Vi förordar därför att Försvarmakten fortsatt disponerar materielanslagen.



Statskontoret instämmer i ESV:s bedömning att en förhandling mellan Försvarsmakten och FMV om priset per arbetstimme inte leder till ett tillräckligt rationaliserings- eller effektiviseringsstryck på FMV. Tvåpartsförhållandet och avsaknaden av konkurrens från andra utförare bidrar inte heller någon naturlig kostnadspress på FMV. För att råda bot på detta föreslår ESV att FMV tilldelas ett anslag för att täcka sina myndighetskostnader, vilket skulle omfattas av systemet för pris- och löneomräkning.

Statskontoret kan visserligen instämma i ESV:s tecknade problembild, men är inte övertygat om att en övergång från en helt avgiftsfinansierad verksamhet till en blandfinansierad sådan är det mest lämpliga sättet. En blandfinansierad verksamhet kommer att medföra krav på särredovisning av vilka kostnader som ska belasta myndighetsanslaget respektive Försvarsmakten eller andra kunder. Statskontorets erfarenhet från analyser av andra myndigheter med uppdragsverksamhet visar dock att en sådan särredovisning inte innebär någon garanti för en ekonomisk åtskillnad mellan finansieringsformerna. Enligt vår bedömning tyder ESV:s analys snarare på att Försvarsmakten behöver bli en bättre kravställare och förhandlare i sina affärsmässiga kontakter med FMV och därigenom ställa krav på effektivisering. Istället för att förhandla om timpris skulle Försvarsmakten t.ex. kunna förhandla om en totalkostnad för de materiel och tjänster som beställs.

Statskontoret ser också vissa svårigheter med att, åtminstone i närtid, införa ett myndighetsanslag för FMV. Genom försvarslogistikreformen och verksamhetsövergången från Försvarsmakten till FMV i början av 2013 har antalet anställda vid FMV fördubblats. Ytterligare verksamhetsövergångar inträffar under 2014 när funktioner för ledning och beställning överförs. Dessa omfattande förändringar påverkar naturligtvis storleken på FMV:s myndighetskostnader. Därutöver har regeringen och riksdagen ställt krav på rationaliseringar av de överförda verksamheterna. Innan reformen är genomförd ser Statskontoret därför att det kan bli svårt för regeringen att göra en tillförlitlig beräkning av myndighetsanslagets storlek.

Statskontoret konstaterar att FMV, utifrån ett generellt krav i regleringsbrevet om att utveckla resultatindikatorer och nyckeltal för verksamheten, i årsredovisningen bl.a. redovisar sina myndighetskostnader. Indelningen i kostnadsposter är visserligen grov, men ger en uppfattning om utvecklingen över tid. FMV redovisar också myndighetskostnad per debiterad timme som en indikator på produktivitet eller inre effektivitet. För att försäkra sig om en kontinuerlig redovisning och för att ytterligare öka transparensen i denna kan regeringen ställa krav på FMV att redovisa innehållet i myndighetskostnaderna och kanske på en mer detaljerad nivå än vad myndigheten själv har valt. Regeringen har också möjlighet att utifrån redovisad produktivitets-



utveckling ställa krav på förbättringar så att FMV blir föremål för ett rationaliseringstryck som motsvarar det som ställs på andra myndigheter genom pris- och löneomräkningen.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Annika Gustafsson, föredragande, och utredare Katarina Johansson och var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson