

Regeringsuppdrag

En förbättrad redovisning,
styrning och kontroll av
statens investeringar



EKONOMISTYRNINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag,
uppdrag från myndigheter och andra instanser
eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil
eller beställas från www.esv.se

Datum: 2013-12-20

Dnr: 3.1-47/2013

ESV-nr: 2013:59

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Elin Broman

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet) genomfört ett uppdrag om styrning av statens investeringar i enlighet med ESV:s regleringsbrev 2013.

ESV har utrett hur redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar kan förbättras och lämnat förslag på en mer ändamålsenlig och konsistent budgetering och redovisning.

Arbetet har bedrivits i projektform med Elin Broman som projektledare och en arbetsgrupp bestående av Curt Johansson, Ellen Rova och Carina Franzén.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Elin Broman har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetschef Anne Bryne, expert Curt Johansson, och utredarna Ellen Rova och Carina Franzén deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	7
1.1 Bakgrund och tillvägagångssätt	7
1.2 Förbättrad styrning mellan regering och riksdag	7
1.3 Förbättrad styrning mellan regering och myndighet	9
1.4 Investeringar i nationalräkenskaperna och realekonomisk fördelning av anslag	10
1.5 Konsekvenser och fortsatt beredning	10
2 Inledning	12
2.1 Uppdraget	12
2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar	12
2.3 Problembeskrivning.....	13
2.4 Angränsande rapporter och utredningar	14
2.4.1 Finanspolitiska rådets rapport.....	14
2.4.2 Riksrevisionens granskningsserie om infrastruktur	14
2.4.3 Utredning om investeringsplanering för försvarsmateriel	15
2.5 Genomförande	15
2.6 Rapportens disposition.....	16
3 Nuvarande budgeterings- och redovisningsmodell	17
3.1 Vad är en investering?	17
3.2 Regler för budgetering och uppföljning av statliga investeringar	20
3.3 Planering och budgetering	21
3.3.1 Finansiering av investeringar	21
3.3.2 Planeringsprocesser och investeringsplaner	27
3.3.3 Information i myndigheternas budgetunderlag	35
3.3.4 Samband mellan beställningsbemyndiganden och investeringsplaner	37
3.4 Redovisning och uppföljning	39
3.4.1 Uppföljning av investeringsplaner	39
3.4.2 Redovisning i årsredovisningen för staten	42
3.4.3 Uppföljning i myndigheternas årsredovisningar	44
3.4.4 Komponentavskrivning påverkar redovisningen av investeringar	47
3.5 Investeringar i nationalräkenskaperna	48
3.5.1 Bilaga om de offentliga investeringarna i vårpropositionen	49
3.5.2 Länk mellan de reala räkenskaperna och årsredovisning för staten	49
3.5.3 Finansräkenskaperna visar kapitalstocken	51
3.6 Investeringar i den realekonomiska fördelningen av anslag.....	52
3.6.1 Svårt att tolka information om investeringar utifrån realekonomisk fördelning ...	52
4 Intervjuer och iakttagelser	54
4.1 Knapphändig information om planerade investeringar	54
4.1.1 Information till riksdagen	54
4.1.2 Information till regeringen	55
4.2 Uppföljning av investeringar varierar beroende på investeringens karaktär	56

4.2.1	Riksdagens uppföljningsarbete	56
4.2.2	Regeringens uppföljningsarbete	56
4.3	Styrning och uppföljning av investeringar på myndigheterna	57
4.3.1	Styrning av verksamhetsinvesteringar	57
4.3.2	Otydlig koppling mellan planering av samhällsinvesteringar på myndigheterna i relation till investeringsplanerna	57
4.4	Gränsdragningsproblem vid klassificering av investeringar	58
4.5	Krav för en förbättrad styrning och uppföljning av statliga investeringar	59
4.5.1	Ett generellt regelverk är nödvändigt	59
4.5.2	Rätt information till rätt nivå	60
4.5.3	Realekonomisk fördelning av anslag görs men syftet med den är oklart	61
5	Förslag till en förbättrad styrning av investeringar	62
5.1	Styrning mellan riksdag och regering	62
5.1.1	För vilka investeringar bör regeringen lämna investeringsplaner?	63
5.1.2	Reglering av innehåll och utformning av investeringsplanen	65
5.1.3	En samlad bild över statens samhällsinvesteringar	68
5.2	Regeringens styrning av myndigheterna	71
5.2.1	Mer utförlig information om investeringar i myndigheternas budgetunderlag	71
5.2.2	Investeringsbudget i regleringsbrevet	77
6	Förslag till en förbättrad uppföljning av investeringar	80
6.1	Årsredovisning för staten och budgetpropositionen	80
6.1.1	Uppföljning av statens totala investeringar	80
6.1.2	Uppföljning av investeringsplaner	82
6.2	Myndigheternas rapportering av utfall avseende planerade investeringar	83
6.2.1	Uppföljning av investeringsbudget	83
6.3	Investeringar i NR och den realekonomiska fördelningen av anslag	85
7	Konsekvenser av ESV:s förslag och fortsatt beredning	87
7.1	Regeländringar	87
7.2	Hur påverkas Regeringskansliet?	88
7.3	Hur påverkas myndigheterna?	90
7.4	Metod för insamling av information	91
7.5	Fortsatt beredning	91
Referenser		93
Lagar och förordningar		93
Bilaga 1		94
Uppdraget enligt ESV:s regleringsbrev		94
Bilaga 2		95
Förslag till regeländringar		95
Bilaga 3		105
Regeringens förslag till investeringsplaner i budgetpropositionen för 2014		105
Bilaga 4		112
Exempel: Uppföljning av samhällsinvesteringar och riksdagens beslut om finansiering...		112
Bilaga 5		117

Anläggningstillgångar i balansräkningen i Årsredovisning för staten 2012.....	117
Noter till balansräkningens anläggningstillgångar	118
Bilaga 6	126
Intervjufrågor.....	126
Till myndigheterna	126
Till Regeringskansliet	127
Till riksdagens utskottskanslier.....	128
Vanligt förekommande begrepp i rapporten	129

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund och tillvägagångssätt

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att lämna förslag till en förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar.

Enligt Årsredovisningen för staten 2012 uppgick investeringar i anläggningstillgångar till 47,5 miljarder kronor. Merparten av investeringarna utgörs av vägar, järnvägar och försvarsmateriel.

I dag är det svårt att få en helhetsbild av hur mycket staten avser att investera och hur finansieringen ser ut. Dessutom är det otydligt i vilka fall regeringen ska lämna investeringsplaner i budgetpropositionen, vad de ska innehålla och hur informationen ska struktureras. Det finns inte heller några generella bestämmelser eller vedertagna utgångspunkter för hur planerade investeringar ska följas upp i staten. Slutligen finns det få bestämmelser om på vilket sätt och i vilken struktur myndigheterna ska rapportera in information om investeringar i budgetunderlaget som lämnas till regeringen.

Resultatet av den otydliga regleringen är bland annat att det saknas en röd tråd mellan uppgifterna om investeringar i de olika budget- och uppföljningsdokumenten. De dokument som särskilt avses är myndigheternas budgetunderlag, budgetpropositionen, myndigheternas årsredovisningar, årsredovisningen för staten, nationalräkenskaperna samt den realekonomiska fördelningen av anslag. Uppgifterna om investeringar i de olika dokumenten är inte jämförbara eftersom de utgår från olika avgränsningar av staten och olika definitioner av investeringar, är indelade på skilda sätt etc.

ESV har analyserat flera av de dokument som innehåller information om hur investeringar i staten budgeteras och redovisas i olika sammanhang. Dessutom har en serie intervjuer gjorts med företrädare från myndigheter, departement och riksdagens utskottskanslier i syfte att kartlägga hur styrning och uppföljning av investeringar fungerar i dag och vilka behov som finns. Mot bakgrund av dessa kartläggningar och analyser föreslår ESV regler och riktlinjer för en mer ändamålsenlig redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar.

1.2 Förbättrad styrning mellan regering och riksdag

ESV föreslår att investeringsplaner lämnas i budgetpropositionen för samtliga samhällsinvesteringar. Med samhällsinvestering avses alla investeringar som inte finansieras via den generella låneramen i Riksgäldskontoret, det vill säga där

riksdagen särskilt beslutar om finansieringen. Genom att koppla samman kravet på investeringsplaner till beslut om finansiering tydliggörs att det är dessa investeringar som till följd av sin samhälleliga betydelse beslutas, styrs och följs upp av riksdagen.

ESV föreslår att en gemensam utgångspunkt för samtliga investeringsplaner är att de utgår från objekt eller objektgrupper och att investeringar i anläggningstillgångar ska framgå av planen. ESV anser dock att det kan finnas behov av olika indelningar av investeringsplanerna som utgår från hur investeringar planeras inom olika verksamhetsområden. I planeringen och uppföljningen av ett investeringsprojekt är det ofta relevant att styra utifrån de totala utgifterna för projektet i stället för att utgå från vad som redovisas som anläggningstillgångar i redovisningen.

ESV föreslår att investeringsplanerna delas upp i anskaffning och utveckling av nya investeringar respektive vidmakthållande av befintliga investeringar. Det bör framgå i respektive avsnitt hur nyinvesteringar och vidmakthållande av befintliga investeringar kommer att finansieras, vilket skapar en länk mellan investeringsplanen och beslut om finansiering. För att kunna jämföra utfallet i årsredovisningen för staten med investeringsplanerna bör regeringen göra en bedömning av hur stor del av de totala utgifterna som beräknas redovisas som anläggningstillgångar. De investeringsplaner som riksdagen beslutar om ska följas upp i budgetpropositionen. Därutöver anser ESV att det är av största vikt att utfallet av investeringsplanerna kompletteras med uppföljning av väsentliga projekt.

ESV föreslår att en sammanställning av samhällsinvesteringar i termer av anläggningstillgångar och deras finansiering lämnas i budgetpropositionen. I och med att det inte finns en gemensam grund för indelningen i investeringsplaner eller för vilka utgifter som ska inkluderas i dem, finns svårigheter att använda investeringsplanerna som utgångspunkt för sammanställningen. ESV anser att en sammanställning av samhällsinvesteringar är nödvändig om regering och riksdag ska få en överblick av de samhällsinvesteringar som staten planerar och kunna jämföra och prioritera mellan olika investeringsområden. Vidare är den nödvändig för att följa upp finansieringen av investeringarna på konsoliderad nivå. Regeringen bör göra en uppföljning av sammanställningen i årsredovisningen för staten och väsentliga avvikelser bör analyseras och kommenteras.

ESV anser även att det finns ett behov av att de investeringar som finansieras genom en generell låneram hanteras effektivt och följs upp. Detta krävs både för att garantera en effektiv hushållning med statens medel och för att effekterna i statens egen verksamhet ska optimeras. ESV bedömer emellertid inte att det krävs att riksdagen fastställer investeringsplaner för verksamhetsinvesteringarna. ESV anser

att det är tillräckligt om riksdagen följer upp verksamhetsinvesteringar i årsredovisningen för staten genom att utnyttjad låneram ställs mot beslutad låneram.

1.3 Förbättrad styrning mellan regering och myndighet

ESV föreslår att reglerna om vilken information som myndigheten ska lämna i budgetunderlaget tydliggörs i syfte att möjliggöra för regeringen att styra och följa upp investeringar på ett strukturerat och konsekvent sätt. Riksdagen styr samhällsinvesteringar direkt genom att anvisa anslag eller fatta beslut om övriga kreditramar och verksamhetsinvesteringar genom en total låneram för samtliga anläggningstillgångar, som regeringen sedan fördelar till myndigheterna. ESV anser därför att informationen om investeringar i budgetunderlaget bör delas in i verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar.

ESV föreslår att det underlag som myndigheterna ska lämna om samhällsinvesteringar ligger till grund för såväl regeringens styrning som regeringens redovisning av investeringsplaner i budgetpropositionen till riksdagen. ESV föreslår att dessa underlag benämns förslag till investeringsplan.

ESV föreslår att myndigheten ska lämna en specifikation av större objekt som avser verksamhetsinvesteringar. Dessa uppgifter kan i första hand användas till att förbättra regeringens kontroll när det gäller investeringar man vill följa särskilt, men regeringen kan även ta ställning till om vissa verksamhetsinvesteringar har karaktär av samhällsinvestering och därför bör finansieras genom övrig kreditram. ESV bedömer att gränsen för när myndigheter ska behöva lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar bör vara 10 miljoner kronor. Även om utgångspunkten är att verksamhetsinvesteringar ska styras genom tilldelning av låneram anser alltså ESV att det finns behov av att stärka regeringens styrning av väsentliga investeringsprojekt. Det finns även behov av att skapa en mer konsekvent hantering av större investeringar i syfte att öka transparensen.

ESV föreslår att en indikativ investeringsbudget tas in i regleringsbrevet för samtliga myndigheter. ESV anser att investeringsbudgeten ska bestå av sammanställningen av myndighetens samtliga verksamhetsinvesteringar enligt strukturen i budgetunderlaget och den investeringsplan för samhällsinvesteringar som riksdagen beslutat. Myndigheten ska enligt förslaget följa upp investeringsbudgeten i årsredovisningen och kommentera väsentliga avvikelser.

1.4 Investeringar i nationalräkenskaperna och realekonomisk fördelning av anslag

ESV föreslår att årsredovisningen för staten kompletteras med en länk som visar sambandet mellan statens investeringar i nationalräkenskaperna (NR) och statens investeringar i anläggningstillgångar. Länken kommer att ha ett års eftersläpning eftersom NR:s utfall inte är färdigt när årsredovisningen för staten lämnas till riksdagen. Vidare anser ESV att information om den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock även fortsättningsvis bör finnas i bilagan om den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock i vårpropositionen. ESV bedömer emellertid att presentationen skulle tjäna på att vara uppdelad utifrån tillgångsslag. Detta särskilt med tanke på att även beredskapsinvesteringar, som utgör en betydande del av statens investeringar, kommer att klassificeras som investeringar i NR från och med 2014. Bilagan bör även kompletteras med en länk mellan NR och den information som finns om årets investeringar i anläggningstillgångar i årsredovisningen för staten. ESV bedömer att en länk mellan dessa båda skulle skapa en större förståelse för de uppgifter som redovisas och underlätta tolkningen av informationen. Dessutom ser ESV en möjlighet att kunna komplettera bilagan i vårpropositionen med tidsserier som visar statens investeringar i anläggningstillgångar.

ESV föreslår att en översyn av den realekonomiska fördelningen av anslag bör göras i syfte att förbättra kvaliteten av utfallet. När det gäller den realekonomiska fördelningen av anslag framkom vid de intervjuer som ESV genomförde att det finns oklarheter kring vad uppgifterna används till och vilka beslut som de ligger till grund för. Vid den analys som ESV gjort av de anslag som realekonomiskt fördelats som investeringar konstaterades vissa brister.

1.5 Konsekvenser och fortsatt beredning

ESV har i bilaga 2 lämnat ett förslag till ändringar i föreskrifter och allmänna råd till 9 och 10 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) om budgetunderlaget och verksamhetsplan samt i 21 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF) om rapportering av samhällsinvesteringar. ESV avser att bereda regelförslaget under hösten 2014 i enlighet med den regelgivningsprocess som finns inom verket, vilket även inkluderar att skicka ut ett utkast till regeländringar på konsekvensutredning. Innan reglerna börjar tillämpas planerar ESV även ta fram en vägledning för hur de nya reglerna ska tillämpas och vilka uppgifter om investeringar som myndigheterna ska lämna i budgetunderlaget och affärsverken i verksamhetsplanen.

ESV bedömer att Regeringskansliet behöver utveckla ett stöd i Hermes för att kunna sammanställa samhällsinvesteringarna och deras finansiering. Därutöver behöver Regeringskansliet utveckla e-brevsfunktionen i Hermes för att kunna lägga in

investeringsbudget för samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar. För att ESV ska kunna göra en sammanställning av utfallet för samhällsinvesteringar och deras finansiering i underlaget till årsredovisningen för staten behöver myndigheterna lämna uppgifter i Hermes.

I dag finns inga regler i budgetlagen (2011:203) om när regeringen ska presentera en investeringsplan i budgetpropositionen eller vad en sådan ska innehålla. ESV bedömer att en eventuell reglering i budgetlagen av investeringsplaner och uppföljning av dessa bör övervägas först när tillämpningen har funnit en stabil och ändamålsenlig form.

2 Inledning

I detta kapitel beskrivs kortfattat de problem som är bakgrunden till detta uppdrag samt de avgränsningar som ESV har gjort. Dessutom redogörs för några angränsande utredningar som har viss bäring på uppdraget. Slutligen beskrivs val av metod samt hur rapporten är disponerad.

2.1 Uppdraget

Enligt regleringsbrevet för 2013 ska ESV i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet) genomföra ett uppdrag om styrning av statens investeringar som ska avrapporteras den 30 december.

Enligt uppdraget ska ESV analysera hur investeringar i staten budgeteras och redovisas i olika sammanhang. En närmare analys ska göras av de investeringar som redovisas och föreslås i budgetpropositionen i relation till de anläggningstillgångar som redovisas i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten samt i relation till den realekonomiska fördelningen av anslagen och redovisning av statens investeringar i NR. ESV ska redogöra för väsentliga avvikelser och förklara orsakerna till dessa avvikelser och lämna förslag till hur en mer ändamålsenlig och konsistent budgetering och redovisning kan åstadkommas. En fullständig uppdragsbeskrivning finns i bilaga 1.

2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

ESV har tolkat uppdraget som att det är styrning av årets investeringar som avses, inte de ackumulerade värdena. Vidare har ESV tolkat att uppdraget inte omfattar en närmare utredning av hur styrning, planering och uppföljning av enskilda projekt går till på myndigheterna eller hur dessa rapporteras till regeringen.

Investeringar används ibland i en mer allmän betydelse där exempelvis utbildningssatsningar kan ingå. Denna lite ”mjukare” definition av investeringar, analyserar ESV inte djupare i denna rapport.

Trafik- och försvarsområdena står för två tredjedelar¹ av statens investeringar varför en stor del av rapporten ägnas åt just dessa områden.

¹ Se not 60 till finansieringsanalysen i Årsredovisning för staten 2012 (regeringens skrivelse 2012/13:101)

2.3 Problembeskrivning

I detta avsnitt beskriver ESV kortfattat problembilden. En mer utförlig problembeskrivning finns i kapitel 3 där även nuvarande budgeterings- och redovisningsmodell beskrivs.

Benämningen investering har inte en enhetlig betydelse i staten och klassificering och presentation görs på olika sätt i myndigheternas årsredovisningar, årsredovisningen för staten, investeringsplanerna i budgetpropositionen, nationalräkenskaperna (NR) och den realekonomiska fördelningen av anslag. Konsekvensen blir bland annat att det inte går att utläsa hur mycket staten avser att investera, hur finansieringen ser ut och om utfallet blev som planerats. I och med att helhetsbilden saknas har regeringen svårt att svara på frågan om staten investerar tillräckligt.

För de flesta verksamheter, utom för affärsverk och fastighetsförvaltande myndigheter, finns inga generella regler om när investeringsplaner ska upprättas, hur de ska se ut eller vad de ska innehålla. De investeringsplaner som redovisas i budgetpropositionen har därmed olika utgångspunkter och innehåller olika information. Det finns heller ingen tydlig koppling mellan investeringsplanerna och riksdagens beslut om finansiering. Därutöver finns flera investeringar som uppgår till betydande belopp och som inte alls redovisas i investeringsplaner. Det saknas även riktlinjer för regeringens styrning av verksamhetsinvesteringar som kan uppgå till väsentliga belopp och få betydande konsekvenser för den framtida verksamheten. Sammantaget får detta till följd att det inte är tydligt hur statens investeringar ska planeras, genomföras och följas upp på ett effektivt sätt och på vilken nivå olika typer av investeringar ska styras. Vidare har regeringen inte tillräcklig kontroll över vilka ekonomiska konsekvenser investeringarna kan få på den framtida verksamheten.

I budgetpropositionen är den information som presenteras om investeringar i investeringsplaner ibland detaljerad och ibland väldigt övergripande beroende på verksamhetsområde. Följden blir att riksdagen har svårt att ta ställning till och bedöma hur olika investeringar förhåller sig till varandra. Dessutom följs planerade investeringar inte upp på ett enhetligt sätt och den uppföljning som görs är ofta bristfällig. Inom flera områden är det också svårt att få information om avvikelser, som exempelvis fördyringar och förseningar. Därmed har riksdagen svårt att avgöra vad resultatet blev av de investeringar som beslutades i investeringsplanerna och eventuella konsekvenser av uteblivna investeringar.

2.4 Angränsande rapporter och utredningar

Det finns flera angränsande utredningar och rapporter som enligt ESV:s bedömning har en viss koppling till uppdraget.

2.4.1 Finanspolitiska rådets rapport

Finanspolitiska rådets rapport från 2011² fokuserar till viss del på de offentliga investeringarna och på diskussionen om huruvida mål och regler för det finansiella sparandet leder till att investeringar trängs undan. Finanspolitiska rådet menar att det finns skäl att ta oron på allvar. Man nämner de senaste årens stora problem i järnvägstrafiken som exempel, något som rådet menar visar på att investeringar eftersatts. Man efterlyser därför en bättre redovisning och analys av de offentliga investeringarnas utveckling i de ekonomiska propositionerna. För att investeringarna och kapitalstockens utveckling i den offentliga sektorn ska få tillräcklig uppmärksamhet kan det vara lämpligt att dessa årligen redovisas till riksdagen i en särskild rapport, menar rådet. Ett minimikrav borde vara att ett särskilt kapitel i antingen vårpropositionen eller budgetpropositionen (eller i båda) ägnas åt de offentliga investeringarna.

2.4.2 Riksrevisionens granskningsserie om infrastruktur

Riksrevisionen har genomfört en serie granskningar på temat ”Infrastruktur på nya villkor”. Den centrala frågeställningen för granskningsstrategin var; är statens instrument för att utveckla och underhålla transportinfrastrukturen utformade så att de leder till en effektiv användning av resurserna?

Enligt Riksrevisionen förekommer bland annat problem med att en systematisk uppföljning saknas på flera områden, att planeringen brister i att fånga upp kostnader i tid och att överskattade nyttor och underskattade kostnader förekommer i beslutsunderlagen.

Dessa brister får enligt Riksrevisionen till konsekvens att betydande risker för ineffektiva satsningar och fördyringar uppkommer. Bristerna får även konsekvenser för genomförandet av klimatpolitiken och för styrningen av statens budget. Enligt Riksrevisionen beror problemen inte på brister i utformningen av styrmedel och principer, åtminstone inte i första hand. I stället beror problemen på att styrmedel och principer inte tillämpas som avsett, vare sig av regeringen eller av Trafikverket³.

² Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011

³ RIR 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?

ESV vill framhålla att Riksrevisionens granskningsserie har en annan skärning än detta uppdrag. Riksrevisionen granskar enskilda investeringsprojekt, vilket inte ESV gör i denna rapport (se avgränsningar, avsnitt 2.2).

2.4.3 Utredning om investeringsplanering för försvarsmateriel

I en utredning som ska avrapporteras den 31 mars 2014 ska en särskild utredare föreslå en ändrad process för hur regeringen styr investeringar i försvarsmateriel. Syftet med utredningen är att utforma en ändamålsenlig ordning för styrningen av Försvarsmaktens materielinvesteringar samt öka möjligheterna för riksdagen och regeringen att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå⁴. ESV har haft kontakt med företrädare för utredningen under arbetet med detta uppdrag.

2.5 Genomförande

För att genomföra uppdraget har ESV gjort dokumentstudier och intervjuer. De dokument som studerats är bland annat regleringsbrev, årsredovisningar, budgetunderlag, budgetpropositioner, vårpropositioner, betänkanden samt rapporter och granskningar som rör investeringar i staten. Utgångspunkten för urvalet av dokument var målet att skapa en förståelse för hur statens investeringar styrs och genomförs samt hur de redovisas. Dessutom studerades särskilt budgetunderlag, årsredovisningar och budgetpropositioner för att se om det fanns väsentliga avvikelser mellan de investeringar som redovisas och föreslås i budgetpropositionen i relation till de anläggningstillgångar som redovisas i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisning för staten.

Intervjuer har gjorts med företrädare för nio myndigheter. Såväl myndigheter med infrastrukturella investeringar som de med endast verksamhetsinvesteringar har varit representerade. Frågorna har varit öppna och i korthet behandlat den information om investeringar som departementen begär från myndigheten, hur redovisningen går till och vilken uppföljning som görs.

Vidare har ESV genomfört fyra intervjuer med företrädare från Finans-, Närings-, Försvars- och Socialdepartementen. Även här har frågorna varit öppna, men mer med fokus på vilka behov som finns när det gäller styrningen av myndigheterna och rapporteringen till riksdagen.

Slutligen har fyra intervjuer gjorts med företrädare från riksdagens utskottskanslier. Den kanslipersonal som intervjuats representerar Finans-, Närings-, Försvars-, och Trafikutskotten. I likhet med ovan var frågorna öppna men koncentrerades till

⁴ Kommittédirektiv 2013:52, Investeringsplanering för försvarsmateriel

huruvida den information om investeringar som riksdagen får från regeringen är tillräcklig och ändamålsenlig.

Vid valet av intervjuobjekt har ESV följt kedjan från myndigheten till dess fackdepartement och vidare till ansvarigt utskott. Det finns cirka 230 myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen⁵ och alla har någon form av investeringar. ESV bedömde dock inte att uppdraget var av sådan art att det fanns behov av att skicka ut en enkät. Frågeställningarna hade mer formen av diskussionspunkter och därför bedömdes möten med respondenterna vara nödvändigt.

Alla intervjuade fick frågorna skickade till sig i förväg för att hinna göra förberedelser inför intervjutillfällena (se bilaga 6).

Ett generellt problem med intervjuer är att de ofta återger den intervjuades uppfattning om hur förhållanden *bör* vara i stället för hur förhållandena faktiskt *är*. Den risken har ESV varit medveten om och har därför försökt bredda urvalet av intervjuobjekt för att fånga flera olika synsätt. Där det har varit möjligt har ESV kompletterat intervjuerna med olika typer av information, bland annat redovisningsdata.

För att bredda förankringen hos myndigheterna har ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd, där 16 stycken myndigheter är representerade, behandlat uppdraget vid fyra tillfällen. Rådets ledamöter är huvudsakligen controllers och ekonomichefer på central nivå vid statliga myndigheter.

2.6 Rapportens disposition

I kapitel 3 presenteras först de huvudsakliga betydelseerna av begreppet investering och därefter sammanfattas de regler som styr budgetering och redovisning av statens investeringar. Den sista delen av kapitlet redogör för investeringar i NR och den realekonomiska fördelningen av anslag. I det 4:e kapitlet beskrivs de iakttagelser som ESV gjort i samband med intervjuer med myndigheter, Regeringskansliet och riksdagens utskottskanslier. I kapitel 5 och 6 redogör ESV för de förändringar som verket föreslår. I det avslutande kapitlet, kapitel 7, beskrivs de konsekvenser som ESV bedömer att förslagen kan få för Regeringskansliet och myndigheterna.

⁵ En förteckning över de myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen finns på <http://sromyndigheter.esv.se/>

3 Nuvarande budgeterings- och redovisningsmodell

I detta kapitel presenteras först de huvudsakliga betydelseerna av begreppet investering och därefter sammanfattas de regler och riktlinjer som styr budgetering och redovisning av statens investeringar. Slutligen beskrivs redovisningen av investeringar ur ett NR-perspektiv, följt av en redogörelse avseende den realekonomiska fördelningen av anslag. Av respektive avsnitt framgår även de problem som ESV vill uppmärksamma med nuvarande modell.

3.1 Vad är en investering?

Benämningen investering används i flera sammanhang och det är inte alltid entydigt vad som avses. Följande betydelser av begreppet återfinns i budgetdokument och utfallsdata:

1. Investeringar i anläggningstillgångar

Investeringar i anläggningstillgångar är tillgångar som anskaffats eller uppförts under budgetåret och som uppfyller definitionen av en anläggningstillgång.

5 kap. 1 och 2 §§ FÅB samt ESV:s föreskrifter och allmänna råd till dessa paragrafer definierar vad som är en anläggningstillgång. I förordningstexten står att ”Med anläggningstillgång förstås en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Med omsättningstillgång förstås annan tillgång.” Av föreskrifterna framgår också att ”en tillgång är en resurs som kontrolleras av en myndighet till följd av inträffade händelser och som förväntas ge myndigheten ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden”. Det är alltså inte tillgångens natur i sig utan avsikten med innehavet som är avgörande för tillgångens klassificering. Ett exempel på det är att lager som innehas i beredskapssyfte ska klassificeras som anläggningstillgång, även om delar av lagret omsätts löpande.

Enligt 5 kap. 3 § FÅB ska en anläggningstillgång redovisas till anskaffningsvärdet, vilket motsvarar utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning. För anläggningstillgångar som tas emot som gåva är anskaffningsvärdet detsamma som marknadsvärdet.

Av föreskrifterna framgår att i anskaffningsvärdet ska de kostnader som är direkt hänförliga till förvärvet räknas in. Med detta menas de kostnader som uppkommer för att få tillgången på plats och i skick att utnyttjas i enlighet

med syftet med anskaffningen. I anskaffningsvärdet för en egentillverkad tillgång ska de kostnader som direkt kan hänföras till produktionen av tillgången och en skälig andel av indirekta tillverkningskostnader räknas in.

Utbetalning av förskott till anläggningstillgångar är dock ingen investering eftersom myndigheten inte fått någon motprestation under budgetåret.

Definitionen av investeringar i anläggningstillgångar gäller såväl för årsredovisningen för staten som för myndigheternas egna årsredovisningar. Även budgetlagens bestämmelser om finansiering av investeringar utgår från denna definition. Statens investeringar i anläggningstillgångar uppgick 2012 till 47,5 miljarder kronor⁶.

2. Investeringar i planeringsprocessen

När myndigheten planerar investeringar är det vanligt att samtliga utgifter hänförliga till investeringar finns med, det vill säga definitionen är ofta vidare än den för en anläggningstillgång. Dessutom varierar de utgifter som ingår i planeringsskedet mellan olika verksamhetsområden.

Investeringsplanerna (som beskrivs närmare i avsnitt 3.3.2) som regeringen presenterar i budgetpropositionen utgår oftast från hur investeringar definieras i planeringsprocessen. I de investeringsplaner som regeringen redovisade för riksdagen i budgetpropositionen för 2013 prognostiserades investeringarna för 2012 uppgå till 45,8 miljarder kronor⁷. I och med att det inte finns några bestämmelser för vilken avgränsning som gäller för de utgifter som ska räknas in i investeringsplanen innehåller sammanräkningen emellertid olika typer av utgifter beroende på verksamhetsområde.

3. Vidmakthållande åtgärder av befintliga investeringar

Åtgärder för vidmakthållande omfattar både reinvesteringar och underhåll. De utgifter för vidmakthållande som är värdehöjande redovisas som anläggningstillgångar medan de som inte är det kostnadsförs. Från och med 2014 finns ett särskilt anslag för vidmakthållande inom både försvarsområdet och transportinfrastrukturområdet. Det finns i dagsläget, i likhet med situationen för nyinvesteringar i planeringsprocessen, ingen enhetlig definition för de utgifter som ingår i vidmakthållande och därmed inga uppgifter om statens totala utgifter.

4. Investeringar i nationalräkenskaperna

⁶ Se finansieringsanalys i Årsredovisning för staten 2012 (regeringens skrivelse 2012/13:101)

⁷ Enligt sammanräkning av investeringsplanerna i budgetpropositionen för 2013

I NR lämnas information om investeringar som till största delen utgår från vad som redovisas som anläggningstillgångar. NR har dock en annan avgränsning av staten än vad som framgår av budgetlagen. Därutöver finns skillnader i klassificeringen av vad som räknas som investeringar. En utförlig beskrivning av dessa skillnader återfinns i avsnitt 3.5.2. Statens investeringar enligt NR uppgick 2012 till 51,9 miljarder kronor⁸.

Vad som innefattas i begreppet investering varierar således beroende på vilket perspektiv man har. Begreppsskillnaderna illustreras i figur 1.

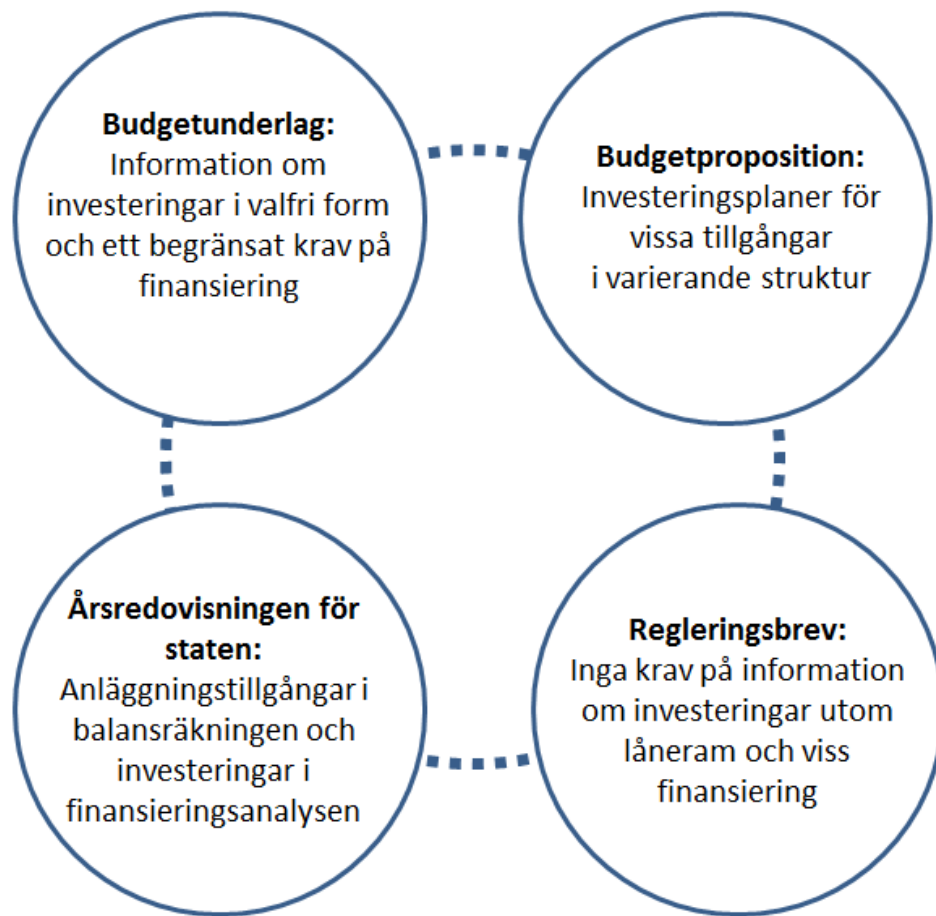


Figur 1: Begreppet investering ur olika perspektiv

⁸ Enligt information från Statistiska centralbyrån

3.2 Regler för budgetering och uppföljning av statliga investeringar

Det generella regelverket som styr investeringar är relativt begränsat. Detta är sannolikt orsaken till att den praxis för budgetering och uppföljning som utvecklats skiljer sig åt mellan olika verksamhetsområden. De regler som finns varierar dessutom till viss del mellan olika kategorier av investeringar.



Figur 2: Nuvarande information om investeringar i de olika styrdokument

Den nuvarande budgeterings- och redovisningsmodellen har resulterat i att länkarna mellan de investeringar som redovisas i de olika dokumenten i styrkedjan ovan är otydlig. Den varierande praxis som utvecklats leder nämligen till att informationen i de olika dokumenten utgår från olika definitioner och presenteras med olika detaljeringsgrad och i olika strukturer.

3.3 Planering och budgetering

I nuvarande budgetmodell lämnar regeringen förslag om investeringar till riksdagen i budgetpropositionen, dels i form av investeringsplaner, dels i form av en total låneram för finansiering av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet. Regeringen lämnar även förslag om att riksdagen ska besluta om anslag och övriga kreditramar som i vissa fall finansierar investeringar. I det här avsnittet går ESV igenom budgetstyrningen av investeringar via finansieringsform och planeringsprocess.

3.3.1 Finansiering av investeringar

Budgetlagen reglerar regeringens finansiella befogenheter och skyldigheter inom finansmaktens område. Regeringen reglerar myndigheternas finansiering av anläggningstillgångar och aktier i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Riksdagen beslutar varje år om en generell låneram inom vilken regeringen får finansiera anläggningstillgångar som används i statens verksamhet. Detta framgår av 7 kap. 1 § budgetlagen och i rapporten kommer denna typ av anläggningstillgångar fortsättningsvis benämnas verksamhetsinvesteringar. Även om verksamhetsinvesteringarna ska finansieras genom den generella låneramen finns det undantag från denna huvudregel, exempelvis får myndigheter finansiera investeringar med bidrag från utomstatliga givare. Om det leder till en lägre kostnad för staten under hela den ekonomiska livslängden kan myndigheter även finansiera verksamhetsinvesteringar med leasing. Dessa undantag används emellertid endast i begränsad omfattning.

Aktier eller andelar i ett företag och annat kapitaltillskott ska enligt 7 kap. 2 § däremot finansieras med anslag. Regeringen får inte utan ett bemyndigande från riksdagen förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag, enligt 8 kap. 3 §.

Andra tillgångar än de som anges ovan ska enligt 7 kap. 5 § finansieras med anslag. Av 7 kap. 6 § framgår att riksdagen för en viss myndighet, ett visst lån eller en viss anskaffning kan besluta om annan finansiering. Sådana beslut gäller oftast investeringar som annars skulle ha finansierats med anslag. I rapporten benämner ESV fortsättningsvis de investeringar som inte är verksamhetsinvesteringar för samhällsinvesteringar.

Investeringar i infrastrukturella anläggningstillgångar kan helt eller delvis finansieras genom medfinansiering från exempelvis kommuner eller EU. Normalt kräver en sådan medfinansiering ett riksdagsbeslut.

Av 8 kap. 9 § framgår att om försäljningsinkomster har uppkommit i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får regeringen besluta att inkomsten ska disponeras för att finansiera investeringar som ingår i investeringsplanen.

Ett undantag i kapitalförsörjningsförordningen ger affärsverken möjlighet att finansiera investeringar med egna medel, vilket görs i relativt stor utsträckning. Affärsverken har också möjlighet att finansiera investeringar med lån utanför Riksgäldskontoret.

Myndigheterna lämnar förslag om investeringar och låneramar etc. i budgetunderlaget och affärsverken i en verksamhetsplan. Båda dessa dokument ska myndigheter och affärsverk lämna till regeringen senast den 1 mars.

3.3.1.1 Investeringar som finansieras med anslag

I budgetpropositionen föreslår regeringen att riksdagen anvisar ramanslag som helt eller delvis ska användas till att finansiera de investeringar som enligt budgetlagen ska finansieras med anslag. Det är dock ovanligt att ett anslag uteslutande används till att finansiera investeringar i anläggningstillgångar. Anslagen har ofta ett vidare ändamål än investeringar i anläggningstillgångar, som till exempel anslag för vidmakthållande och krisberedskap. Dessutom kan utgifter i anslutning till investeringar i anläggningstillgångar få finansieras med anslaget, som exempelvis anslaget för utveckling av statens transportinfrastruktur.

Tabell 1: Anslag som används till samhällsinvesteringar 2014⁹

UO	Anslag	Benämning	Anvisat anslag (tkr)
6	1:3	Anskaffning av materiel och anläggningar	8 856 194
6	1:4	Vidmakthållande, aveckling m.m. av materiel och anläggningar	6 704 249
6	2:4	Krisberedskap	1 112 851
20	1:3	Åtgärder för värdefull natur	636 535
20	1:16	Skydd av värdefull natur	808 000
22	1:1	Utveckling av statens transportinfrastruktur	18 389 167
22	1:2	Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur	19 572 580
22	1:10	Från EU-budget TEN-T medel	348 500
22	1:11	Trängselskatt i Stockholm	873 886
22	1:14	Trängselskatt i Göteborg	817 000
24	1:19	Kapitalinsatser i statliga bolag	1 000

För 2014 har regeringen inte lämnat något förslag om att tillföra kapital till statliga bolag. Det är dock vanligt att behov uppstår löpande under budgetåret, vilket medför att regeringen lämnar ett förslag om att anvisa anslag i ändringsbudget under året.

⁹ Budgetpropositionen för 2014, se regeringen.se

Under 2012 användes 25,4¹⁰ miljarder kronor av anvisade anslag till att finansiera investeringar i anläggningstillgångar. Av dessa avsåg 1 miljard kronor kapitalinsatser i statliga bolag.

3.3.1.2 Övriga kreditramar hänförliga till investeringar

Som nämnts kan riksdagen besluta att investeringar ska ha en annan finansieringsform än den huvudprincip som anges i budgetlagen. Detta gäller oftast investeringar som annars skulle ha finansierats med anslag men som i stället finansieras med ett särskilt lån som ryms inom en så kallad övrig kreditram. Ett exempel på detta är vissa investeringar i vägar och järnvägar. Investeringar i fastigheter som Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket gör finansieras även via en övrig kreditram. I budgetpropositionen lämnar regeringen i dessa fall förslag till nya eller ändrade övriga kreditramar i Riksgäldskontoret för respektive utgiftsområde. Detta görs för varje enskild kreditram. En sammanställning av övriga kreditramar finns i budgetpropositionen¹¹. Sammanställningen är uppdelad på låneramar för investeringar respektive övriga krediter. Övriga krediter i tabellen är normalt inte hänförliga till investeringar utan används för att finansiera rörelsekapital eller specifika ändamål av annan karaktär.

¹⁰ Beloppet har räknats fram genom analys av den realekonomiska fördelningen av anslag för 2012. En sammanställning av de anslag som använts för att finansiera investeringar finns i bilaga 4. Där framgår även hur övriga investeringar under 2012 har finansierats.

¹¹ Budgetpropositionen för 2014, finansplan och skattefrågor, kap. 11

Tabell 2: Förslag till övriga kreditramar för 2014¹²

Tabell 11.5 Övriga kreditramar 2014			
<i>Miljoner kronor</i>			
Utgifts- område	Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2013 ¹	Kreditram 2014 ²
<u>Låneramar:</u>			
2	7:e AP-fonden	0	5
2	Fortifikationsverket	9 488	11 500
2	Statens fastighetsverk	11 712	12 800
2	Riksgäldskontoret	2 389	2 915
6	Socialstyrelsen	150	350
6	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	0	300
21	Affärsverket Svenska kraftnät	1 907	9 300
22	Trafikverket	39 651	44 000
22	Luftfartsverket	0	1 500
22	Sjöfartsverket	-146	835
<u>Övriga krediter:</u>			
2	7:e AP-fonden	63	100
2/23	Kammarkollegiet ³	-448	360
2	Statens tjänstepensionsverk	-3	100
6	Försvarets materielverk	2 217	12 000
6	Försvarexportmyndigheten	1 022	7 000
10	Försäkringskassan	0	60
11	Pensionsmyndigheten	461	8 000
Summa		67 845	111 125

Anm.: Affärsverk har inom beslutade ramar även möjlighet att låna utanför Riksgäldskontoret.

¹ Visar nettot av skulden för de myndigheter som har flera kreditramar.

² Utöver de krediter som redovisas i tabellen föreslås i respektive utgiftsområdesbilaga en kredit om 40 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för utnyttjande vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden, samt en obegränsad låneram för Exportkreditnämnden för skadeutbetalning.

³ Utöver den kredit som föreslås i respektive utgiftsområdesbilaga medges Kammarkollegiet en övrig kredit utifrån prop. 1995/98:105, bet. 1995/96:FiU11, rskr. 1995/96:191.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

De flesta låneramarna som redovisas i den övre delen av tabellen är hänförliga till investeringar i anläggningstillgångar. Riksgäldskontorets låneram avser emellertid garantiverksamhet.

3.3.1.3 Låneram för verksamhetsinvesteringar

Den generella låneramen utgör summan av lån för investeringar i anläggningstillgångar i statens verksamhet som regeringen och dess myndigheter högst får ha i Riksgäldskontoret under budgetåret.

¹² Budgetpropositionen för 2014, finansplan och skattefrågor kap. 11

Behovet av låneramar för verksamhetsinvesteringar påverkas av vilka nyinvesteringar som planeras i verksamheten samt avskrivningar och nedskrivningar av befintliga verksamhetsinvesteringar. Nyinvesteringar ökar behovet av lån medan avskrivningar och nedskrivningar minskar behovet.

Regeringens förslag till låneram för verksamhetsinvesteringar uppgick till 38,6 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2014¹³. I budgetpropositionen redovisas en uppdelning av låneramen per utgiftsområde, med information om summa låneram i regleringsbrev för 2013, skuld per den 30 juni 2013 och en preliminär fördelning av den föreslagna låneramen för 2014. Riksdagen beslutar emellertid endast om en total låneram för statens samtliga verksamhetsinvesteringar. Det är regeringen som beslutar om hur den generella låneramen ska användas genom att fördela den mellan olika myndigheter.

¹³ Budgetpropositionen för 2014, finansplan och skattefrågor kap. 11

Tabell 3: Förslag till låneram för verksamhetsinvesteringar 2014

Tabell 11.1 Låneram för 2014			
<i>Miljoner kronor</i>			
Utgiftsområde ¹	Ram 2013 i regeringsbrev	Skuld 30/6 2013	Låneram 2014
1 Rikets styrelse ²	1 492	1 182	1 494
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ³	698	459	726
3 Skatt, tull och exekution	1 618	1 160	1 650
4 Rättsväsendet	5 916	4 780	5 937
5 Internationell samverkan	8	9	23
6 Försvar och samhällets krisberedskap	9 205	8 258	9 442
7 Internationellt bistånd	114	92	104
8 Migration	285	244	374
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	450	146	487
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	1 912	1 602	2 012
11 Ekonomisk trygghet vid älderdom	0	127	12
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0	0	0
13 Integration och jämsköldhet	8	3	8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	601	464	654
15 Studiestöd	141	50	181
16 Utbildning och universitetsforskning	6 610	5 029	6 886
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	672	502	736
18 Samhällsplanering, bostadsförörjning och byggande samt konsumtpolitik	321	244	328
20 Allmän miljö- och naturvård	334	243	273
21 Energi	39	26	37
22 Kommunikationer	4 114	2 499	4 999
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1 643	1 446	1 877
24 Näringsliv	244	131	252
Ej fördelat	0	0	111
Summa	36 424	28 696	38 600

Anm.: 7:e AP-fonden behandlas som övrig kredit och ingår därför inte i tabellen.

¹ Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statens budget för 2014.

² Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsman.

³ Exklusive Riksrevisionen.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

3.3.2 Planeringsprocesser och investeringsplaner

Det finns inga regler som anger när regeringen ska lämna investeringsplaner, hur dessa ska se ut eller vad de ska innehålla. Däremot finns bestämmelser om att fastighetsförvaltande myndigheter och affärsverk ska lämna investeringsplaner i 8 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. respektive i 10 kap. 3 § FÅB.

I de allmänna råden till 5 kap. 2 § kapitalförsörjningsförordningen framgår att en investeringsplan är en av riksdagen godkänd och av regeringen meddelad sammanställning av kommande investeringar och en beskrivning av hur dessa ska finansieras.

De investeringsplaner som i dag föreslås i budgetpropositionen ser väldigt olika ut och innehåller varierande information. Orsaken är att informationen utgår från olika definitioner och presenteras i olika struktur och med skiftande indelning. Dessutom finns i flera fall inte åtgärder för vidmakthållande med i investeringsplanerna. Detta trots att dessa åtgärder uppgår till väsentliga belopp hos myndigheter med samhällsinvesteringar och till viss del redovisas som anläggningstillgångar i balansräkningen.

Investeringsplanerna utgår, som tidigare nämnts i avsnitt 3.1, från hur investeringar avgränsas i ett planeringsperspektiv där olika utgifter kan räknas in. Vilka utgifter som ingår i investeringsplanen varierar mellan verksamhetsområden.

Det tydligaste exemplet på hur strukturen varierar är hur indelningen av verksamheter i investeringsplanerna skiljer sig åt. I de fastighetsförvaltande myndigheternas investeringsplaner redovisas flera objekt medan hela anslaget för Försvarsmaktens redovisas i en post. Ett annat exempel rör hur många år som redovisas. I investeringsplanerna för transportinfrastruktur och försvarsmateriel redovisas förutom en budget för nästföljande år även beräknade belopp för de tre nästföljande åren. Övriga investeringsplaner är ofta ett år kortare, beräknade investeringar redovisas då endast för de två följande åren.

Slutligen kan benämningarna av kolumner skilja sig åt utan att det beror på någon annan skillnad i investeringsplanernas status, ibland används ordet ”beräknat” men oftast ordet ”budget”. I något fall används benämningen ”förslag”.

I budgetpropositionen för 2014 lämnade regeringen följande förslag till investeringsplaner:

- Utgiftsområde 2: Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket
- Utgiftsområde 6: Försvarmakten, Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Utgiftsområde 21: Affärsverket svenska kraftnät
- Utgiftsområde 22: Trafikverket, Gotlandstrafiken¹⁴, Sjöfartsverket och Luftfartsverket

Dessutom finns två investeringsplaner för Riksdagsförvaltningen under utgiftsområde 1, dessa behandlas dock inte vidare i denna rapport då dessa investeringsplaner hanteras i särskild ordning. En sammanställning av investeringsplanerna i budgetpropositionen för 2014 finns i bilaga 3.

Dagens investeringsplaner kan delas upp i tre kategorier:

1. Investeringsplaner som är en följd av mer långsiktig planering där statsmakterna tidigare fattat beslut (exempelvis Trafikverket).
2. Investeringsplaner som utgår från anslagsförbrukning (exempelvis Försvarmakten).
3. Investeringsplaner som utgår från vad som redovisas som anläggningstillgångar, vanligtvis inom avgiftsfinansierad verksamhet där investeringar normalt finansieras via en övrig kreditram (exempelvis Statens fastighetsverk och Svenska kraftnät).

För dessa samhällsinvesteringar finns utöver investeringsplanerna även verksamhetsspecifika planeringsprocesser. Planeringsprocesserna innehåller ibland riksdagsbeslut utöver investeringsplanerna. ESV tar inte ställning till om planeringen av investeringar inom dessa områden bör ändras, men tar hänsyn till hur planeringen sker i dag i våra förslag. Nedanstående avsnitt beskriver hur planering och styrning av investeringar går till inom Trafikverket, Försvarmakten och vissa avgiftsfinansierade verksamheter. Dessutom åskådliggör ESV utgångspunkterna för de olika kategorierna av investeringsplaner.

Förutom förslagen till investeringsplaner i budgetpropositionen lämnar regeringen särskilda propositioner eller skrivelser rörande investeringar som får betydande ekonomiska konsekvenser och som ofta innebär ett väsentligt ökat anslagsbehov. Detta gjordes till exempel i fallet med JAS-planen. Regeringen kan även tillsätta utredningar som ska ta fram beslutsunderlag om investeringar i staten.

¹⁴ Investeringsplanen avser anskaffande av fartyg för Gotlandstrafiken, kostnaderna för fartygen belastar anslaget för trafikavtal. Se prop. 2013/14:1, utgiftsområde 22.

3.3.2.1 Planering av Trafikverkets investeringar

Planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen genomförs i två steg. I det första steget, inriktningsplaneringen, utreds mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden. Analysen ligger till grund för den infrastrukturproposition som regeringen presenterar med förslag till planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden. När riksdagen fattat beslut med anledning av propositionen följer det andra steget, åtgärdsplaneringen. Trafikverket och planeringsorgan på regional nivå upprättar i detta skede konkreta förslag till åtgärdsplaner (nationella och regionala planer). De nationella planerna fastställs därefter av regeringen medan de regionala planerna fastställs i länen. Regeringen redovisar skriftligen sitt slutliga ställningstagande till riksdagen¹⁵. Planerna brukar vanligtvis omfatta tolv år.

De långsiktiga åtgärdsplanerna kompletteras med att Trafikverket ska lämna årliga förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren. Förslaget ska vara indelat i en del som avser de närmast följande åren (år 1–3) och består av projekt som är färdiga att byggstarta och en del som avser projekt som Trafikverket bedömer ska kunna byggstarta de efterföljande tre åren (år 4–6). De faktiska besluten om byggstart fattas av Trafikverket. Myndigheten får följaktligen själv avgöra vilka projekt ur gruppen i regeringens beslut om år 1–3 som ska byggstartas under år 1.

Trafikverkets investeringsvolym bestäms av anvisade anslag, de lån Trafikverket tar upp och de tillskott som erhålls vid medfinansiering. Regeringen ska även inhämta riksdagens godkännande av alternativa finansieringsformer. Tidigare år har Trafikverket haft två investeringsplaner, en för väganläggningar och en för järnvägsanläggningar¹⁶. Från och med 2014 har detta ändrats till en trafikslagsövergripande investeringsplan. Som tidigare nämnts har anslagsstrukturen samtidigt ändrats till två trafikslagsövergripande anslag, ett för utveckling av transportinfrastruktur och ett för vidmakthållande åtgärder.

¹⁵ 2011/12: TU13, sidan 10-14

¹⁶ Se bland annat budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 22

Tabell 4: Investeringsplan för Trafikverket 2014-2017

Tabell 3.23 Investeringsplan							
<i>Miljoner kronor</i>							
	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017	Totalt
Investeringar i nationell plan¹							
Väg	8 956	9 768	8 487	9 169	9 806	13 409	59 595
Järnväg	10 672	8 803	7 398	8 735	10 686	12 434	58 728
Sjöfart	23	271	124	314	413	227	1 372
Investeringar i regional plan²	2 303	3 291	3 170	2 799	2 827	2 856	17 246
Investeringar med överskott från trängselskatt i Stockholm	550	600	687	635	638	638	3 748
Investeringar med överskott från trängselskatt i Göteborg (väg)		266	608	652	663	584	2 773
Investeringar med överskott från trängselskatt i Göteborg (järnväg)		227	0	106	156	250	739
El- och teleinvesteringar	857	632	558	295	295	295	2 932
Investeringar i anläggningstillgångar (väg)	150	475	495	520	355	200	2 195
Investeringar i anläggningstillgångar (järnväg)	175	575	355	480	295	0	1 880
Summa investeringar	23 686	24 908	21 882	23 705	26 134	30 893	151 208
Anslag	16 402	15 271	15 815	18 870	20 743	22 377	109 478
Lån i Riksgäldskontoret	5 401	4 749	2 703	2 356	3 209	6 366	24 784
Medfinansiering, förskottering m.m.	1 883	4 888	3 364	2 479	2 182	2 150	16 946
Summa finansiering	23 686	24 908	21 882	23 705	26 134	30 893	151 208

¹ Inklusivt medfinansiering, däribland TEN-medel

² Inklusivt finansiering från förskottering

Utgångspunkten för innehållet i Trafikverkets investeringsplan är nationell och regional plan¹⁷. I investeringsplanen ingår även utgifter kopplade till investeringsverksamheten som inte uppfyller kriterierna för en anläggningstillgång utan kostnadsförs. Planen innehåller även en uppdelning av hur investeringarna finansieras. Tidigare år var även vissa åtgärder för vidmakthållande av befintliga investeringar med i investeringsplanen, exempelvis bärighetsåtgärder för väganläggningar. Från och med 2014 finns emellertid inga åtgärder för vidmakthållande med i investeringsplanen.

När det gäller tidsperspektivet är Trafikverkets investeringsplan till skillnad från de flesta andra investeringsplaner fyraårig. Även investeringsplanens status skiljer sig från de flesta andra investeringsplaner genom att riksdagen inte beslutar om den. Detta beror på att riksdagen redan beslutat om inriktning och planeringsramar för transportinfrastrukturen vilket föranleder att regeringen inte lämnar förslag om att riksdagen ska godkänna även investeringsplanen i budgetpropositionen. Den redovisade investeringsplanen är i stället information till riksdagen.

¹⁷ Förslagen till nationell och regional plan finns att tillgå via www.trafikverket.se och på länsstyrelsernas hemsidor.

3.3.2.2 Planering av Försvarmaktens investeringar

Försvarsmyndigheterna tar fram en tioårig materielplan som används för den interna planeringen av materielanskaffningen. Det finns dock inte på motsvarande sätt som för transportsystemet strategiska planer för anskaffning av försvarsmateriel som statsmakterna tar ställning till.

Regeringen har tillsatt en utredning - Investeringsplanering för försvarsmateriel¹⁸, vars syfte är att utforma en ändamålsenlig ordning för styrning av Försvarmaktens materielinvesteringar samt öka möjligheterna för riksdag och regering att fatta investeringsbeslut på strategisk nivå. Av direktivet framgår att det i nuvarande system finns en risk för att regeringens styrning blir indirekt på strategisk nivå men omfattande på detaljnivå.

2009 delades Försvarmaktens materielanslag upp på ett anslag för anskaffning av materiel och anläggningar och ett anslag för vidmakthållande åtgärder.

Försvarmaktens investeringsplan omfattar endast investeringar under anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Investeringsplanen är inte uppdelad i olika objekt och summa investeringar uppgår till samma belopp som beräknat anslag. I planen ingår både utgifter som redovisas som anläggningstillgångar och så kallade materielnära tjänster som kostnadsförs. I anslutning till planen finns emellertid beskrivningar av olika objekt som ingår i planen. Dessa beskrivningar är dock vanligtvis utan belopp. Därutöver kan regeringen begära riksdagens medgivande att anskaffa vissa strategiska objekt. Exempelvis begärde regeringen ett bemyndigande att anskaffa JAS 39 E och nytt luftvärnssystem i budgetpropositionen för 2013. Investeringar som finansieras från anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* är inte med i investeringsplanen.

Tabell 5: Investeringsplan för Försvarmakten 2014-2017

Tabell 3.11 Investeringsplan						
<i>Tusental kronor</i>						
	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017
Materiel och anläggningar	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794
Summa investeringar	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794
Anslag	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794
Summa finansiering	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794

¹⁸ Dir. 2013:52

3.3.2.3 Planering av investeringar i avgiftsfinansierade verksamheter

I detta avsnitt framgår exempel på hur planeringen sker för investeringar i avgiftsfinansierade verksamheter. Redovisade uppgifter i investeringsplanerna utgår oftast från definitionen av anläggningstillgångar, vilket underlättar uppföljningen mot redovisat utfall i årsredovisningen.

Affärsverk

I budgetpropositionen finns investeringsplaner för samtliga affärsverk. I investeringsplanen ska affärsverken redovisa inriktningen av investeringarna och planerad fördelning på olika investeringsområden samt hur investeringarna kommer att finansieras. I detta avsnitt beskrivs planeringsprocessen för Affärsverket svenska kraftnät, som är det affärsverk med de beloppsmässigt största investeringarna. Det finns inte några långsiktiga planer som statsmakterna tar ställning till för affärsverken. Svenska kraftnät tar däremot fram en perspektivplan¹⁹ som används internt för att bedöma det långsiktiga investeringsbehovet. Perspektivplanen används i den löpande dialogen med olika intressenter.

Investeringsplanen i budgetpropositionen utgår från Svenska kraftnäts underlag som verket lämnar i en verksamhetsplan den 1 mars varje år. Objekt överstigande 100 miljoner kronor specificeras i investeringsplanen. I investeringsplanen finns även en beskrivning av hur investeringarna finansieras. Svenska kraftnät är ett affärsverk och har därför som nämnts i avsnitt 3.3.1 möjlighet att finansiera investeringar med egna medel eller med lån utanför Riksgäldskontoret. I planen finns förutom utfall även en total utgift för den period som avses och en fördelning utifrån när i tiden som investeringarna planeras genomföras. Svenska kraftnät vänder sig till regeringen för beslut om investeringar som överstiger 50 miljoner kronor.

¹⁹ Perspektivplanen finns på www.svk.se

Tabell 6: Investeringsplan för Affärsverket svenska kraftnät 2014-2016

Tabell 3.37 Investeringsplan för Affärsverket svenska kraftnät						
<i>Miljoner kronor</i>						
	Total kostnad 2014–2016	Utfall 2012	Prognos 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Investeringar exkl. SwePol Link, Gasturbiner AB och optofiber- utbyggnad	13 935	2 854	4 970	5 546	4 596	3 775
SwePol Link	0	0	-	-	-	-
Gasturbiner AB	0	3	0	0	0	0
Varav koncernintern transaktion		-507				
Optofiberutbyggnad	0	25	0	0	0	0
Summa investeringar	13 935	2 375	4 970	5 564	4 596	3 775
Amortering av externa lån						
Svenska kraftnät		276	0	0	0	0
SwePol Link		1 051	-	-	-	-
Gasturbiner AB		0	0	0	0	0
Summa investeringar och amorteringar	13 935	3 702	4 970	5 564	4 596	3 375
Egen finansiering	5 300	1 848	1 850	1 600	1 500	2 200
Extern upplåning Riksgälden	8 635	1 854	3 120	3 964	3 096	1 175
Summa finansiering	13 935	3 702	4 970	5 564	4 596	3 375

Fastigheter

Det finns inga långsiktiga planer utöver investeringsplanerna som statsmakterna tar ställning till när det gäller investeringar i fastigheter. Av 8-10 §§ förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. framgår dock att varje fastighetsförvaltande myndighet ska upprätta och fortlöpande hålla en plan för förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom. Därutöver framgår att en fastighetsförvaltande myndighet inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag och inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över får besluta om investeringar när den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 10 miljoner kronor per projekt. Om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kronor ska myndigheten överlämna frågan om beslut till regeringens prövning.

I budgetpropositionen föreslås en investeringsplan för fastigheter i Statens fastighetsverk och en för Fortifikationsverket. I Statens fastighetsverk delas investeringsplanen upp i inrikesfastigheter, utrikesfastigheter och mark. Fortifikationsverkets investeringsplan delas i stället upp på nybyggnad, ombyggnad och markanskaffningar. Investeringar i fastigheter finansieras som tidigare nämnts med ett särskilt lån (övrig kreditram) i Riksgäldskontoret, om inte regeringen lämnar förslag om annan finansiering. I investeringsplanerna specificeras alla pågående och planerade investeringar som överstiger 20 miljoner kronor.

Tabell 7: Investeringsplan för Statens fastighetsverk 2014-2016

Tabell 9.5 Investeringsplan för Statens fastighetsverk 2014-2016

Miljoner kronor

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräkn. 2015	Beräkn. 2016
Inrikes	466	416	814	955	793
Utrikes	25	42	74	100	114
Mark	11	15	20	4	15
Summa inve- steringar	502	473	908	1 059	922
Summa finan- siering via lån	502	473	908	1 059	922

I anslutning till Statens fastighetverks investeringsplan görs även en uppdelning på dels de investeringar som har beslutats av regeringen, dels de investeringar som regeringen ännu inte tagit ställning till.

Tabell 8: Statens fastighetsverks pågående och planerade investeringar över 20 miljoner kronor 2014-2016
Tabell 9.6 Statens fastighetsverks pågående och planerade investeringar över 20 miljoner kronor för 2014–2016

Miljoner kronor

	Utfall t.o.m. 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräkn. 2015	Beräkn. 2016
Projekt som är beslutade av regeringen					
Regeringsbyggnader Kv. Björnen,	8	50	250	400	350
Nationalmuseum, (beslut finns endast för byggnadspgm)	16	30	154	280	300
Kv. Västertorn	14	50	30	–	–
Residenset i Wien	1	7	29	4	–
Musik- och teatermuseet	1	2	32	8	–
Projekten i tabellen listas i ordning efter total investeringskostnad Alla objekten ligger i Stockholm					
Större projekt som planeras men inte är beslutade av regeringen ¹					
	Utfall t.o.m. 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräkn. 2015	Beräkn. 2016
Regeringsbyggnader	0	0	1	6	35
Utrikes fastigheter	0	4	14	73	94
Museer, teatrar och scener	0	6	80	90	22
Övriga fastigheter	2	8	49	68	20
Summa	2	18	144	237	171

¹Summering per fastighetskategori och år för planerade investeringar.

3.3.3 Information i myndigheternas budgetunderlag

Den information som myndigheterna ska lämna om investeringar i budgetunderlaget regleras i 9 kap. 3 § FÅB. Där framgår att budgetunderlaget ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren. Av ESV:s föreskrifter till nämnda paragraf framgår att storleken på myndighetens totala investeringsbehov i anläggningstillgångar ska anges (exklusive moms). En kort redogörelse ska också lämnas över vilken verksamhet som ska tillgodoses genom investeringen. Dessutom ska uppgifter lämnas beträffande lån i Riksgäldskontoret enligt nedanstående struktur.

Tabell 9: Tabell över lån för verksamhetsinvesteringar

	År 0 Prog- nos/ utfall	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret				
Beräknad nyupplåning				
varav för investering i immateriella anläggningstillgångar				
Beräknad amortering				
UB lån i Riksgäldskontoret				
Beslutat/föreslagen låneram				
Beräknad ränteutgift				
Ränteantaganden för nyupplåning (%)				
Finansiering av räntor och amorte- ringar				
utgiftsområde xx, anslag xx				
övrigt				

I reglerna om budgetunderlaget finns det dock inget krav på hur investeringsbehovet ska presenteras eller på att information om alla typer av finansiering av anläggningstillgångar ska framgå.

Utöver reglerna om budgetunderlaget finns det inte några regleringar om budgetering av verksamhetsinvesteringar. Även för samhällsinvesteringar saknas regler eller kriterier för när information ska lämnas eller på vilket sätt. I de fall information lämnas, bottnar det ofta i någon överenskommelse som kan ha gjorts långt tillbaka i tiden. Det får till följd att informationen redovisas på olika sätt i budgetunderlagen. Det är även vanligt att myndigheter lämnar information om investeringar till regeringen vid andra tillfällen än i budgetunderlaget.

Det finns emellertid särskilda bestämmelser om investeringsplaner för affärsverk och fastighetsförvaltande myndigheter. Av 8-9 §§ förordningen om förvaltning av statliga fastigheter m.m. framgår att fastighetsförvaltande myndigheter ska lämna en investeringsplan i budgetunderlaget där samtliga investeringsprojekt som överstiger 10 miljoner kronor särredovisas. Av 10 kap. 3 § FÅB framgår att affärsverk ska lämna en verksamhetsplan senast den 1 mars. Verksamhetsplanen ska innehålla en investeringsplan. I investeringsplanen ska verket redovisa inriktningen av investeringarna och planerad fördelning på olika investeringsområden samt hur investeringarna kommer att finansieras.

3.3.4 Samband mellan beställningsbemyndiganden och investeringsplaner

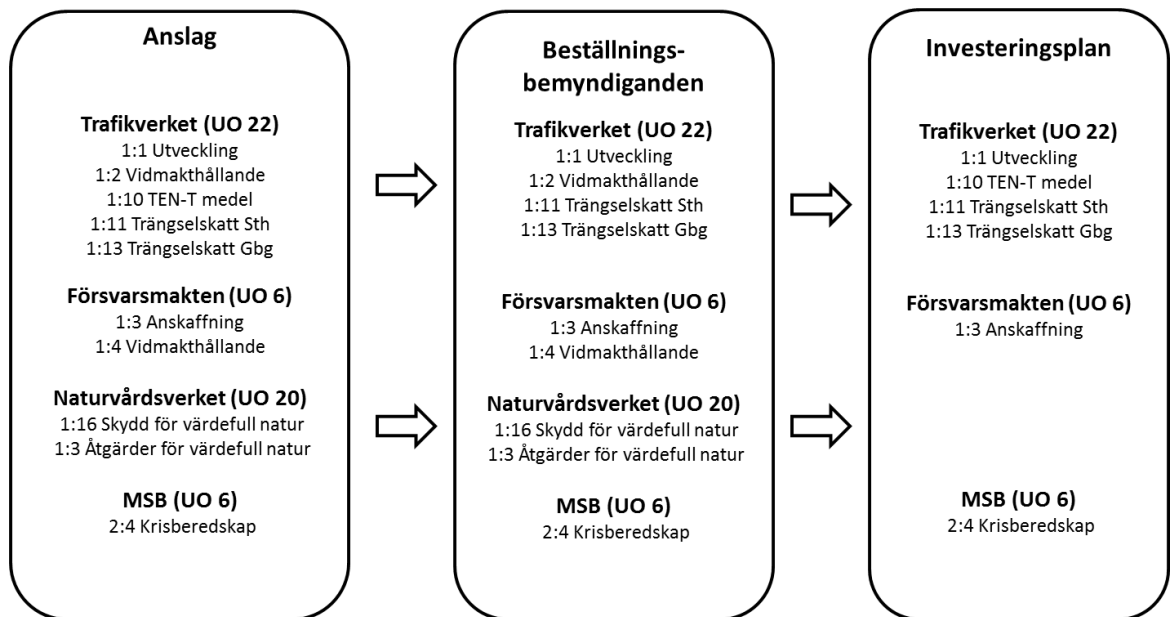
Med beställningsbemyndigande avses det bemyndigande om att göra ekonomiska åtaganden som ska infrias med anslag under kommande år som vissa myndigheter har tilldelats i regleringsbrevet²⁰. Bemyndigandet anger det högsta belopp som samtliga utestående åtaganden får uppgå till i slutet av budgetåret.

Av nedanstående figur framgår att det endast är ett fåtal anslag som används till att finansiera samhällsinvesteringar och att de flesta av dessa anslag har ett beställningsbemyndigande. Det är emellertid viktigt att poängtera att åtagandet under bemyndigandet inte alltid avser investeringar, exempelvis avser Naturvårdsverkets beställningsbemyndiganden framtida utbetalningar av bidrag²¹.

Det är även svårt att hänföra åtagandena i bemyndiganderedovisningen till vad som avser investeringar. Det beror på att myndigheterna gör åtaganden både för investeringar i anläggningstillgångar, underhåll av befintliga anläggningstillgångar och för bidrag. Det gäller speciellt anslagen för vidmakthållande av investeringar eftersom en stor del av dessa anslag även används för löpande drift och underhåll vilket redovisas som kostnader. En väsentlig del av de åtaganden som Trafikverket och Försvarsmakten redovisar i bemyndiganderedovisningen för anslagen för vidmakthållande åtgärder är alltså inte hänförbara till investeringar i anläggningstillgångar. Oavsett om utgifterna för vidmakthållande redovisas som en anläggningstillgång eller kostnadsförs finns de, enligt beskrivningen tidigare i detta kapitel, inte med i investeringsplanerna.

²⁰ Regelverket kring beställningsbemyndiganden finns i 6 kap. 1 § budgetlagen och i 17-18 §§ anslagsförordningen

²¹ Se Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2013, M2013/2683/S



Figur 3: Sambandet i dag mellan anslag, beställningsbemyndiganden och investeringsplaner

Som framgår av figuren finns det tre investeringsplaner i budgetpropositionen för 2014 där anslagsfinansierade investeringar ingår:

- Trafikverkets trafikslagsövergripande investeringsplan där fyra anslag delfinansierar projekt som ingår i planen.
- Försvarsmaktens investeringsplan för anskaffning av materiel och anläggningar.
- MSB där endast en liten del av myndighetens investeringsplan finansieras från anslag. Huvuddelen av investeringarna finansieras via en övrig kreditram i Riksgäldskontoret.

För Trafikverket och Försvarsmakten finns en tydlig koppling mellan investeringsplanerna och beställningsbemyndigandena. Det gäller huvudsakligen anslaget *1:1 Utveckling av transportinfrastruktur* och anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*. De åtaganden som avser anslaget *1:1 Utveckling av transportinfrastruktur* och inte är hänförliga till investeringsplanen är räntor för lånefinansierade investeringar. Försvarsmaktens investeringsplan överensstämmer i dagsläget med beräknat anslag, vilket får till följd att samtliga åtaganden under anslaget *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar* även ingår i investeringsplanen.

När det gäller anslagen för trängselskatt i Stockholm och Göteborg är åtagandena huvudsakligen hänförliga till den trafikslagsövergripande investeringsplanen. Det

finns dock åtaganden i mindre utsträckning för administrationen av trängselskatter som inte ingår i investeringsplanerna.

3.4 Redovisning och uppföljning

I dag finns ett omfattande regelverk om hur anläggningstillgångar ska redovisas i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten²². Däremot finns det ofta inga möjligheter att följa upp utfallet mot budget, vilket gör det svårt att bedöma och analysera utfallet. Läsaren får sällan svar på om investeringar har kostat mer eller mindre än vad som planerades, eller om samtliga planerade investeringar har genomförts under året.

I följande avsnitt följer en genomgång av hur investeringar redovisas och på vilket sätt investeringar följs upp i myndigheternas årsredovisningar, i årsredovisningen för staten samt i budgetpropositionen. Därefter beskrivs hur ett eventuellt införande av krav på komponentavskrivning kan komma att påverka vad som redovisas som en anläggningstillgång.

3.4.1 Uppföljning av investeringsplaner

I dag följer regeringen inte upp investeringsplanerna i årsredovisningen för staten. Däremot redovisas en uppföljning, om än i begränsad utsträckning, i budgetpropositionen. Uppföljningen i budgetpropositionen utgår dock oftast inte från samma definitioner och avgränsningar som när investeringarna planerades. Vidare saknas det ofta analyser och kommentarer. Här redogörs för den uppföljning som görs inom vissa områden och som,, redovisas i budgetpropositionen.

Transportinfrastruktur

Inom transportinfrastrukturuområdet utgår uppföljningen av investeringsplanen i budgetpropositionen från vad som redovisats som investeringar i järnvägsanläggningar och väganläggningar enligt Trafikverkets årsredovisning²³. Investeringsplanerna som riksdagen beslutat utgår dock från en annan avgränsning och definition, exempelvis ingår inte reinvesteringar trots att de redovisas som investeringar i anläggningstillgångar. I budgetpropositionen finns det emellertid en särskild uppföljning av investeringar samt drift och underhåll i avsnittet *Särskilda resultatredovisningar*. I det avsnittet görs även en utförligare uppföljning av vissa större investeringsobjekt i den nationella planen för transportsystem.

²² Se bland annat 4-7 kap. FÅB för regler om myndigheters årsredovisningar och förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten för hur anläggningstillgångar ska redovisas i ÅRS

²³ Se www.trafikverket.se

Tabell 10: Uppföljning och prognos för större investeringsobjekt i nationell plan för transportsystemet 2010-2021

Tabell 3.8 Uppföljning och prognos för större investeringsobjekt i Nationell plan för transportsystemet 2010-2021							
<i>Kostnader i miljoner kronor, prisnivå 2009</i>							
Projekt	Väg- Bana	Byggstart	Öppnas för trafik	Total kostnad enligt plan inkl. ev. medfi- nansiering	Prognostiserad kostnad 2012-12-31	Prognostiserad kostnad i för- hållande till Nationell plan	Utfall t.o.m. 2012-12-31 (löpande priser)
Citybanan	B	2009	2017	18 405	18 451	100 %	11 221
Förbifart Stockholm	V	Prel. 2013	Prel. 2020- 2022	27 669	27 669	100 %	979
Tomtebodavägen-Källhäll, ökad kapacitet (Mälarbana)	B	2011 (Yttre delen)	2016 och efter 2021	10 709	10 709	100 %	741
E20 Norra länken	V	2006	2015	11 925	9 490	80 %	8 666
E4 Tomtebodavägen-Haga södra (Norra station)	V	2010	2018	753	653	87 %	259
E18 Hjulsta-Kista	V	2009	2015	3 960	3 555	90 %	2 601
Kirunaprojektet	B	2009	2012	2 002	1 002	50 %	1 221
Bana väg Motala-Mjölby	V	2010	2013	1 655	1 600	97 %	1 274
	B	2006	2012	2 321	2 446	105 %	2 505
Hallandsås	B	Omstart 2003 (1992)	2015	10 827	11 404	105 %	9 394
E4 Sundsvall	V	2011	2015	4 094	4 094	100 %	2 388
Ådalsbanan	B	2004	2012	6 957	7 178	103 %	7 375
Bana väg i väst	V	2004	2012	6 052	5 848	97 %	6 078
	B	2004	2012	7 117	7 352	103 %	7 499

Försvarsmakten

I Försvarsmaktens investeringsplan sammanfaller utfallet med anvisat anslag. Det går alltså inte att följa upp objekt eller objektgrupper i investeringsplanerna. Det finns information i anslutning till investeringsplanerna i budgetpropositionen om hur mycket kostnader som har upparbetats i vissa projekt. Däremot går det inte att hänföra dessa kostnader till vilket år kostnaderna har uppkommit.

Av planen framgår att utfallet av investeringar 2012 var 8 961 miljoner kronor vilket är detsamma som anvisat anslag. Anslagsutfallet 2012 var dock 9 103 miljoner kronor, vilket beror på att Försvarsmakten har utnyttjat sin anslagskredit (se tabell 5). Av det totala anslagsutfallet hade 5,8 miljarder kronor använts för investeringar i beredskapstillgångar (krigsmateriel och beredskapsvaror). Därutöver utnyttjades en stor del av materielanslaget till så kallade materielnära tjänster som inte redovisas som investeringar i Försvarsmakten.

Affärsverket svenska kraftnät

Svenska kraftnät är det enda exemplet som ESV har funnit där uppföljningen av investeringsplanerna innehåller information om avvikelser mot planerade värden med kommentarer.

I budgetpropositionen finns information om utfall av investeringar föregående budgetår och en prognos av utfallet för innevarande år. Därutöver finns i ett särskilt avsnitt en uppföljning av investeringsplanen där budgeterade belopp jämförs med utfallet och en avvikelse framgår, se nedan. Dessutom finns kommentarer till utfall och en analys av avvikelsen. Utfall av investeringar följs alltså upp i samma struktur och enligt samma definition som de budgeteras.

Tabell 11: Uppföljning av investeringsplaner för Svenska kraftnät i budgetpropositionen

Tabell 2.14 Utfall av Investeringsplaner – sammantagna treårsperioder			
<i>Miljoner kronor</i>			
<i>Investeringsplan</i>	<i>Plan år 1–3</i>	<i>Utfall år 1–3</i>	<i>Avvikelse</i>
2010–2012	7 780	6 422	- 17 %
2009–2011	6 470	5 574	- 14 %
2008–2010	4 190	3 690	- 12 %
2007–2009	2 660	3 086	+16%
2006–2008	2 080	2 037	- 2 %
2005–2007	1 980	1 412	- 29 %
2004–2006	1 320	1 226	- 7 %
2003–2005	1 980	1 159	- 41 %
2002–2004	1 870	1 281	-31 %
2001–2003	2 245	1 234	-45 %

Fastigheter

På fastighetsområdet finns information om utfall av investeringar föregående budgetår och en prognos av utfallet för innevarande år i investeringsplanerna. Däremot görs ingen uppföljning mot de investeringsplaner som riksdagen har beslutat. Regeringen lämnar endast en förteckning av pågående och planerade investeringar som överstiger 20 miljoner kronor. Därutöver finns förslag på förändringar av övrig kreditram hänförliga till investeringar.

3.4.2 Redovisning i årsredovisningen för staten

I årsredovisningen för staten redovisas information om anläggningstillgångar i balansräkningen och en sammanställning av investeringar i finansieringsanalysen. Anläggningstillgångar och investeringar specificeras i noter till dokumenten. Däremot finns ingen uppföljning av investeringar och investeringsplaner i relation till budgeterade värden.

3.4.2.1 Balansräkningen

I balansräkningen återfinns det bokförda värdet av materiella, immateriella och finansiella anläggningstillgångar. Under dessa huvudrubriker kan man dessutom få information om hur stor andel som utgörs av exempelvis väganläggningar, järnvägsanläggningar, beredskapstillgångar osv. Totalt redovisas tillgångar på 13 poster.

I noter till balansräkningens olika poster kan man få ytterligare information om vad posterna består av och i flera fall hur posterna fördelar sig mellan olika myndigheter (se bilaga 5 för detaljer). För väg- och järnvägsanläggningar samt för beredskapstillgångar framgår dessutom årets avskrivningar, årets utrangeringar etc. för respektive post.

3.4.2.2 Finansieringsanalysen

Finansieringsanalysen visar statens betalningar fördelade på avsnitten statens verksamhet, investeringar, utlåning och finansiella aktiviteter. Den visar även förändringen av, och respektive avsnitts påverkan på, statens nettouplåning under redovisningsperioden. Statens nettouplåning definieras som förändringen av statsskulden justerad för realiserade valutakursförändringar.

I finansieringsanalysen finns ett särskilt investeringsavsnitt där statens investeringar under budgetåret redovisas till det anskaffningsvärde²⁴ som är hänförligt till budgetåret. För att komma fram till betalningar tar man hänsyn till bland annat förändringar av fordringar och skulder. Investeringarna delas in i finansiella, materiella och immateriella. Dessutom finns information om försäljning av anläggningstillgångar.

²⁴ Med anskaffningsvärde avses normalt utgifter för investeringar

Tabell 12: Investeringsavsnittet ur finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten 2012

Investeringar	60		
Finansiella investeringar		-2 856	-4 187
Materiella investeringar		-42 216	-38 061
Immateriella investeringar		-2 434	-2 425
<i>Summa investeringsutgifter</i>		-47 506	-44 673
Försäljning av anläggningstillgångar		5 508	23 695
Summa investeringsverksamhet		-41 998	-20 978

I noten till finansieringsanalysens investeringsavsnitt finns en specifikation av hur investeringarna fördelar sig per tillgångsslag. Här redovisas hur stor andel av årets investeringar i anläggningstillgångar som är beredskapstillgångar, väganläggningar, järnvägsanläggningar etc.

Tabell 13: Not till investeringsavsnittet ur finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten 2012

Not 60
Investeringar

Miljoner kronor

	2012	2011
<i>Finansiella investeringar</i>		
Aktier och andra värdepapper	2 856	4 187
<i>Materiella investeringar</i>		
Beredskapstillgångar	7 458	4 172
Väganläggningar	11 596	10 611
Järnvägsanläggningar	12 115	13 033
Maskiner och inventarier	4 560	4 685
Fastigheter och markanläggningar	1 589	1 672
Övriga investeringar	4 898	3 888
<i>Summa materiella investeringar</i>	<i>42 216</i>	<i>38 061</i>
<i>Immateriella investeringar</i>		
Datasystem, rättigheter m.m.	2 434	2 425
Total summa	47 506	44 673

Nya inrapporteringskoder för statsredovisningen (S-koder) kommer att införas 2014, som ett led i anpassningen till internationella standarder för redovisning i offentlig sektor. De nya S-koderna syftar till att utöka informationen om anläggningstillgångar

i årsredovisningen för staten. Införandet innebär bland annat att uppgifter om ackumulerat anskaffningsvärde, årets avskrivningar, ackumulerade avskrivningar och nedskrivningar samt årets utrangeringar och försäljningar ska redovisas för varje balanspost under materiella och immateriella tillgångar i stället för som hittills, endast det utgående värdet för olika balansposter per myndighet.

3.4.3 Uppföljning i myndigheternas årsredovisningar

Det finns inga generella regler om uppföljning av planerade investeringar på myndighetsnivå. Däremot redovisas de investeringar som har gjorts under perioden i årsredovisningen.

Regeringen ställer i vissa fall särskilda krav på återrapportering av investeringar. Trafikverket lämnar exempelvis en omfattande redogörelse om investeringar uppdelat på större projekt i sin resultatredovisning.

I följande delavsnitt beskrivs de krav på redovisning av investeringar som finns i det generella regelverket och vilken information som finns i myndigheternas årsredovisningar.

I myndigheternas årsredovisningar finns motsvarande information om anläggningstillgångar och investeringar som i årsredovisningen för staten. Det är dock inte alla myndigheter som behöver lämna en finansieringsanalys²⁵. Det är även myndigheternas uppgifter som ligger till grund för årsredovisningen för staten. Den viktigaste skillnaden mellan myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten är att det regleras tydligare för myndigheterna vilka tilläggsupplysningar de ska lämna om anläggningstillgångar.

3.4.3.1 Tilläggsupplysningar om anläggningstillgångar

Av ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § FÅB framgår:

- Att myndigheten ska lämna uppgift för varje post under materiella anläggningstillgångar om:
 1. tillgångarnas anskaffningsvärde,
 2. tillkommande och avgående tillgångar,
 3. överföringar,
 4. årets avskrivningar,
 5. årets nedskrivningar,
 6. årets uppskrivningar,

²⁵ Av 2 kap. 4 § FÅB framgår att myndigheter som har haft både en balansomslutning och kostnader om minst en miljard kronor under vart och ett av de två senaste åren ska upprätta en finansieringsanalys i årsredovisningen.

7. ackumulerade avskrivningar,
8. ackumulerade nedskrivningar,
9. ackumulerade uppskrivningar, samt
10. korrigeringar av tidigare års avskrivningar, nedskrivningar och uppskrivningar.

- Att myndigheten ska lämna upplysning i not i de fall en längre avskrivningstid än fem år tillämpas för immateriella anläggningstillgångar. I noten ska i så fall också anges skälen för den längre avskrivningstiden.
- Att myndigheten ska lämna information om de överväganden som ledde fram till beslut om väsentlig nedskrivning.
- Att myndigheten ska lämna information om de överväganden som ledde fram till beslut om uppskrivning. Information ska lämnas om uppskrivningsbelopp och under vilken post på balansräkningens passivsida som uppskrivningsbeloppet redovisats.
- Att en myndighet ska särredovisa anläggningstillgångar som innehas enligt ett finansiellt leasingavtal i not till aktuell tillgångspost.

Av de allmänna råden till 7 kap. 1 § FÅB framgår vidare att när det gäller beredskapstillgångar ska posten delas upp i dels beredskapslager (där ingen avskrivning görs enligt plan), och dels beredskapsinventarier m.m. (där en planenlig avskrivning görs).

3.4.3.2 *Finansieringsanalys*

Av 6 kap. 2 § FÅB framgår vilka uppgifter som myndigheter ska lämna i finansieringsanalysen, uppställningsformen regleras i bilaga 4. I finansieringsanalysen finns ett särskilt avsnitt för investeringar där även finansieringen av investeringar framgår. Under finansiering av investeringar framgår emellertid även försäljningar av anläggningstillgångar och disposition av försäljningsinkomster, vilket medför att det inte alltid går att utläsa hur investeringar under året har finansierats.

Tabell 14: Investeringsavsnittet i myndigheternas finansieringsanalys, ur uppställningsformen i FÅB

INVESTERINGAR	
Investeringar i finansiella tillgångar (exkl. låneverksamhet)	xxx
Investeringar i materiella tillgångar	xxx
Investeringar i immateriella tillgångar	xxx
<i>Summa investeringsutgifter</i>	<i>xxx</i>
Finansiering av investeringar	
Lån från Riksgäldskontoret	xxx
- amorteringar	- xxx
Andra långfristiga lån	xxx
- amorteringar	- xxx
Ökning/minskning av statskapital med medel som erhållits från/tillförts statsbudgeten	xxx
Försäljning av anläggningstillgångar	xxx
- därav medel som tillförts statsbudgeten	- xxx
Bidragsmedel som erhållits för investeringar	xxx
<i>Summa medel som tillförts för finansiering av investeringar</i>	<i>xxx</i>
<i>Förändring av kortfristiga fordringar och skulder</i>	<i>xxx</i>
Kassaflöde från/till investeringar	xxx

3.4.4 Komponentavskrivning påverkar redovisningen av investeringar

I samband med ett tidigare regeringsuppdrag där ESV jämförde statens redovisningsprinciper med internationella redovisningsstandarder²⁶ har så kallad komponentavskrivning diskuterats. För företag och andra organisationer som följer K3²⁷-regelverket krävs från och med 2014 tillämpning av komponentavskrivning. Även inom den kommunala sektorn förs en diskussion om att tydliggöra reglerna på så sätt att en rättvisande kostnadsfördelning förutsätter att komponentavskrivning tillämpas. ESV bedömer att redovisningen av investeringar även i staten kan komma att påverkas av den diskussion som förs om komponentavskrivning.

Komponentavskrivning innebär att om en anläggningstillgång består av betydande komponenter, som förväntas förbrukas under olika långa perioder, ska tillgångens anskaffningsvärde fördelas på dessa komponenter. De olika komponenterna ska redovisas och skrivas av separat. Skillnaden jämfört med dagens redovisning av anläggningstillgångar är att en större del av utgifterna för planerade reparationer och underhåll troligtvis kommer att redovisas som anläggningstillgångar i stället för att kostnadsföras.

Av ESV:s handledning om materiella anläggningstillgångar²⁸ framgår det redan i dag att det är lämpligt att dela upp vissa sammansatta tillgångar i komponenter för att få en mer rättvisande kostnadsfördelning över tiden. Det gäller framförallt då enskilda komponenter har väsentligt skilda nyttjandeperioder. Det finns dock ännu inget direkt krav inom staten att myndigheter ska använda komponentavskrivning.

I dag har några myndigheter infört komponentavskrivning medan andra inte tillämpar metoden. Exempelvis finns en nedbrytning av komponenter för järnvägsanläggningar men inte för väganläggningar.

Enligt ESV:s bedömning skulle ökade krav på komponentavskrivning i staten troligtvis inte påverka alla myndigheter. Det är myndigheter som anskaffar sammansatta tillgångar som uppgår till väsentliga belopp som skulle behöva tillämpa reglerna.

²⁶ Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m.m., ESV 2012:40

²⁷ K-regelverket syftar till att samla normgivningen för upprättande av årsredovisning i sammanhängande regelverk som är anpassade efter respektive kategori av företag. K2 är ett förenklingsalternativ som de mindre företagen kan använda sig av, medan K3 är huvudregelverket för alla företag.

²⁸ Handledning Materiella anläggningstillgångar, ESV 2009:32

3.5 Investeringar i nationalräkenskaperna

Nationalräkenskapssystemet är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av ett lands ekonomi, olika delar av ekonomin och även samband med andra länders ekonomier. Nationalräkenskaperna (NR) är en statistisk sammanställning i kontoform över hela den svenska ekonomin med uppdelning i olika sektorer samt olika slag av inkomster och utgifter. De sektorer som informationen delas upp i är företagssektorn, hushållssektorn och den offentliga sektorn (som i sin tur delas in i den statliga sektorn, socialförsäkringssektorn och sektorn för kommuner och landsting).

Redovisningen i NR utgår från det som kallas SNA (System of National Accounts) vilket är det internationellt överenskomna standardsystemet för nationalräkenskaper. Nuvarande version av SNA, från 1993, är utformad av FN, IMF, Världsbanken, OECD och EU. När det gäller begrepp, definitioner och klassificeringar följer NR det Europeiska nationalräkenskapssystemet, ENS 1995, som är en konkretisering av SNA utarbetad av EU:s statistikkontor Eurostat. Från och med september 2014 gäller det reviderade nationalräkenskapssystemet, ENS 2010. Syftet med revideringen är att bättre beskriva den nuvarande ekonomiska miljön och svara på användarnas nya informationsbehov. Samtidigt blir de europeiska räkenskaperna enhetliga med det nya regelverket för nationalräkenskaper, SNA 2008.

NR används som underlag för analys av Sveriges ekonomi på kort och på lång sikt. De används bland annat av regeringen och andra statliga organ och myndigheter, arbetsmarknadsorganisationerna och av privata organisationer och företag som underlag för samhällsekonomiska analyser och bedömningar. Inom EU används NR av Europeiska centralbanken med flera som underlag för penningpolitik, bedömningar av ländernas ekonomi etc. NR baseras på ett stort antal statistikällor och tillförlitligheten beror till stor del på kvaliteten i de olika källorna.

Det finns två delar av NR, reala räkenskaper och finansräkenskaper. De reala räkenskaperna kan ses som en resultaträkning i nationalräkenskapstermer och visar transaktionerna under året. Finansräkenskaperna kan liknas vid en balansräkning i nationalräkenskapstermer, kompletterad med vissa finansiella transaktioner. Saldot i NR benämns finansiellt sparande och ska överensstämma mellan de båda delarna.

NR har flera likheter med reglerna i FÅB som gäller för redovisningen i myndigheterna, men det finns också viktiga skillnader. Skillnaderna mellan principer, definitioner och indelningar gör att siffrorna i NR och utfallet i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten inte blir helt jämförbara. Skillnaderna framgår i avsnitt 3.5.2.

3.5.1 Bilaga om de offentliga investeringarna i vårpropositionen

I vårpropositionen finns en bilaga som visar den offentliga sektorns årliga investeringar och samlade kapitalstock utifrån NR. Syftet med bilagan är att förbättra och utvidga regeringens redovisning av den statliga andelen av den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock. I bilagan beskrivs investeringar och kapitalstock i olika skärningar och dessutom görs internationella jämförelser. Informationen presenteras till skillnad mot årsredovisningen för staten i långa tidsserier.

Av bilagan framgår emellertid att det finns vissa brister i statistiken, vilket läsaren bör vara medveten om vid exempelvis jämförelser över tid och mellan länder. Det görs i dag heller inga jämförelser mellan de offentliga investeringarna och investeringarna enligt årsredovisningen för staten.

3.5.2 Länk mellan de reala räkenskaperna och årsredovisning för staten

I tabellen nedan åskådliggörs länken mellan redovisningen av investeringar enligt finansieringsanalysen i årsredovisning för staten och statens investeringar enligt reala NR. Syftet med tabellen är att visa att det går att göra jämförelser av årets investeringar i anläggningstillgångar med investeringar enligt NR:s definition.

Tabell 15: Länk mellan de reala räkenskaperna och ÅRS

<i>(mnkr)</i>	2012
Investeringar enligt ÅRS	
<i>Finansiella investeringar</i>	
Aktier och andra värdepapper	2 856
<i>Materiella investeringar</i>	
Beredskapstillgångar	7 458
Väganläggningar	11 596
Järnvägsanläggningar	12 115
Maskiner och inventarier	4 560
Fastigheter och markanläggningar	1 589
Övriga investeringar	4 899
<i>Immateriella investeringar</i>	
Datasystem och rättigheter	2 434
Summa investeringsutgifter ÅRS	47 506
Justering för typ av investering	
Korttidsinvesteringar, 1-3 år/500 euro (+)	1 176
Immateriella investeringar (+)	4 835
Finansiella investeringar (-)	2 856
Beredskapstillgångar (-)	7 458
Justering för enheter	
Statliga enheter i NR (+)	148
Affärsverken (-)	3 356
Pensionsmyndigheten (-)	34
Exportkreditnämnden (-)	0
Justering ingående moms	9 044
Övriga justeringar	2 861
Justerad summa investeringsutgifter ÅRS	51 866
Summa NR	51 866

För att kunna jämföra investeringarna behöver flera typer av justeringar göras.

Justering för typ av investering

Med korttidsinvesteringar menas tillgångar som används i produktionen och som har en varaktighet mellan ett och tre år och ett värde överstigande 500 euro i 1995 års penningvärde. Korttidsinvesteringarna ses som en investering i NR medan de i

myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten redovisas som kostnader.

För immateriella investeringar görs ett påslag i efterhand eftersom NR tittar på hela konsumtionen av mjukvara i Sverige och fördelar ut det på olika sektorer utifrån produktionsstatistiken i landet.

Finansiella investeringar och beredskapstillgångar ses inte som investeringar i NR och tas därmed bort i jämförelsen. Från och med 2014 kommer dock beredskapstillgångar hänförliga till försvaret att klassificeras som investeringar även i NR och då kommer en justering för detta inte längre att behöva göras.

Justering för enheter

Statens avgränsning ser olika ut i NR jämfört med årsredovisningen för staten. De statliga enheterna som tillkommer i NR är: Chalmers tekniska högskola, Dramaten, Högskolan i Jönköping, Norrlandsfonden, Operan, Riksbankens jubileumsfond och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning. Dessa stiftelser och bolag är till största delen finansierade med statliga medel men är inte myndigheter.

Affärsverken finns med i årsredovisningen för staten, men ses inte som en del av staten i NR. Även Pensionsmyndigheten och Exportkreditnämnden hanteras olika i de olika redovisningarna varför investeringarna för dessa enheter tas bort i jämförelsen.

Justering av ingående moms

De belopp som myndigheterna redovisar vad gäller investeringar innehåller inte någon ingående moms. I NR görs ett påslag för detta i efterhand.

Övriga justeringar

ESV har funnit att det görs övriga justeringar som inte har kunnat förklaras vid en översiktlig analys. En av orsakerna kan vara att informationen om investeringar i NR och årsredovisningen för staten presenteras vid olika tidpunkter.

3.5.3 Finansräkenskaperna visar kapitalstocken

I de finansiella räkenskaperna inom NR finns information om den totala stocken av investeringar men som nämnts ovan görs här en annan klassificering jämfört med vad som är en anläggningstillgång. Dessutom tillämpar finansräkenskaperna återanskaffningsvärde eller marknadsvärde vid värdering av tillgångarna. I balansräkningen för statliga myndigheter och i årsredovisningen för staten värderas tillgångarna huvudsakligen till anskaffningsvärde. Detta innebär att skillnaderna är större än när det gäller de reala räkenskaperna. Inom ramen för detta uppdrag har

ESV fokuserat på flödet av årets investeringar, som återfinns i de reala räkenskaperna. ESV gör därför ingen fördjupad analys avseende länk mellan finansräkenskaperna och redovisningen i balansräkningen i årsredovisningen för staten.

3.6 Investeringar i den realekonomiska fördelningen av anslag

Begreppet realekonomisk fördelning av statens budget avser normalt enbart utgiftssidan på statens budget. Inkomsterna på statens budget fördelas inte realekonomiskt. Den realekonomiska fördelningen av anslag grupperar utgifterna efter utgiftstyp i stället för efter anslag eller utgiftsområden. Huvudtyperna av utgifter är: transfereringar, konsumtionsutgifter, investeringsverksamhet, räntor och finansiella transaktioner. Grupperingen liknar NR:s indelning av utgifter och även klassificeringen av vad som är en investering följer till stora delar NR:s definition. Detta innebär bland annat att investeringar i beredskapstillgångar och investeringar i finansiella anläggningstillgångar inte redovisas realekonomiskt som investeringar. En viktig skillnad mellan den realekonomiska fördelningen av anslag och NR är att den realekonomiska fördelningen visar hur anslagen på statens budget har använts medan NR visar all finansiering, det vill säga även lån, bidrag etc. Den realekonomiska fördelningen av anslagen som rapporteras in av myndigheterna används bland annat till pris- och löneomräkning av anslag och för analyser av utfallet på statens budget ur ett annat perspektiv än via utgiftsområden och anslag.

3.6.1 Svårt att tolka information om investeringar utifrån realekonomisk fördelning

Det är i dag inte alltid möjligt att använda den information som myndigheter redovisar mot anslag för att göra en realekonomisk fördelning av anslaget. Det beror huvudsakligen på att utgifter och inkomster i vissa fall redovisas brutto mot anslag, vilket medför att de totala utgifterna blir större än tilldelat anslag. När utgifterna uppkommer är det inte alltid möjligt att fastställa vilka utgifter under perioden som ska finansieras med bidrag, avgifter eller anslag. Myndigheter som får medfinansiering i form av bidrag för att finansiera samhällsinvesteringar redovisar därför normalt inkomsten mot anslag. För att kunna få fram ett realekonomiskt utfall måste uppgifterna därför justeras. Det görs ofta via schabloner antingen i samband med inrapporteringen från myndigheten eller när ESV bearbetar siffrorna. Följden blir att den realekonomiska fördelningen av ett visst anslag inte kan vara exakt.

De investeringar som lånefinansieras klassificeras aldrig som investeringsverksamhet i den realekonomiska fördelningen av anslag vilket ytterligare försvårar en jämförelse med de investeringar som redovisas i budgetpropositionen. Vid

lånefinansiering uppkommer anslagsbelastningen när lånen amorteras eller när avskrivning görs och klassificeras då realekonomiskt som finansiella transaktioner. Inom ramen för uppdraget har ESV analyserat de anslag som realekonomiskt redovisats som att de använts för investeringsverksamhet. I Årsredovisningen för staten 2012 presenteras en sammanställning över detta i avsnitt 2.6, tabell 2.115 och en mer detaljerad redovisning finns i tabellsamlingen i bilaga 5.

Tabell 16: Realekonomisk fördelning av statens budget

Tabell 2.115 Realekonomisk fördelning av statens budget				
<i>Miljoner kronor</i>				
Realekonomisk art	Utfall 2012	Utfall 2011	Förändring 2011-2012	Procentuell förändring 2011-2012
Transfereringar	541 249	536 216	5 033	0,9
<i>varav till</i>				
Hushållssektorn	290 429	283 868	6 561	2,3
Kommunala sektorn	133 838	136 695	-2 857	-2,1
Företagssektorn	33 691	33 579	112	0,3
Ålderspensionssystemet	21 011	20 771	240	1,2
Statliga ideella organisationer	3 850	3 746	104	2,8
Internationell verksamhet	58 430	57 558	872	1,5
varav till EU-institutioner	31 452	30 498	954	3,1
Konsumtionsutgifter	207 488	198 776	8 712	4,4
<i>varav</i>				
Löner inklusive sociala avgifter	112 340	108 422	3 918	3,6
Omkostnader för konsumtion	62 356	58 859	3 497	5,9
Lokaler	16 984	16 326	658	4,0
Utgifter för försvarsändamål	5 953	5 327	626	11,8
Sociala naturaförmåner	9 855	9 842	13	0,1
Investeringsverksamhet	19 890	18 751	1 139	6,1
Räntor	31 698	39 390	-7 692	-19,5
<i>varav</i>				
Räntor på statsskulden	27 299	34 374	-7 075	-20,6
Finansiella transaktioner	10 763	8 344	2 419	29,0
Summa utgiftsområden	811 088	801 478	9 610	1,2

Enligt uppgifterna i årsredovisningen för staten har 19 890 miljoner kronor av anslagen använts för investeringsverksamhet. Efter genomförd analys kan ESV konstatera att bland annat flera lärosäten har fördelat sina anslag till investeringsverksamhet trots att de inte finansierar investeringar med anslag. Beloppet för investeringsverksamhet är därmed drygt 800 miljoner kronor för högt i tabellen.

4 Intervjuer och iakttagelser

I kapitlet sammanfattas iakttagelserna från de intervjuer som ESV inom ramen för uppdraget genomfört med företrädare från riksdagens utskottskanslier, Regeringskansliet och myndigheter.

Intervjufrågorna omfattade följande huvudområden:

- Planering och budgetering av investeringar
- Uppföljning och redovisning av investeringar
- Realekonomisk fördelning av anslag (till myndigheter och Regeringskansliet)

4.1 Knapphändig information om planerade investeringar

4.1.1 Information till riksdagen

I såväl intervjuer med riksdagens utskottskanslier som med företrädare från Regeringskansliet framkom att det i dagsläget saknas generella riktlinjer för vilken information som regeringen ska lämna till riksdagen avseende investeringar. Valet av vad som presenteras särskilt till eller beslutas av riksdagen avgörs av politiska ställningstaganden. Exakt vad som ska presenteras eller beslutas är svårt att definiera i förväg, men bedömningen från Regeringskansliets företrädare är att processen fungerar bra.

Inom försvarsområdet är det sagt att ”viktigare materiel som är dyrbart och långsiktigt” ska beslutas särskilt av riksdagen vilket ofta sker via särskilda riksdagsskrivelser. Det finns emellertid ingen beslutad beloppsgräns eller närmare riktlinjer för vilka investeringar som ska tas upp. Representanter från de övriga utskottskanslierna bekräftar att det är regeringens bedömning av vilka investeringar som ska lyftas upp i särskild ordning till riksdagen som är utgångspunkten för vad som återfinns i investeringsplanen eller särskilda skrivelser. Inom exempelvis transportinfrastrukturområdet bedöms investeringar som finansieras med lån eller med trängselskatt eller objekt som har byggstart inom de närmaste tre åren vara viktiga att ta upp i informationen till riksdagen.

Under de senaste 20 åren har det blivit mer och mer utpräglat att informationen till riksdagen och riksdagens beslut fokuserar på inriktning snarare än på objekt, det har blivit praxis att de enskilda objekten hanteras av regeringen och myndigheterna. Undantaget för denna utveckling är dock vissa stora och principiellt viktiga objekt som får betydande ekonomiska konsekvenser.

Utskottskanslierna har inte särskilt mycket kontakt med Regeringskansliet angående informationen om investeringar. Riksdagsledamöterna har sitt primära fokus på anslag och verksamhet. Företrädarna från utskottskanslierna menar att det på riksdagsnivå inte finns något direkt politiskt intresse kring investeringsplanerna eftersom de är så pass övergripande. Investeringsplanerna ses mer som en rent teknisk del av budgetarbetet.

En representant från ett utskottskansli framhöll att det kan vara svårt att få en uppfattning om totalbeloppet för investeringar i investeringsplanen eftersom det i regel bara är de större projekten som är med eller är specificerade. Informationen skulle kunna förbättras om det totala investeringsbeloppet visas i planen genom att ett övrigt belopp för investeringar som understiger tillämpad beloppgräns läggs till.

4.1.2 Information till regeringen

Vid intervjuer med myndighetsföreträdarna framkom att det saknas generella riktlinjer för hur den information som myndigheterna ska rapportera till regeringen vid planering av investeringar bör utformas. Här finns således likheter med hur det ser ut mellan regering och riksdag. Det blir följaktligen myndigheternas bedömning av när förankring bör ske som avgör om investeringen presenteras särskilt till regeringen i budgetunderlaget, exempelvis gjorde Rikspolisstyrelsen den bedömningen när det gällde investering i nya helikoptrar. Vid intervjuerna lyftes det även fram att frågor om verksamhetsinvesteringar inte tar någon stor plats i kontakterna med Regeringskansliet.

Det enda kopplat till verksamhetsinvesteringar som tydligt efterfrågas är information om låneramar och där sker även en löpande kontakt mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Det är inte heller helt ovanligt att låneramsutrymme vid behov flyttas från en myndighet till en annan, vilket regeringen har rätt att göra enligt beslutet om den totala låneramen från riksdagen.

Vid intervjuerna med myndigheterna avseende samhällsinvesteringar framkom att det finns en osäkerhet om hur deras budgetunderlag används inom Regeringskansliet. Investeringsplanen finns i flertalet fall inte med i budgetunderlaget så som den presenteras i budgetpropositionen. Det finns även en viss osäkerhet kring vilken funktion investeringsplanen i budgetpropositionen egentligen fyller. Inom transportinfrastrukturområdet upplevs till exempel den nationella planen som viktigare, även om man tillägger att med den nya planeringsprocessen (se avsnitt 3.3.2.1) kan det tänkas att budgetunderlagets och investeringsplanens roll tydliggörs.

4.2 Uppföljning av investeringar varierar beroende på investeringens karaktär

4.2.1 Riksdagens uppföljningsarbete

Uppföljningen av investeringsplanerna bedömer de intervjuade som mycket sporadisk, en viktig anledning är att utfallet inte presenteras i samma struktur som planen. De större objekt som presenterats för riksdagen följs däremot upp, men inte nödvändigtvis i anslutning till investeringsplanen eller budgetpropositionen. Några av företrädarna från utskottskanslierna framhåller att det kan finnas ett behov av mer information om vad investeringarna ska vara till för och vilka konsekvenser det innebär om de inte genomförs.

De finansiella delarna i årsredovisningen för staten och myndigheternas årsredovisningar används endast i begränsad utsträckning inom utskotten och kanslierna för att följa upp investeringarna. Inget av dessa dokument är huvudkällor till information, utan det är huvudsakligen budgetpropositionen som används. En anledning till detta är att strukturen och definitionen skiljer sig mellan dokumenten vilket gör att förståelsen försvåras.

4.2.2 Regeringens uppföljningsarbete

Regeringens uppföljning av myndigheternas investeringar ser mycket olika ut. Generellt är intresset svagt för verksamhetsinvesteringar men större för samhällsinvesteringar.

Vid intervjuerna med representanter från Regeringskansliet framkommer att myndigheternas årsredovisningar är huvuddokumentet för uppföljning. Ett problem är dock att eftersom investeringsplanen ser annorlunda ut och innehåller annan information än årsredovisningen blir det ändå svårt att jämföra, vilket leder till brister i uppföljningen. Företrädarna från Regeringskansliet menar att årsredovisningen för staten i princip inte används alls för uppföljning av investeringar.

Ett exempel på hur uppföljningen kan se ut är infrastrukturområdet där Regeringskansliet framför allt följer upp genom tertialuppföljning, myndighetsdialog och årsredovisning. Informationen uppfyller Regeringskansliets behov men kan kanske utvecklas något enligt respondenterna. Ett annat exempel är Svenska kraftnät där det framför allt är vid myndighetsdialogen och genomgång av årsredovisningen som uppföljning görs. För Svenska kraftnät lyfts även fram att det står uttryckligen i regleringsbrevet att verket ska analysera vad som har hänt sedan den senaste investeringsplanen lämnades.

I flera intervjuer berörs vikten av att det måste finnas gemensamma strukturer och definitioner mellan budget och redovisning för att uppföljningen ska kunna fungera riktigt bra. Flera av de företrädare ESV träffat är även av uppfattningen att om inte informationen används och följs upp bör den inte krävas in.

När det gäller regeringens uppföljning av verksamhetsinvesteringar framkommer att den är begränsad och att den i stort sett endast görs i form av att låneramen följs upp. Någon uppföljning av enskilda större objekt som finanseras genom den generella låneramen görs normalt inte i dag.

4.3 Styrning och uppföljning av investeringar på myndigheterna

4.3.1 Styrning av verksamhetsinvesteringar

Utifrån intervjuerna med representanter för myndigheter med huvudsakligen verksamhetsinvesteringar konstaterar ESV att det, med några få undantag, inte finns särskilt långsiktiga planer för investeringarna. Anledningen till detta är bedömningen att nivån på och typerna av anläggningstillgångar ligger i stort sett stilla över tid.

Vid ett par intervjuer berördes även styrningen när verksamhetsinvesteringar delas mellan flera myndigheter. Det framfördes i detta sammanhang att den sammanhållna styrningen och överblicken ofta är mycket begränsad.

Vid de frågor som berör myndigheternas styrning av verksamhetsinvesteringar framkommer vidare att den grundar sig i styrningen av finansieringen. Styrningen kopplas till den ettåriga låneramen. Ett exempel är Uppsala universitet som förutom att följa upp investeringar vid årsredovisning och delårsrapport även gör det när det är dags att ta upp lån. Ett annat exempel är Skatteverket som för sina IT-system gör uppföljning av de investeringar som sker inom ramen för förvaltnings- och utvecklingsportföljen. Utifrån förändrade förutsättningar, till exempel förseningar eller fördyringar, genomförs omprioriteringar utifrån fastslagna prioriteringsordningar. Även för Skatteverket är det låneramen som utgör begränsningen för volymen på investeringarna.

4.3.2 Otydlig koppling mellan planering av samhällsinvesteringar på myndigheterna i relation till investeringsplanerna

Vid intervjuerna med de myndigheter som även gör samhällsinvesteringar framkom ett tydligt mönster. När det gäller den här typen av investeringar har myndigheterna en utvecklad intern styrning med en längre tidshorisont.

När det gäller synen på informationen som lämnas i budgetunderlaget och eventuella investeringsplaner som redovisas i budgetpropositionen är emellertid länken till strukturen för myndighetens interna styrning och uppföljning svag.

Hos Trafikverket är utfallet för det senaste året i investeringsplanen ofta inte jämförbart med beloppen i årsredovisningen. Trafikverket ställer sig nästan frågande till vad investeringsplanen i budgetpropositionen egentligen fyller för funktion. För dem är den nationella planen en mycket viktigare länk i styrkedjan. På frågan om det skulle gå att göra budgetunderlaget, investeringsplanen i budgetpropositionen och utfallet mer jämförbara ansåg Trafikverket att det skulle vara möjligt. Det kan eventuellt göras genom att i investeringsplanen tydligt visa hur mycket av investeringarna som utgör anläggningstillgångar.

Inom försvarsområdet följer investeringsplanen anslaget för materielanskaffning och har därför inte någon tydlig koppling till styrningen av investeringar. Styrningen och uppföljningen sker i parallella strukturer och på samma sätt som inom Trafikverket frågar man sig vad nyttan med investeringsplanen i dess nuvarande format består i.

Ett undantag är Svenska kraftnät där investeringsplanen är i princip jämförbar med utfallet i årsredovisningen. Något projekt kan tillkomma eller tas bort vilket i så fall kan försvåra jämförelsen. Men huvudprincipen är att det som inte hör hemma i balansräkningen inte heller hör hemma i investeringsplanen. Om ett överskridande enligt regleringsbrev görs ska det utan dröjsmål signaleras till Regeringskansliet vid myndighetsdialogen, alternativt i nästa investeringsplan, budgetunderlag eller budgetproposition. Regeringen redovisar även en uppföljning i budgetpropositionen där investeringsplanen följs upp och avvikelser förklaras, denna information bygger på myndighetens uppföljning.

En ytterligare iakttagelse vid intervjuerna är att informationen om investeringar i myndigheternas budgetunderlag inte bearbetas i någon större omfattning innan den redovisas i budgetpropositionen. En viss avstämning av att beloppen verkar rimliga görs dock.

4.4 Gränsdragningsproblem vid klassificering av investeringar

Flera av de intervjuade från myndigheterna tycker att det ofta är svårt med bedömningar huruvida något ska klassificeras²⁹ som en tillgång eller en driftkostnad och ibland kan till och med argument förekomma om att det ska klassificeras som det ena eller det andra på grund av att myndigheten har för mycket anslag kvar, eller

²⁹ Kriterierna för vad som är en tillgång framgår dock av ESV:s handledningar om materiella och immateriella anläggningstillgångar, som finns på ESV:s webbplats

tvärtom. Myndigheterna anser inte att de har ett tillräckligt bra stöd för att man ute i verksamheten ska kunna bedöma om kriterierna för aktivering är uppfyllda.

På Regeringskansliet framförs att det finns otydligheter när det gäller gränsen mellan investering och vidmakthållande, klassificeringen kan variera beroende både på åtgärdens art och på dess omfång. En åtgärd kan också innehålla en kombination av investering, reinvestering och underhåll. Det som uppfattas som något helt nytt blir ofta klassat som en investering, och det är också politiskt mest intressant att göra sådana satsningar. Det framhålls emellertid att det är en bedömningsfråga hos den myndighet som gör klassificeringen, Regeringskansliet går normalt inte ner på den detaljeringsnivån.

En tredje klassificeringsfråga som tas upp vid intervjuerna är att kriterierna för när en investering ska tas upp i balansräkningen varierar och kan ändras. Det är en av anledningarna till att några av respondenterna är tveksamma till styrning genom investeringsmål då man ser en möjlighet att ändra gränserna för klassificering. Vidare behöver en avvikelse från målet inte vara fel – även om vi investerade 50 % mer eller mindre än vad vi först tänkt behöver det inte vara dåligt, säger en av de intervjuade.

4.5 Krav för en förbättrad styrning och uppföljning av statliga investeringar

4.5.1 Ett generellt regelverk är nödvändigt

Vid intervjuerna framkommer flera synpunkter på vad som behövs för att förbättra styrningen av statens investeringar.

Ur riksdagens synvinkel lyfts det fram att det mest intressanta skulle vara en sammanställning som är uppdelad utifrån varje utgiftsområde eller utskott. Även typ av investering och dess fördelning per år bedöms vara intressant att ha i en sammanställning (vägar, IT-system, försvarsmateriel etc.). Vidare lyftes frågan fram om vikten av att utgå från en gemensam definition.

Flera av företrädarna från utskottskanslierna tycker det skulle kunna vara intressant att lyfta upp större verksamhetsinvesteringar till riksdagen i budgetpropositionen. På Regeringskansliet är den huvudsakliga synpunkten gällande möjligheten till en sammanställning av statens investeringar att det kräver att myndigheterna redovisar informationen utifrån samma definition, vilket inte görs i dag. En annan fråga som lyfts fram vid flera av intervjuerna är att säkerställandet av driften inom vissa verksamheter är avgörande och därmed är drift och underhåll minst lika viktigt att

satsa på som nyinvesteringar. Om detta kunde synliggöras i en sammanställning eller annat underlag skulle det vara av stort värde.

När det gäller frågan om en starkare styrning av verksamhetsinvesteringarna, ser vissa att de skulle kunna lyftas upp till riksdagen medan andra inte anser att det skulle vara lämpligt. Erfarenheten visar att särskilt IT-investeringar har en tendens att ”sticka iväg” beloppsmässigt vilket kan ge en negativ påverkan på verksamheten. Därför ser man det som viktigt att regeringen får bättre information om dessa. En fördel med att kräva underlag om investeringen är att investeringarna förhoppningsvis blir lite mer genomtänkta. Däremot lyfts risken för om underlagen skulle presenteras i investeringsplaner - om exempelvis en större IT-investering som regeringen låtit riksdagen besluta om avbryts kan följden bli att riksdagen måste besluta om den ytterligare en gång, vilket skulle bli onödigt krångligt. Större stringens är bra men det behöver inte nödvändigtvis uppnås genom fler riksdagsbeslut, menar en respondent.

Förutom IT-investeringar kan man tänka sig att även styrning och uppföljning av investeringar i samband med bildandet av en ny myndighet också skulle kunna stärkas. Det är viktigt att tänka på att omstruktureringar också medför kostnader och kanske även ger upphov till nya investeringar.

Om ett generellt regelverk för investeringsplaner skulle införas framkom synpunkter på att det i ett sådant bör ingå dels definitioner och dels en beskrivning för hur processen för att ta fram investeringsplanerna ska gå till. För jämförbarhetens och tydlighetens skull bör man eftersträva likadana definitioner och samma struktur även om det även finns ett behov av verksamhetsanpassning. Syftet med och användningen av investeringsplanerna behöver också förtydligas.

Ett av utskotten framhöll även att om man utgår från en beloppsgräns för vilka investeringar som ska tas upp i en investeringsplan är det viktigt att hela investeringen visas i planen så att det inte sker uppdelat. Risken blir annars att inköp görs i delar och att hela investeringskostnaden därmed inte syns från början. Vid flera intervjuer framkom även behovet av att koppla investeringsplanerna till uppföljningen genom att den görs i samma struktur och utifrån samma definition.

4.5.2 Rätt information till rätt nivå

Vikten av att rätt information kommer till rätt nivå är något som lyfts fram vid intervjuerna med representanter från riksdagens utskottskanslier och från Regeringskansliet. Man vill följa upp det man styr. Till exempel ska informationen till riksdagen inte vara för teknisk. Den bör utgå från helhetsperspektivet och således

även inkludera insatser för exempelvis vidmakthållande och inte bara nyinvesteringar.

Det finns önskemål från vissa utskottskanslier om att tydliggöra investeringsplanerna så att de blir lättare att ta till sig för ledamöterna. Det kan också vara ett pedagogiskt problem att finansieringen ser så olika ut beroende på vilken myndighet som gör investeringen - exempelvis finansierar Kustbevakningen investeringarna med lån och Försvarsmakten med anslag. Här skulle en översikt av finansieringen vara av stort värde.

Som det ser ut i dag fokuserar riksdagen sin uppföljning till resultatredovisningen i olika former. Inom exempelvis infrastrukturområdet följer man huvudsakligen upp utifrån de resultatmål som finns (typ, tillgänglighet etc.), men gör även uppföljning mot indikatorer. Kostnader och övrig finansiell information är dock svårt att följa upp. Riksdagen styr framför allt genom mål på området som ska ge samhällsnytta.

4.5.3 Realekonomisk fördelning av anslag görs men syftet med den är oklart

Vid intervjutillfällena har ESV ställt frågor kring om myndigheterna upplever svårigheter vid inrapportering av den realekonomiska fördelningen av anslag i Hermes. De flesta myndigheter tycker att rutinerna för detta fungerar bra men berättar också att vissa fördelningar görs schablonmässigt för att ”få ihop det”. De representanter ESV träffade från myndigheterna använder inte den realekonomiska fördelningen av anslag för att analysera myndighetens utfall.

De representanter från Regeringskansliet som ESV intervjuade hade inte så stor kännedom om vad den realekonomiska fördelningen av anslag används till men svarade att de inte använder uppgifter därifrån i sitt arbete eller vid sin dialog med myndigheterna.

5 Förslag till en förbättrad styrning av investeringar

Detta kapitel beskriver de förslag som ESV lämnar om styrning, planering och budgetering. Inledningsvis redogörs för vilka förslag som ska förbättra styrningen mellan riksdag och regering och därefter de förslag som ska förbättra styrningen mellan regering och myndighet.

5.1 Styrning mellan riksdag och regering

ESV föreslår:

- Att investeringsplaner ska lämnas i budgetpropositionen för samtliga samhällsinvesteringar.
- Att investeringsplanerna även ska omfatta utgifter för vidmakthållande åtgärder av befintliga samhällsinvesteringar.
- Att investeringsplanerna ska delas in i objekt eller objektgrupper.
- Att det ska framgå av investeringsplanen hur stor andel av utgifterna som förväntas redovisas som anläggningstillgång.
- Att klassificeringen i samhällsinvestering respektive verksamhetsinvestering utgår från riksdagens beslut om finansiering.
- Att en sammanställning av samhällsinvesteringar i termer av anläggningstillgångar och deras finansiering bör lämnas i budgetpropositionen. Informationen bör även redovisas per utgiftsområde.

Utifrån de iakttagelser som gjorts har ESV dragit följande slutsatser:

- Det finns behov av riktlinjer för när regeringen ska lämna investeringsplaner till riksdagen.
- Det behövs riktlinjer för vad investeringsplaner ska innehålla och hur de ska utformas.
- Utformningen och indelningen av investeringsplanerna behöver i viss mån kunna anpassas efter verksamhetens karaktär.

- I budgetpropositionen saknas en samlad bild över statens investeringar och hur de finansieras.

Följande avsnitt beskriver bakgrunden till de förslag som ESV har om vilken information som regeringen bör lämna i budgetpropositionen.

5.1.1 För vilka investeringar bör regeringen lämna investeringsplaner?

Enligt ESV:s bedömning finns det ett särskilt stort intresse av att samhällsinvesteringar hanteras effektivt, bland annat mot bakgrund av den stora betydelse huvuddelen av dem har för den samhällsekonomiska utvecklingen. De behöver avvägas såväl sinsemellan som mot annan verksamhet, andra investeringar och andra sektorer. Utöver att detta ställer krav i planerings- och budgeteringsskedet krävs att planer och budgetar följs upp så att statsmakterna har kontroll också över att genomförandet är effektivt. ESV anser därför att det bör finnas investeringsplaner som underställs riksdagen för samtliga samhällsinvesteringar.

Även om riksdagen i formell mening inte ska fastställa investeringsplanerna i samtliga fall bör den ordning tillämpas att en investeringsplan presenteras för riksdagen och att riksdagen beslutar om finansieringen. I dag beslutar riksdagen, vilket finns beskrivet i avsnitt 3.3.1.3, inte direkt om finansieringen för sådana investeringar som finansieras via en generell låneram. Samhällsinvesteringar har mot den bakgrunden avgränsats till sådana investeringar som inte finansieras via en generell låneram utan där riksdagen har en direkt styrning genom beslut om att anvisa anslag eller beslut om finansiering i särskild ordning (enligt 7 kap. 2 och 5-6 §§ budgetlagen).

Det finns naturligtvis ett behov av att även de investeringar som finansieras genom en generell låneram hanteras effektivt och följs upp. Detta krävs både för att garantera en effektiv hushållning med statens medel och för att effekterna i statens egen verksamhet ska optimeras. ESV bedömer dock att detta inte kräver att riksdagen fastställer investeringsplaner eller beslutar om finansieringen på det mer detaljerade sätt som föreslås när det gäller samhällsinvesteringar.

Utgångspunkten för ESV:s förslag är alltså att samhällsinvesteringar styrs direkt av riksdagen genom beslut om finansiering till skillnad från verksamhetsinvesteringar där riksdagen inte behöver fatta investeringsbesluten utan endast beslutar om en generell låneram. Genom att koppla samman kravet på investeringsplaner till beslut om finansiering tydliggörs att det är dessa investeringar som till följd av sin samhällseliga betydelse beslutas, styrs och följs upp av riksdagen och att det sker via beslut om finansiering samt investeringsplan. Denna avgränsning har dock hittills

inte varit den formella utgångspunkten för varken presentation av investeringsplan eller val av finansieringsform även om en sådan uttalad utgångspunkt kan finnas i bakgrunden. Ibland kan det vara otydligt om en investering har en sådan betydelse att det behövs en övrig kreditram. Regeringen har exempelvis tagit ställning till att anskaffning av förvaltningsfastigheter hos Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, beredskapstillgångar för det civila försvaret samt affärsverkens investeringar ska finansieras via övrig kreditram. Däremot är Kustbevakningens fartyg och Rikspolisstyrelsens helikoptrar finansierade genom den generella låneramen.

Regeringen lämnar i budgetpropositionen för 2014 ett förslag till investeringsplan för Kustbevakningens olika fartyg, trots att de finansieras genom den generella låneramen. Det resulterar i att styrningen av investeringen blir inkonsekvent. Investeringen har inte bedömts kräva ett riksdagsbeslut om finansieringen men ändå finns krav på att lämna en investeringsplan. I enlighet med ESV:s förslag bör regeringen i sådana fall ta ställning till om ett särskilt riksdagsbeslut om finansiering krävs och då även lämna en investeringsplan. ESV:s förslag innebär att investeringar som bedöms kunna finansieras via den generella låneramen ska vara regeringens ansvar att besluta om och följa upp.

Genom förslaget skulle till exempel en bedömning att det finns behov av en investeringsplan för Kustbevakningens fartyg som underställs riksdagen hänga samman med ett behov av ett särskilt beslut om finansiering via en övrig kreditram, enligt 7 kap. 6 § budgetlagen. Om regeringen bedömer att Kustbevakningens fartyg även framöver bör finansieras genom den generella låneramen bör regeringen således inte lämna förslag till en investeringsplan till riksdagen.

Ett annat exempel på förslagets effekter är att regeringen i dag inte presenterar en investeringsplan för Naturvårdsverkets anskaffningar av fastigheter³⁰, trots att de finansieras med anslag. Naturvårdsverkets investeringar i fastigheter uppgick till mellan 300–600 miljoner kronor under de senaste tre åren. Huvuddelen av dessa investeringar finansieras med anslag. Enligt ESV:s förslag skulle regeringen lämna en investeringsplan för dessa investeringar vilket skulle ge riksdagen underlag för styrning och uppföljning.

Försvarets materielverk har en investeringsplan för verksamhetsinvesteringar som underställs riksdagen trots att dessa finansieras med lån i Riksgäldskontoret. ESV:s förslag innebär att det inte bör finnas en sådan investeringsplan för verksamhetsinvesteringar om dessa finansieras via den generella låneramen.

³⁰ Med fastigheter avses mark, byggnader och markanläggningar

Både Socialstyrelsen och MSB gör investeringar i civila beredskapstillgångar som antingen finansieras från anslag eller inom en övrig kreditram som beslutas av riksdagen. I dag finns en investeringsplan bara för MSB. ESV menar att dessa investeringar bör hanteras på likartat sätt, vilket skulle innebära att även Socialstyrelsens investeringar skulle behöva en investeringsplan.

Nyemissioner och kapitaltillskott till statliga bolag är en annan kategori samhällsinvesteringar där regeringen inte lämnar investeringsplaner. Det beror till stor del på att det oftast inte är möjligt att bedöma behovet av kapitaltillskott när budgetpropositionen tas fram. Den ordning som tillämpas innebär att riksdagen årligen anvisar ett anslag för kapitaltillskott till statliga bolag under utgiftsområde 24 på 1 miljon kronor. När behov uppstår återkommer regeringen med begäran att riksdagen ska anvisa ytterligare anslagsmedel i antingen vårändringsbudgeten eller höständringsbudgeten. ESV bedömer att det inte finns behov av investeringsplaner för statliga bolag på motsvarande sätt som för övriga samhällsinvesteringar. Däremot bör nyemissioner och kapitaltillskott till statliga bolag ingå i regeringens sammanställning av samhällsinvesteringar, se avsnitt 5.1.3.

Sammanfattningsvis föreslår ESV att regeringen ska lämna investeringsplaner för alla de investeringar som inte finansieras via den generella låneramen, med undantag för nyemissioner och kapitaltillskott till statliga bolag.

5.1.2 Reglering av innehåll och utformning av investeringsplanen

I planeringen och uppföljningen av ett investeringsprojekt är det, som beskrivits i avsnitt 3.3.2, ofta relevant att styra utifrån totalkostnaden för projektet i stället för att utgå från vad som redovisas som anläggningstillgångar i redovisningen. Exempelvis gäller det styrningen av större infrastrukturprojekt där det är centralt att se den totala kostnaden som följer med anskaffningen, inte bara den andel som redovisas som anläggningstillgång.

ESV ser därför ett behov av att kunna anpassa avgränsningen för vilka utgifter som finns med i investeringsplanerna till olika verksamhetsområden. De utgifter som inkluderas i investeringsplanen kommer enligt förslaget alltså att variera. För att skapa en transparens mellan investeringsplanerna och ge möjlighet att koppla uppgifterna till utfallet i årsredovisningen för staten föreslår ESV att andelen beräknade anläggningstillgångar särredovisas. Det ger riksdagen möjlighet att både se den totala kostnaden som ett beslut medför men även hur stor del som redovisas som anläggningstillgång.

Det finns även olika behov när det gäller indelningen i investeringsplanen mellan olika verksamhetsområden. Det beror till stor del på att en alltför detaljerad nivå inom vissa verksamhetsområden skulle resultera i att ohanterligt mycket information presenteras i budgetpropositionen.

ESV anser därför att även om utgångspunkterna tydliggörs för när investeringsplaner ska tas fram och hur de bör presenteras ska det fortfarande vara möjligt att anpassa indelningen till hur investeringar planeras inom olika verksamhetsområden. Investeringsplanen ska emellertid inte, vilket kan vara fallet i dag, bara visa finansiering. Om finansiering är den enda indelningsgrunden blir det inte möjligt att följa upp annat än om utfallet av exempelvis anslaget är högre eller lägre än beräknat, vilket inte ger någon kompletterande bild av investeringarna. Enligt ESV utgör detta ingen bra grund för styrning, utan investeringsplanen bör utgå från just investeringarna. För att möjliggöra uppföljning krävs en uppdelning av investeringar i urskiljbara grupper. Därför anser ESV att en gemensam utgångspunkt för samtliga investeringsplaner bör vara att de utgår från objekt eller objektgrupper. Detta var också något som framkom vid flera av intervjuerna.

I dag ingår endast i undantagsfall utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar i investeringsplaner. Vidmakthållande kan bestå av reinvesteringar, planerat underhåll samt löpande drift och underhåll. Inom försvarsområdet och transportinfrastrukturområdet är anslagen uppdelade på nyinvesteringar och vidmakthållande. ESV föreslår att vidmakthållande av befintliga investeringar blir en del av den information som redovisas för riksdagen.

Redan i dag beslutar riksdagen om finansieringen av vidmakthållande och dessa utgifter bör därför även ingå i styrningen och uppföljningen av investeringen. Önskemål om att åtgärder för vidmakthållande åtgärder ska ingå är även något som har framkommit i flera av våra intervjuer.

Utgifter för vidmakthållande uppgår dessutom till stora belopp och har en väsentlig betydelse för att upprätthålla investeringens långsiktiga kapacitet. En väsentlig del av vidmakthållande åtgärder redovisas även som anläggningstillgångar. För att få en heltäckande bild av utgifterna för investeringarna bör därför åtgärder för vidmakthållande såsom reinvesteringar och planerat underhåll inkluderas i investeringsplanerna. Däremot bör inte löpande underhåll finnas med i investeringsplanen eftersom dessa utgifter normalt inte innehållsligt kan förutses i de fleråriga investeringsplanerna och inte heller har till syfte att bevara tillgångens långsiktiga kapacitet. Dessa utgifter redovisas inte heller som anläggningstillgång. Vad som kan ses som planerat respektive löpande underhåll planerar ESV att

tydliggöra i den vägledning som ESV avser att ta fram inför att regelförändringarna träder i kraft.

Ett exempel på omfattningen av åtgärder för vidmakthållande är riksdagens beslut om den ekonomiska ramen för statlig transportinfrastruktur 2014-2025 som uppgår till 522 miljarder kronor. Av dessa planeras 241 miljarder kronor användas till åtgärder för vidmakthållande. Av infrastrukturpropositionen³¹ framgår att ytterligare medel behövs för att återställa och motverka de nuvarande och förväntade bristerna i transportsystemet. Även inom andra områden finns väsentliga utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar.

I dag finns det inte en enhetlig benämning för hur det budgetår som budgetpropositionen avser benämns i investeringsplanerna i budgetpropositionen. Vanligtvis används benämningen budget, men det förekommer även andra benämningar. ESV anser inte att det skäl för att ha olika benämningar för budgetåret utan förordar en enhetlig ordning för hur respektive år benämns i investeringsplanerna.

ESV anser att investeringsplanerna bör vara treåriga, det vill säga innehålla budget och beräknade investeringar för de två nästföljande åren. Detta eftersom myndigheternas budgetunderlag har ett treårigt perspektiv och ESV inte i nuläget ser någon anledning att ändra den tidshorisont som budgetunderlagen upprättas utifrån. Om tidsperspektivet förlängdes med ytterligare ett år skulle det sista året förmodligen inrymma en så stor grad av osäkerhet att nyttan skulle vara begränsad. I de fall investeringsplanerna är ett led i en mer långsiktig planeringsprocess som statsmakterna beslutar om kan det dock vara lämpligt att förlänga planen ytterligare ett år.

Sammanfattningsvis föreslår ESV att investeringsplanerna delas upp i anskaffning och utveckling av nyinvesteringar respektive vidmakthållande av befintliga investeringar. Det bör framgå i respektive avsnitt hur nyinvesteringar och vidmakthållande av befintliga investeringar kommer att finansieras vilket kopplar investeringsplanen till besluten om finansiering. För att kunna jämföra utfallet i årsredovisningen för staten mot investeringsplanerna bör regeringen göra en bedömning av hur stor del av de totala utgifterna som beräknas redovisas som anläggningstillgångar. Investeringsplanerna bör även använda enhetliga benämningar.

³¹ Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem 2012/13:25

Tabell 17: Investeringsplan

Investeringsplan (mnk.)	Summa budgetår - +3	Utfall år -1	Prognos år 0	Budget budgetår	Beräknat budgetår +1	Beräknat budgetår +2	Beräknat budgetår +3
Anskaffning och utveckling av nya investeringar							
Objekt/objektgrupp A							
Objekt/objektgrupp B							
Summa investeringsutgifter							
Finansiering							
Anslag (indelad per post)							
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)							
Bidrag/medfinansiering							
Övrig finansiering							
Summa finansiering							
Vidmakthållande av befintliga investeringar							
Objekt/objektgrupper A							
Objekt/objektgrupper B							
Summa utgifter för vidmakthållande							
Finansiering							
Anslag (uppdelat per anslag)							
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)							
Bidrag/medfinansiering							
Övrig finansiering							
Summa finansiering vidmakthållande							
Summa utgifter för nya och befintliga investeringar							
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>							
Beredskapstillgångar							
Väganläggningar							
Jämvägsanläggningar							
Maskiner och inventarier							
Fastigheter och markanläggningar							
Summa investering i anläggningstillgångar							

5.1.3 En samlad bild över statens samhällsinvesteringar

I dag finns ingen sammanställning av statens planerade investeringar. ESV bedömer att en sammanställning av samhällsinvesteringarna är nödvändig om regeringen och riksdagen ska få en överblick av de samhällsinvesteringar som staten planerar och kunna jämföra och prioritera mellan olika investeringsområden. Vidare är en sådan sammanställning nödvändig för att följa upp finansieringen av investeringarna på aggregerad nivå. ESV föreslår däremot inte att riksdagen ska besluta om sammanställningen.

Syftet med sammanställningen är att möjliggöra uppföljning av samhällsinvesteringarna och deras finansiering i samma struktur som de budgeteras. I och med att ESV inte föreslår en helt och hållet gemensam grund för indelningen i investeringsplanerna eller för vilka utgifter som ska inkluderas i dem, finns svårigheter att använda objekt eller objektgrupper i investeringsplanerna som utgångspunkt för sammanställningen.

ESV föreslår därför att en sammanställning av planerade investeringar och deras finansiering bör ta sin utgångspunkt i bestämmelserna i 7 och 10 kap. budgetlagen³². Det betyder att sammanställningen bör visa vilka investeringar som har gjorts respektive planeras utifrån vad som kommer att redovisas som anläggningstillgångar och att även finansieringen av dessa framgår. Beloppen i sammanställningen kommer följaktligen att vara en konsolidering av det som totalt särredovisas som investeringar i anläggningstillgångar i samtliga investeringsplaner.

Sammanställningens omfattning skulle även kunna inkludera verksamhetsinvesteringar. ESV bedömer mot bakgrund av tidigare resonemang om att styrningen av verksamhetsinvesteringar delegeras till regeringen och styrs genom en generell låneram, att sammanställningen endast bör inkludera samtliga samhällsinvesteringar.

Som tidigare framgått kommer det inte att finnas investeringsplaner som visar planerade nyemissioner eller kapitaltillskott till statliga bolag på samma sätt som för andra samhällsinvesteringar. ESV föreslår dock att planerade kapitaltillskott till statliga bolag ändå ska inkluderas i sammanställningen av samhällsinvesteringar så snart de kommer till regeringens kännedom.

ESV föreslår att sammanställningen delas upp i utfall för föregående år, prognos avseende innevarande år, budgeterade belopp för det år budgetpropositionen avser och beräknade belopp för de två närmast följande åren. Även finansieringen ska framgå.

³² 7 kap. behandlar finansiering av investeringar och utlåning medan 10 kap. bland annat reglerar vad årsredovisningen för staten ska innehålla

Tabell 18: Sammanställning av statens samhällsinvesteringar

Investeringar (mnkr)	Investeringar budgetår - +2	Utfall år -1	Prognos år 0	Budget budgetår	Beräknat budgetår +1	Beräknat budgetår +2
Finansiella investeringar						
Aktier och andra värdepapper						
Materiella investeringar						
Beredskapstillgångar						
Väganläggningar						
Järnvägsanläggningar						
Maskiner och inventarier						
Fastigheter och markanläggningar						
Summa investeringar i anläggningstillgångar						
Finansiering						
Anslag						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Bidrag/Medfinansiering						
Övrig finansiering						
Summa finansiering						

Förutom att visa statens utgifter för samhällsinvesteringar kommer sammanställningen alltså att visa hur investeringarna finansieras. Riksdagen beslutar normalt om finansieringen av samhällsinvesteringar antingen genom att anvisa anslag eller besluta om övrig kreditram, det vill säga alla separata delar som ingår i sammanställningen. Däremot kommer riksdagen inte att besluta om sammanställningen i sig. Regeringen kan dock med utgångspunkt i sammanställningen lämna en specifikation av finansieringen som kan kopplas till regeringens förslag och tidigare riksdagsbeslut om anslag, övriga kreditramar, medfinansiering och övrig finansiering (se exempel på hur det skulle kunna göras i bilaga 4).

I och med att verksamheterna skiljer sig åt mellan olika utgiftsområden och att det därmed kan finnas behov av uppföljning även i det enskilda utgiftsområdet, föreslår ESV även att sammanställningen ska kunna delas in i den skärningen. Detta möjliggör även ett särskilt avsnitt under respektive utgiftsområde i budgetpropositionen med information om investeringar i anläggningstillgångar enligt samma uppställning som sammanställningen. Genom denna nedbrytning blir det möjligt att analysera innehållet i investeringsplanerna på en mer detaljerad nivå och hur utvecklingen av finansieringsformerna ser ut. Med informationen kan riksdagen till exempel bedöma om utvecklingen när det gäller finansieringen av investeringarna eller indelningen mellan till exempel materiella och immateriella investeringar går i önskad riktning.

5.2 Regeringens styrning av myndigheterna

ESV föreslår:

- Att alla myndigheter ska lämna uppgifter om utfall, prognos för innevarande år och beräknade belopp för verksamhetsinvesteringar i budgetunderlaget. Informationen ska inkludera hur investeringarna finansieras.
- Att de myndigheter som har till uppgift att anskaffa eller utveckla samhällsinvesteringar ska lämna förslag till en investeringsplan i budgetunderlaget. Investeringsplanen ska förutom nyinvesteringar innehålla uppgifter om vidmakthållande av befintliga investeringar, hur stor andel som förväntas redovisas som anläggningstillgång och hur utgifter i investeringsplanen finansieras.
- Att myndigheter ska lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar som överstiger 10 miljoner kronor per objekt.
- Att en investeringsbudget införs i myndigheternas regleringsbrev, uppdelad på verksamhetsinvesteringar och investeringsplan för samhällsinvesteringar.

Utifrån de iakttagelser som gjorts har ESV dragit följande slutsatser:

- Det finns ett behov av att reglera den information som myndigheterna ska lämna om investeringar och deras finansiering.
- Regeringens styrning och kontroll av myndigheternas investeringar behöver stärkas och bli mer enhetlig och transparent.

5.2.1 Mer utförlig information om investeringar i myndigheternas budgetunderlag

Av bestämmelserna i 9 kap. 3 § FÅB framgår att myndigheten ska lämna in uppgifter om det totala investeringsbehovet i anläggningstillgångar i budgetunderlaget senast den 1 mars, vilket också beskrivs i avsnitt 3.3.3. Det görs i dag inte någon åtskillnad i regelverket mellan verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar när det gäller vilken information som ska lämnas. En konsekvens av nuvarande bestämmelser är att det både är otydligt vilken information som ska lämnas och på vilket sätt informationen ska presenteras.

För att göra det möjligt för regeringen att kunna styra och följa upp investeringarna på ett strukturerat och konsekvent sätt krävs att reglerna om vilken information som myndigheten ska lämna i budgetunderlaget tydliggörs. Detta är även nödvändigt för att regeringen ska kunna lämna förslag till investeringsplaner och en sammanställning av samhällsinvesteringar för de investeringar som riksdagen beslutar om. Riksdagen styr samhällsinvesteringar direkt genom anslag eller beslut om övriga kreditramar och verksamhetsinvesteringar genom en total låneram för samtliga anläggningstillgångar som regeringen fördelar till myndigheterna. ESV anser därför att informationen om investeringar i budgetunderlaget bör delas in i verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar.

ESV föreslår att kravet på utökad information om investeringar i budgetunderlaget och hur denna presenteras ska regleras i föreskrifter och allmänna råd till 9 kap. 3 § FÅB.

I detta avsnitt finns en översiktlig beskrivning av vilken information ESV föreslår att myndigheterna ska lämna i budgetunderlaget. Förslag till ändringar i ESV:s föreskrifter och allmänna råd finns i bilaga 2.

5.2.1.1 *Samhällsinvesteringar*

Det underlag som ESV föreslår att myndigheterna ska lämna om samhällsinvesteringar ligger till grund för såväl regeringens styrning som regeringens förslag till investeringsplaner till riksdagen. ESV föreslår att dessa underlag benämns förslag till investeringsplan.

ESV föreslår att förslaget till investeringsplan ska:

- omfatta samtliga samhällsinvesteringar
- vara uppdelat på objekt eller objektgrupper
- inkludera utgifter avseende åtgärder för vidmakthållande av befintliga investeringar
- ge information om hur investeringarna finansieras
- specificeras på *Varav investeringar i anläggningstillgångar* uppdelat på poster

När det gäller den indelning av investeringsplanen som ESV föreslår gäller enligt resonemanget i avsnitt 5.1.2 att den ska delas in i objekt eller objektgrupper men att indelningen kan anpassas till verksamheten. Vidare ska vidmakthållande av befintliga investeringar, av samma anledning som presenteras i nämnda avsnitt, ingå i informationen som myndigheten lämnar.

Förutom att redovisa vilka samhällsinvesteringar som myndigheten planerar att anskaffa, utveckla eller vidmakthålla föreslås även krav på uppgifter om hur utgifterna finansieras. Vidare ska myndigheten specificera hur stort belopp som kommer redovisas som investeringar i anläggningstillgångar.

Tabell 19: Förslag till investeringsplan

Förslag till investeringsplan (tkr)	Summa år 1-3	Utfall år -1	Prognos år 0	Beräkning år 1	Beräknat år 2	Beräknat år 3	Beräknat år 4
Anskaffning och utveckling av nya investeringar							
Objekt/objektgrupp A							
Objekt/objektgrupp B							
Summa investeringsutgifter							
Finansiering							
Anslag (indelad per post)							
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)							
Bidrag/medfinansiering							
Övrig finansiering							
Summa finansiering							
Vidmakthållande av befintliga investeringar							
Objekt/objektgrupper A							
Objekt/objektgrupper B							
Summa utgifter för vidmakthållande							
Finansiering							
Anslag (indelad per post)							
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)							
Bidrag/medfinansiering							
Övrig finansiering							
Summa finansiering vidmakthållande							
Summa utgifter för nya och befintliga investeringar							
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>							
Beredskapstillgångar							
Väganläggningar							
Järnvägsanläggningar							
Maskiner och inventarier							
Fastigheter och markanläggningar							
Summa investering i anläggningstillgångar							

I tabellen ingår endast de anläggningstillgångsposter som är aktuella utifrån de investeringsplaner som redovisas i dag. Investeringsplaner skulle kunna förekomma för dessa poster:

Finansiella investeringar: Aktier och andelar i företag

Materiella investeringar: Beredskapstillgångar, Väganläggningar, Järnvägsanläggningar, Maskiner och inventarier, Fastigheter och markanläggningar samt Övriga investeringar

Immateriella investeringar: Datasystem och rättigheter

Ett undantag finns avseende nyemissioner och kapitaltillskott. Eftersom det är Regeringskansliet som ansvarar för förvaltning av statliga bolag kommer inte någon myndighet normalt behöva lämna information om investeringar i aktier och andelar i företag. Investeringar i aktier och värdepapper som finansieras med donationsmedel skulle eventuellt kunna redovisas i tabellen för verksamhetsinvesteringar.

Om samhällsinvesteringar finansieras via en övrig kreditram föreslår ESV att myndigheten även lämnar information om övriga krediter, räntor och låneram enligt den struktur som framgår nedan. Genom detta förslag kommer övriga kreditramar att behandlas på samma sätt som den generella låneramen för verksamhetsinvesteringar.

Tabell 20: Övrig kreditram och räntor för samhällsinvesteringar

Övrig kreditram och räntor för samhällsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret					
Beräknad investering/nyupplåning					
Beräknad avskrivning/amortering					
UB lån i Riksgäldskontoret					
Beslutad/föreslagen låneram					
Beräknad ränteutgift					
Finansiering av räntor och amorteringar					
Utgiftsområde xx anslag xx					
Övrigt					

Uppgifterna om årets nyupplåning i tabell 20 kommer att stämma överens med tabell 19 avseende övrig kreditram för finansiering av samhällsinvesteringar.

5.2.1.2 Verksamhetsinvesteringar

Det finns redan i dag ett krav om att lämna uppgifter om investeringar i budgetunderlaget, men inte på vilket sätt dessa ska lämnas. ESV föreslår att det införs en enhetlig struktur om hur informationen om verksamhetsinvesteringar ska upprättas.

En sammanställning av verksamhetsinvesteringar kan delas upp på olika sätt. En struktur återfinns i myndigheternas balansräkning – en indelning som består av 13 poster. ESV bedömer att en sådan uppdelning är onödigt detaljerad för regeringens behov. En annan tänkbar uppdelning skulle kunna vara den som återfinns i myndigheternas finansieringsanalys, det vill säga uppdelat på investeringar i materiella, immateriella och finansiella anläggningstillgångar. En sådan uppdelning anser ESV i stället är för grov för att vara relevant vid uppföljning av investeringar. ESV anser att en lämplig avvägning är den uppdelning av investeringar som finns i årsredovisningen för staten, se tabell 21 nedan.

Tabell 21: Verksamhetsinvesteringar

Verksamhetsinvesteringar	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3
(tkr)	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
Immateriella investeringar					
Datasystem, rättigheter m.m.					
Materiella investeringar					
Maskiner och inventarier					
Fastigheter och mark					
Övriga verksamhetsinvesteringar					
Lager /Pågående arbete					
Summa verksamhetsinvesteringar					
Finansiering					
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Anslag (efter medgivande av regeringen)					
Räntekonto					
Summa finansiering					

I tabellen ska samtliga verksamhetsinvesteringar i anläggningstillgångar under perioden redovisas, såväl färdigställda som tillgångar under uppförande. Under övriga verksamhetsinvesteringar redovisas de investeringar som inte hör hemma under någon av de övriga posterna, exempelvis förbättringsutgifter på annans fastighet och pågående nyanläggningar.

När det gäller raderna med specificering av finansiering av investeringarna framgår det som tidigare nämnts i 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen att verksamhetsinvesteringar ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Det finns dock vissa undantag, exempelvis att myndigheter får finansiera investeringar med bidrag från icke statliga givare eller med leasing vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1. ESV bedömer att en uppföljning av dessa finansieringsformer är viktigt för att stärka regeringens styrning och förbättra överblicken.

Enligt nuvarande bestämmelser i FÅB ska myndigheten i budgetunderlaget lämna uppgifter om låneram, lån i Riksgäldskontoret, beräknad nyupplåning respektive beräknade amorteringar och ränteutgifter och hur de finansieras. ESV har lämnat förslag till vissa ändringar och förtydliganden i tabellen som framgår av regelförslagen i bilaga 2.

Även om utgångspunkten är att verksamhetsinvesteringar ska styras genom tilldelning av låneram anser ESV att det finns behov av att stärka regeringens styrning och kontroll av väsentliga investeringsprojekt. Det finns även behov av att skapa en mer konsekvent hantering av större investeringar i syfte att öka transparensen. Därför föreslår ESV att myndigheten ska lämna en specifikation av större objekt som avser verksamhetsinvesteringar. Dessa uppgifter kan i första hand användas till att förbättra regeringens kontroll när det gäller investeringar som man vill följa särskilt, men regeringen kan även ta ställning till om vissa

verksamhetsinvesteringar har karaktär av samhällsinvestering och därför i stället bör finansieras via övrig kreditram.

Behov av att lämna särskild information kan exempelvis bli aktuellt för större IT-investeringar eller vid anskaffning av utrustning och farkoster. Förutom att dessa investeringar kan uppgå till väsentliga belopp finns i vissa fall problem med att anskaffa eller bygga upp dem på ett kostnadseffektivt sätt.

När det gäller verksamhetsinvesteringar är det svårt att fastställa en exakt gräns för när den särskilda informationen bör lämnas och det kan dessutom vara svårt att avgränsa investeringsobjekten. En alltför låg beloppsgräns skulle sannolikt medföra att regeringen särskilt skulle behöva ta ställning till verksamhetsinvesteringar som inte är relevanta att styra. ESV bedömer emellertid att gränsen för när myndigheter ska behöva lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar inte bör vara lägre än för investeringar i fastigheter, det vill säga 10 miljoner kronor. Orsaken till denna bedömning är att fastigheter har den lägsta reglerade gränsen för att redovisas i en myndighetens investeringsplan och ESV har svårt att finna argument för att ha en lägre beloppsgräns för verksamhetsinvesteringar. Regeringen kan vid behov besluta om en annan beloppsgräns för en myndighet, förslagsvis i regleringsbrevet.

Gränsen på 10 miljoner kronor ska avse det belopp som beräknas redovisas som anläggningstillgång och avse objektets totala ekonomiska livslängd. I underlaget föreslås på samma sätt som för samhällsinvesteringar att både utgifter som förväntas redovisas som anläggningstillgång och andra utgifter relaterade till investeringen kan ingå. Det kan exempelvis vara kostnader för planering, utbildning etc.

I den särskilda informationen ska myndigheten följaktligen göra en uppdelning per objekt vars bokförda värde förväntas överstiga 10 miljoner kronor. I de fall som investeringen kommer att byggas upp under flera år ska projektet redovisas i budgetunderlaget fram till att investeringen är färdigställd. Myndigheten ska årligen göra en ny bedömning av de totala utgifterna för investeringen i budgetunderlaget och dessutom redovisa hur stora utgifter som myndigheten har haft till och med det senaste årets utfall.

Tabell 22: Särskild information om verksamhetsinvesteringar

Särskild information om verksamhetsinvesteringar (tkr)	Totalt	Ack. utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3-XX Beräkn.
Verksamhetsinvesteringar per objekt						
Objekt X						
Objekt Y						
Summa utgifter för investeringar						
Finansiering						
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Anslag (efter medgivande av regeringen)						
Räntekonto						
Summa finansiering						
Varav investeringar i anläggningstillgångar						
Datasystem, rättigheter m.m.						
Maskiner och inventarier						
Fastigheter och mark						
Övriga verksamhetsinvesteringar						
Lager /Pågående arbete						
Summa investeringar i anläggningstillgångar						

5.2.2 Investeringsbudget i regleringsbrevet

I och med att justeringar av myndighetens förslag i budgetunderlaget kan ske efter det att myndigheten skickat in det till regeringen föreslår ESV att det i likhet med upplägget för avgifter ska presenteras en indikativ investeringsbudget i regleringsbrevet för samtliga myndigheter.

ESV föreslår vidare att myndigheten i årsredovisningen följer upp investeringsbudgeten och kommenterar avvikelser. Där bör myndigheten även göra en analys av väsentliga avvikelser. Hur uppföljning av investeringsbudgeten bör ske framgår av kapitel 6.

Eftersom regleringsbrevet behandlar aktiviteter och händelser som är hänförliga till budgetåret bedömer ESV att det inte är aktuellt att investeringsbudgeten även inkluderar investeringar som planeras att ske efter budgetåret. Investeringsbudgeten föreslås redovisa ett utfall för föregående år, en prognos för innevarande år och en budget för det år regleringsbrevet avser enligt nedan.

Tabell 23: Investeringsbudget för samhällsinvesteringar

Investeringsplan för samhällsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Budget
Anskaffning och utveckling av nya investeringar			
Objekt/objektgrupp A			
Objekt/objektgrupp B			
Summa investeringsutgifter			
Finansiering			
Anslag (indelad per post)			
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)			
Bidrag/medfinansiering			
Övrig finansiering			
Summa finansiering			
Vidmakthållande av befintliga investeringar			
Objekt/objektgrupper A			
Objekt/objektgrupper B			
Summa utgifter för vidmakthållande			
Finansiering			
Anslag (indelad per post)			
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)			
Bidrag/medfinansiering			
Övrig finansiering			
Summa finansiering vidmakthållande			
Summa utgifter för nya och befintliga investeringar			
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>			
Beredskapstillgångar			
Väganläggningar			
Järnvägsanläggningar			
Maskiner och inventarier			
Fastigheter och markanläggningar			
Summa investering i anläggningstillgångar			

ESV föreslår att investeringsbudgeten i regleringsbrevet för samhällsinvesteringar utgår från den investeringsplan som finns i budgetpropositionen. Om investeringsutgifter finansieras från olika anslag föreslås finansieringsuppgifterna specificeras per anslag. Eftersom investeringsbudgeten för samhällsinvesteringar även kan innehålla utgifter som inte redovisas som anläggningstillgångar föreslås investeringsbudgeten likt investeringsplanen specificera vad som väntas redovisas som anläggningstillgångar. Investeringsbudgeten för samhällsinvesteringar torde vanligtvis vara hänförlig till ovanstående poster, om andra poster blir aktuella kan regeringen lägga in dessa (se avsnitt 5.2.1).

Tabell 24: Investeringsbudget för verksamhetsinvesteringar

Verksamhetsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Budget
<i>Immateriella investeringar</i>			
Datasystem, rättigheter m.m.			
<i>Materiella investeringar</i>			
Maskiner och inventarier			
Fastigheter och mark			
Övriga verksamhetsinvesteringar			
Lager /Pågående arbete			
Summa verksamhetsinvesteringar			
Finansiering			
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)			
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)			
Leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)			
Anslag (efter medgivande av regeringen)			
Räntekonto			
Summa finansiering			

ESV föreslår att investeringsbudgeten för verksamhetsinvesteringar utgår från den av myndigheterna redovisade sammanställningen av vad som beräknas redovisas som anläggningstillgångar.

Om myndigheten har lämnat särskild information om verksamhetsinvesteringar kan regeringen tydliggöra i regleringsbrevet att myndigheten även ska återrapporera utfallet av dessa objekt i årsredovisningen.

6 Förslag till en förbättrad uppföljning av investeringar

Detta kapitel beskriver de förslag som ESV lämnar om hur en förbättrad uppföljning och redovisning kan åstadkommas. Först redogörs för den uppföljning som föreslås göras i årsredovisningen för staten och i budgetpropositionen. Därefter beskrivs vilken utfallsinformation som myndigheterna ska lämna. Slutligen lämnas en redogörelse av förslagen relaterade till NR och den realekonomiska fördelningen av anslag.

6.1 Årsredovisning för staten och budgetpropositionen

ESV föreslår:

- Att uppföljningen av samhällsinvesteringar redovisas i årsredovisningen för staten i kapitlet Utfallet för statens budget. Väsentliga avvikelser mellan utfall och budget bör analyseras och kommenteras.
- Att investeringsplaner följs upp i budgetpropositionen och att väsentliga ändringar i förhållande till investeringsplaner från tidigare år kommenteras.
- Att verksamhetsinvesteringar följs upp i årsredovisningen för staten genom att utnyttjad låneram ställs mot beslutad låneram.
- Att en uppföljning av väsentliga projekt görs i särskilda resultatredovisningar i ett eget avsnitt i budgetpropositionen.

Utifrån de iakttagelser som gjorts har ESV dragit följande slutsatser:

- I dag görs ingen strukturerad uppföljning av statens samlade planerade investeringar eller deras finansiering som riksdagen fattat beslut om.
- Det finns behov av att tydliggöra hur och i vilket dokument som samhällsinvesteringar och investeringsplaner ska följas upp.

6.1.1 Uppföljning av statens totala investeringar

ESV föreslår att samhällsinvesteringar och i viss utsträckning verksamhetsinvesteringar följs upp på konsoliderad nivå i årsredovisningen för staten.

Det skulle vara möjligt att inkludera både samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar i en samlad uppföljning av statens investeringar. Men eftersom verksamhetsinvesteringar inte ingår i förslaget till sammanställning av investeringar i budgetpropositionen anser ESV att det inte är relevant att följa upp dem i den strukturen. Resonemanget grundar ESV i att planering, styrning och uppföljning ska hänga ihop och göras på samma nivå.

I dag redovisas även statens totala årliga investeringar i finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten vilket innebär att informationen om det totala beloppet för investeringar ändå finns att tillgå.

6.1.1.1 Uppföljning av samhällsinvesteringar

ESV föreslår att den konsoliderade uppföljningen av samhällsinvesteringarna ska utgå från definitionen av anläggningstillgångar. Orsaken till detta är att det är den definitionen som föreslås tillämpas i sammanställningen av samhällsinvesteringar i budgetpropositionen.

Tabell 25: Sammanställning av statens samhällsinvesteringar i ÅRS³³

Investeringar (mnkr)		Utfall	Utfall	Utfall	Budget	Budget
		-2	-1			avvikelse
Investeringar						
<i>Finansiella investeringar</i>						
Aktier och andra värdepapper						
<i>Materiella investeringar</i>						
Beredskapstillgångar						
Väganläggningar						
Järnvägsanläggningar						
Maskiner och inventarier						
Fastigheter och markanläggningar						
Summa investeringar i anläggningstillgångar						
Finansiering						
Anslag						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Bidrag/Medfinansiering						
Övrig finansiering						
Summa finansiering						

6.1.1.2 Uppföljning av verksamhetsinvesteringar

I finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten ingår årets verksamhetsinvesteringar. Däremot finns inte information om finansiering av verksamhetsinvesteringar med i analysen. Verksamhetsinvesteringar finansieras emellertid enligt tidigare beskrivet nästan uteslutande med lån i Riksgäldskontoret. Endast en liten andel av verksamhetsinvesteringarna finansieras genom bidrag eller

³³ Baseras på definitionen i 5 kap. FÅB

finansiella leasingavtal. ESV bedömer därför att det inte finns något behov av en separat sammanställning av verksamhetsinvesteringar kopplat till deras finansiering.

ESV anser i stället att verksamhetsinvesteringar bör följas upp genom att ställa den utnyttjade låneramen mot beslutad låneram, vilket följer resonemanget om att styrning och uppföljning ska hänga ihop.

6.1.2 Uppföljning av investeringsplaner

ESV föreslår att de investeringsplaner som lämnas till riksdagen ska följas upp i den struktur de presenterades i. Därutöver anser ESV att det är av största vikt att utfallet av investeringsplanerna kompletteras med exempelvis uppföljning av väsentliga projekt.

ESV bedömer därför att uppföljning av investeringsplaner är en del av resultatredovisningen. Av förarbetena till budgetlagen framgår att regeringen normalt bör presentera resultatredovisning i budgetpropositionen eller i särskilda resultatskrivelser.

Ett annat alternativ är att följa upp investeringsplanerna uppdelat på utgiftsområden i årsredovisningen för staten. Men där ser ESV, utöver det som framgår ovan, svårigheter att hinna ta in uppföljningen av investeringsplanerna i den omfattning som ESV anser vara befogad. ESV bedömer därför att uppföljning av investeringsplaner bör göras i budgetpropositionen, vilket även möjliggör att utfallet kan ställas mot regeringens förslag till investeringsplaner för nästföljande budgetår.

Som en del av uppföljningen anser ESV att regeringen i anslutning till förslaget till investeringsplaner för nästföljande budgetår bör kommentera väsentliga ändringar i beräkningar från tidigare år.

6.1.2.1 Beställningsbemyndiganden

I bemyndiganderedovisningen redovisar myndigheter utestående åtaganden som ställs mot tilldelat beställningsbemyndigande. Av intervjuerna har det framgått att det finns en önskan om att försöka koppla redovisade åtaganden till investeringar och investeringsplaner. Eftersom anslag för investeringar i vissa fall även används för utgifter som inte klassificeras som anläggningstillgångar är det inte möjligt att ställa krav på att särredovisa åtaganden hänförliga till investeringar i anläggningstillgångar.

ESV anser däremot att det kan vara lämpligt att ställa krav på att utestående åtaganden som är hänförliga till anskaffning och utveckling av nya investeringar i investeringsplanen särredovisas i bemyndiganderedovisningen. Det skulle

exempelvis gälla Trafikverkets anslag *1:1 Utveckling av transportinfrastruktur* och Försvarsmaktens anslag *1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar*. När det gäller övriga anslag för vidmakthållande av befintliga investeringar anser ESV att det sannolikt skulle innebära ett omfattande arbete att göra en sådan uppdelning jämfört med nyttan det skulle ge. ESV bedömer därför att det finns ett begränsat mervärde av att ställa ett sådant krav.

6.2 Myndigheternas rapportering av utfall avseende planerade investeringar

ESV föreslår:

- Att myndigheterna följer upp investeringsbudgeten mot utfall för samhällsinvesteringar respektive verksamhetsinvesteringar i årsredovisningen. Väsentliga avvikelser mellan utfall och budget bör analyseras och kommenteras.
- Att utfall avseende samhällsinvesteringar utifrån definitionen av anläggningstillgångar och deras finansiering ska inrapporteras till Hermes.
- Att uppgifter om beräknade investeringar i budgetunderlaget ska följas upp mot föregående års budgetunderlag. Väsentliga ändringar från tidigare år ska kommenteras i underlaget.

Utifrån de iakttagelser som gjorts har ESV dragit följande slutsatser:

- Det saknas riktlinjer för hur investeringar som presenterats i budgetunderlaget ska följas upp.
- Det saknas riktlinjer för hur och var utfall av investeringsverksamhet ska redovisas av myndigheten till regeringen.

6.2.1 Uppföljning av investeringsbudget

I dag finns det inget generellt krav på att myndigheterna ska följa upp investeringar mot budget annat än om det har beslutats i särskild ordning i myndighetens regleringsbrev. ESV föreslår i avsnitt 5.2.2 att regeringen bör ta in en investeringsbudget i regleringsbreven för samtliga myndigheter uppdelad på samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar. Investeringsbudgeten för samhällsinvesteringar i myndighetens regleringsbrev ska överensstämma med investeringsplanen i budgetpropositionen. ESV föreslår att dessa investeringsbudgetar är utgångspunkten för myndigheternas rapportering till regeringen av utfall avseende investeringar.

ESV menar att det finns starka skäl för att ställa krav på uppföljningen av investeringar på myndighetsnivå och att det gäller såväl verksamhetsinvesteringar som samhällsinvesteringar. Myndigheten föreslås därför följa upp investeringar mot, och i samma struktur som, den investeringsbudget för verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar som ESV föreslår ska anges i regleringsbrevet. Utfall ska ställas mot budgeterade värden och väsentliga avvikelser kommenteras. Med väsentliga avvikelser menas både förseningar och tidigareläggningar av planerade investeringar och om det ekonomiska utfallet blev betydligt lägre eller högre än vad som framgår av investeringsbudgeten. Utfallsiffror ska presenteras för dels det år som årsredovisningen gäller, dels de två tidigare budgetåren.

Samhällsinvesteringar ska enligt förslaget även följas upp på aggregerad nivå vilket sker genom att myndigheterna förutom analysen i årsredovisningen även rapporterar in uppgifter om investeringar i anläggningstillgångar och deras finansiering i Hermes.

I årsredovisningen ska myndigheter med samhällsinvesteringar följa upp nyinvesteringar, vidmakthållande av befintliga investeringar och finansiering samt hur stor del som redovisats som anläggningstillgång uppdelat på poster.

För verksamhetsinvesteringar anser ESV att regeringen, förutom att följa upp den totala investeringsbudgeten, även bör följa upp de investeringar som framgår av den särskilda informationen som myndigheten har lämnat i budgetunderlaget.

I årsredovisningen bör myndigheten normalt inte lämna information om beräknade utgifter för investeringar kommande budgetår. Denna information lämnas i myndighetens budgetunderlag.

ESV anser att uppföljningen av investeringsbudgeten bör regleras. Eftersom regleringen föreslås gälla generellt för alla myndigheter bör den tas in i förordningstext i FÅB. Förordningstexten bör utformas på en principiell och övergripande nivå där ESV kan tydliggöra genom att ge ut föreskrifter och allmänna råd vid behov. Särskilda återrapporteringskrav, exempelvis när det gäller samhällsinvesteringar, bör dock regeringen ange i regleringsbrevet.

6.3 Investeringar i NR och den realekonomiska fördelningen av anslag

ESV föreslår:

- Att både årsredovisningen för staten och bilagan om den offentliga sektorns investeringar i vårpropositionen kompletteras med information som visar länken mellan investeringar i NR och investeringar i anläggningstillgångar i årsredovisningen för staten.
- Att bilagan i vårpropositionen kompletteras med en tidsserie ur en anläggningstillgångsdefinition baserat på uppgifter i årsredovisningen för staten.
- Att samma uppdelning av investeringar används i bilagan i vårpropositionen som i årsredovisningen för staten.
- Att en översyn görs i syfte att kartlägga användningen och förbättra kvaliteten på den realekonomiska fördelningen av anslag.

Utifrån de iakttagelser som gjorts har ESV dragit följande slutsatser:

- Det saknas information om hur uppgifterna i årsredovisningen för staten hänger samman med informationen i NR.
- Det är otydligt vad den realekonomiska informationen innehåller och vad den används till.

ESV anser att årsredovisningen för staten bör kompletteras med en länk som visar sambandet mellan statens investeringar i NR och statens investeringar i årsredovisningen för staten. Länken kommer ha ett års eftersläpning eftersom NR:s utfall inte är klart när årsredovisningen för staten lämnas till riksdagen. Vidare anser ESV att information om den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock även fortsättningsvis bör finnas i bilagan till vårpropositionen. ESV bedömer emellertid att presentationen skulle tjäna på att vara uppdelad utifrån tillgångslag. Detta särskilt med tanke på att även beredskapsinvesteringar, vilka är en betydande del av statens investeringar, kommer att klassificeras som investeringar i NR från 2014. Bilagan bör även kompletteras med en länk mellan NR och den information som finns om årets investeringar i anläggningstillgångar i årsredovisningen för staten. Länken som presenteras i avsnitt 3.5.2 utgår från finansieringsanalysen i årsredovisningen för staten. Om länken presenteras i avsnittet om den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock i vårpropositionen bör den dock utgå från statens investeringar i NR.

ESV bedömer att en länk mellan dessa båda skulle skapa en större förståelse för de uppgifter som redovisas och underlätta tolkningen av informationen.

Dessutom ser ESV en möjlighet att kunna komplettera bilagan med tidsserier som visar statens investeringar utifrån definitionen av anläggningstillgångar i årsredovisningen för staten. Från och med 1997 finns möjlighet att ta fram tillförlitlig information avseende detta. Informationen om investeringarnas finansiering kommer dock inte gå att utläsa förrän förslagen i denna rapport har implementerats.

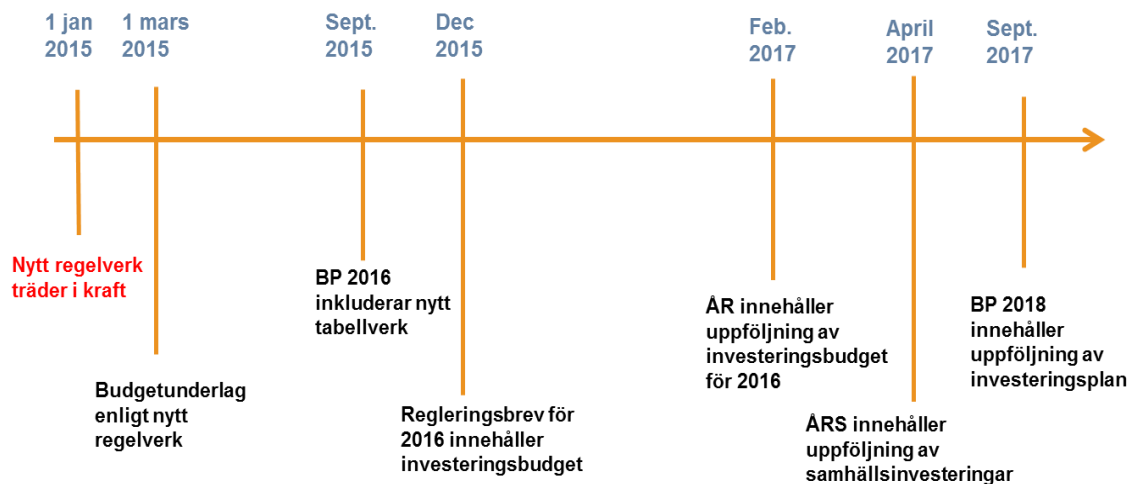
I och med att NR är utfallsorienterat anser ESV att i förhållande till den arbetsinsats som krävs skulle det inte tillföra något för styrningen att planering av investeringar även görs utifrån ett nationalräkenskapsperspektiv. Följaktligen ser ESV inte något behov av att investeringsplaner utgår från definitionen i NR.

Utifrån de intervjuer ESV har gjort har det framkommit att det finns oklarheter kring vad den realekonomiska fördelningen av anslag används till och vilka beslut som ligger till grund för informationen som rapporteras. Vid den analys som ESV gjort av de anslag som realekonomiskt fördelats som att de använts för investeringsverksamhet konstaterades vissa brister. ESV anser att en översyn bör göras av den realekonomiska fördelningen av anslag i syfte att kartlägga användningen och förbättra kvaliteten av utfallet.

7 Konsekvenser av ESV:s förslag och fortsatt beredning

Detta kapitel illustrerar konsekvenserna av de förslag som ESV lämnar i kapitel 5 och 6 utifrån *hur* den nya informationen ska hämtas in och *vem* som ska rapportera *vad*. Avsnittet belyser hur såväl myndigheter som Regeringskansliet påverkas av regelförslagen och den nya budgetmodellen för investeringar som ESV föreslår.

I nedanstående figur åskådliggörs när i tiden som ESV:s förslag preliminärt kan komma att genomföras och vilka styrdokument som då påverkas.



Figur 4: Tidslinje över förslagets påverkan på olika dokument (preliminär)

7.1 Regeländringar

ESV bedömer att det inte behövs några förordningsändringar i det ekonomiadministrativa regelverket till följd av verkets förslag om planering och budgetering av investeringar. Däremot ser ESV ett behov av en ändring i FÅB avseende myndigheternas redovisning och analys av utfall avseende investeringsbudgetar. Eventuellt skulle regeringen även behöva tydliggöra i förordningen (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten att ESV ska göra en sammanställning av samhällsinvesteringar. ESV har dock bedömt att kravet på att göra en sammanställning skulle kunna innefattas av 23 §, det vill säga att ESV även ska lämna annan information som behövs för upprättande av årsredovisningen för staten.

ESV:s föreskrifter och allmänna råd i 9 och 10 kap. FÅB om myndigheternas budgetunderlag och verksamhetsplan för affärsverk utökas i väsentlig utsträckning enligt förslaget. Därutöver behöver ESV:s föreskrifter i 21 § FBF kompletteras med att myndigheter ska rapportera samhällsinvesteringar till statsredovisningen. I bilaga 2 finns förslag till ändringar av ESV:s föreskrifter och allmänna råd till FÅB och FBF.

I dag finns inga regler i budgetlagen om när regeringen ska presentera en investeringsplan i budgetpropositionen eller vad en sådan ska innehålla. ESV bedömer att en eventuell reglering i budgetlagen av investeringsplaner och uppföljning av dessa bör övervägas när tillämpningen har funnit en stabil och ändamålsenlig form.

7.2 Hur påverkas Regeringskansliet?

Regeringen kommer även fortsättningsvis lämna förslag på investeringsplaner som ska godkännas av riksdagen. ESV föreslår att investeringsplaner bör upprättas för samtliga samhällsinvesteringar. En konsekvens av ESV:s förslag är att det skulle behöva införas investeringsplaner för Naturvårdsverkets investeringar i fastigheter och Socialstyrelsens investeringar i beredskapstillgångar. Regeringen skulle däremot inte behöva presentera investeringsplaner för Försvarets materielverk och Kustbevakningen längre eftersom dessa investeringar finansieras via den generella låneramen i Riksgäldskontoret. När det gäller Kustbevakningen anser ESV emellertid att regeringen bör överväga om investeringarna i fartyg bör finansieras med ett särskilt lån i Riksgäldskontoret (övrig kreditram) i stället för via den generella låneramen. Det skulle medföra att regeringen även framöver skulle behöva presentera en investeringsplan. Motivet till en ändrad finansiering är att ESV bedömer att fartygen har karaktären av en samhällsinvestering.

ESV föreslår även att alla investeringsplaner ska delas upp i objekt eller objektgrupper. Det görs redan i dag inom de flesta områden. Ett område där investeringsplanen inte delas upp är försvarsmateriel men ESV anser att informationsvärdet skulle öka om en uppdelning på objekt eller objektgrupper gjordes även inom detta område. Dessutom föreslår ESV att totala utgifter för investeringen ska kunna ingå i beloppet i investeringsplanen, inte bara det som beräknas redovisas som anläggningstillgångar. ESV bedömer därför att regeringen behöver göra en översyn av hur investeringsplanerna delas upp på objekt. Vidare ser ESV ett behov av att se över vilka investeringsplaner som ska utgå från investeringar i anläggningstillgångar och när det är lämpligt att även inkludera andra utgifter i anslutning till investeringar.

ESV föreslår att vidmakthållande av befintliga investeringar som påverkar anläggningens långsiktiga kapacitet ska ingå i investeringsplanerna. Detta kommer medföra att både nyinvesteringar, reinvesteringar och planerat underhåll redovisas i investeringsplanerna. ESV bedömer att ett inkluderande av vidmakthållande åtgärder i investeringsplanerna medför att statsmakterna får ett bättre beslutsunderlag och även möjliggör en bättre styrning av investeringar.

Utöver att lämna förslag till investeringsplaner behöver Regeringskansliet även sammanställa samhällsinvesteringar i anläggningstillgångar och hur dessa finansieras. Sammanställningen av information om beräknade investeringar i anläggningstillgångar uppdelad på poster kommer myndigheter lämna information om i förslaget till investeringsplan i budgetunderlaget.

Den arbetsinsats som behövs för att sammanställa samhällsinvesteringar inklusive finansiering bedömer ESV är relativt ringa. Det är för närvarande information från elva investeringsplaner som behöver sammanställas.

Inom några utgiftsområden finns flera förslag till investeringsplaner som ger information om samhällsinvesteringar. ESV föreslår att det i dessa fall först bör göras en sammanställning för utgiftsområdet. Att ta fram en sammanställning per utgiftsområde tydliggör ansvaret och underlättar även arbetet när en total sammanställning ska tas fram för statens samhällsinvesteringar.

ESV föreslår att regeringens styrning av myndigheternas investeringar förtydligas genom att en investeringsbudget tas in i regleringsbrevet där såväl samhällsinvesteringar som verksamhetsinvesteringar ingår. Myndigheterna bör i årsredovisningen följa upp investeringsbudgeten och kommentera väsentliga avvikelser mellan budget och utfall. Därutöver ska myndigheter lämna ett särskilt underlag för verksamhetsinvesteringar som överstiger 10 miljoner kronor per objekt.

Regeringskansliet kommer med anledning av detta att behöva uppdatera cirkuläret om regleringsbrev som används internt inom Regeringskansliet. Uppdateringen avser att investeringsbudgeten för verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar ska tas in i de finansiella delarna i regleringsbrevet. När det gäller investeringsbudgeten för samhällsinvesteringar kan det även finnas behov av att anpassa uppföljningen för att regeringen ska kunna lämna uppföljning av investeringsplanerna till riksdagen i budgetpropositionen.

7.3 Hur påverkas myndigheterna?

Det framgår redan i dag av 9 kap. 3 § FÅB att myndigheter ska lämna uppgifter om myndighetens totala investeringsbehov i anläggningstillgångar. Däremot framgår inte på vilket sätt denna information ska lämnas. ESV har i kapitel 5 lämnat förslag att myndigheter i budgetunderlaget ska lämna:

- Ett underlag om investeringar som används i myndighetens verksamhet inklusive finansieringen.
- Ett förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar och deras finansiering.
- En särskild information om verksamhetsinvesteringar som överstiger 10 miljoner kronor per objekt.

Enligt ESV:s bedömning kommer förslagen innebära ett mindre merarbete för myndigheter med begränsade investeringar. För myndigheter med väsentliga verksamhetsinvesteringar kommer förslagen att innebära en större arbetsinsats. För verksamhetsinvesteringar kommer en enhetlig struktur på hur uppgifterna ska lämnas dock att underlätta både för myndigheten och för läsaren av budgetunderlaget.

När det gäller myndigheternas förslag till investeringsplaner kommer ESV:s förslag att tydliggöra vad planerna ska innehålla. Uppdelning i objekt eller objektgrupper görs redan i dag i de flesta investeringsplaner. En uppdelning kan emellertid innebära merarbete inom vissa verksamhetsområden där en sådan indelning inte görs i dag. Därutöver behöver det inom de flesta verksamhetsområden klargöras vilka objekt eller objektgrupper som investeringsplanerna ska delas upp i.

ESV har även lämnat förslag på att investeringsplanerna ska innehålla planerade vidmakthållande åtgärder. Det kommer sannolikt att medföra merarbete. ESV anser dock att en bra styrning av samhällsinvesteringar förutsätter att myndigheter gör en beräkning av planerade reinvesteringar och underhåll. Naturligtvis kan utfallet av vidmakthållande åtgärder påverkas av faktorer som är svåra att förutse. Exempelvis kommer en snörik vinter kanske medföra att Trafikverket behöver avsätta mer resurser än planerat i löpande drift och underhåll, vilket kan påverka planerat underhåll eftersom anslagsnivån sätter en begränsning. På motsvarande sätt gäller att oplanerade reinvesteringar i vissa fall kan tränga ut planerade åtgärder. Vid uppföljningen är det därför viktigt att kommentera orsaken till att planerade vidmakthållande åtgärder inte har kunnat genomföras.

När det gäller affärsverk bedömer ESV att förslagen inte får någon stor påverkan eller medför några väsentliga kostnader. Affärsverken har redan i dag en fungerande styrmodell för investeringar och för hur dessa ska finansieras. ESV:s krav att

investeringsplanerna även ska inkludera vidmakthållande åtgärder kan dock medföra merarbete eftersom de inte alltid finns med i nuvarande investeringsplaner.

För myndigheter som behöver lämna en särskild information om verksamhetsinvesteringar kan förslaget dock kräva en utökad arbetsinsats. ESV bedömer emellertid att för verksamhetsinvesteringar som överstiger 10 miljoner kronor per objekt är det rimligt att regeringen ställer större krav på att myndigheter lämnar ett underlag för att bedöma behov av låneram och konsekvenser i verksamheten. Därutöver kommer myndigheter att behöva följa upp dessa större verksamhetsinvesteringar i årsredovisningen och i kommande budgetunderlag.

7.4 Metod för insamling av information

ESV bedömer att Regeringskansliet behöver utveckla ett stöd i Hermes för att kunna lägga in samhällsinvesteringarnas investeringsplaner och deras finansiering samt för att kunna summera uppgifterna. Därutöver behöver Regeringskansliet utveckla e-brevsfunktionen i Hermes för att kunna lägga in investeringsbudget för samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar.

För att ESV ska kunna göra en sammanställning av samhällsinvesteringar i underlaget till årsredovisningen för staten behöver myndigheterna lämna uppgifter i Hermes om samhällsinvesteringar. Det kommer att påverka myndigheter som har ansvar för att anskaffa eller utveckla samhällsinvesteringar – i dag är det åtta myndigheter och tre affärsverk. ESV bedömer att informationen skulle kunna tas in i Hermes och att kostnaderna för att utveckla ett systemstöd inte är omfattande.

Sammanställningen av information om samhällsinvesteringar i budgetpropositionen eller information till investeringsbudgeten i regleringsbrevet sker enligt tidigare beskrivning i Regeringskansliet med utgångspunkt i de uppgifter som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget.

7.5 Fortsatt beredning

ESV har i bilaga 2 lämnat förslag till regeländringar i 9 och 10 kap. FÅB om budgetunderlaget och verksamhetsplan, samt förslag i FBF rörande rapportering av samhällsinvesteringar. ESV planerar att bereda regelförslaget i enlighet med den regelöversynsprocess som finns inom verket, vilket även inkluderar att skicka ett utkast till regeländringar på konsekvensutredning. ESV har för avsikt att skicka ut utkast till regelförslag till myndigheter under hösten 2014. Parallellt kommer ESV tillsammans med Finansdepartementet se över hur en reglering av uppföljning av investeringsbudgetarna ska utformas.

Innan reglerna börjar tillämpas planerar ESV även att ta fram en vägledning för hur de nya reglerna ska tillämpas och vilka uppgifter om investeringar som myndigheterna ska lämna i budgetunderlaget och affärsverken i verksamhetsplanen.

Referenser

Jämförelser med internationella redovisningsstandarder m. m. (ESV 2012:40)
 Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2011
 Nationalräkenskaperna i ett statligt perspektiv (ESV 2005:24)
 Riksrevisionens granskningsserie Infrastruktur på nya villkor
 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem, 2012/13:25
 Budgetpropositionen för år 2014, 2013, 2012 och 2011
 Vårpropositionen för år 2014, 2013, 2012 och 2011
 Årsredovisningen för staten för år 2012, 2011, 2010, samt ett urval av myndigheternas årsredovisningar
 Intervjuer med myndigheter: Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Uppsala universitet, Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät
 Intervjuer med Regeringskansliet: Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet och Försvarsdepartementet
 Intervjuer med riksdagens utskottskanslier: Finansutskottet, Försvarsutskottet, Trafikutskottet och Näringsutskottet
 Möte med företrädare från utredningen om investeringsplanering för försvarsmateriel (2013:52)
 Möten med ESV:s ekonomichefs- och kontrollerråd
 Möte med ESV:s insynsråd

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203)
 Anslagsförordning (2011:223)
 Kapitalförsörjningsförordning (2011:210)
 Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
 Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring
 Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Bilaga 1

Uppdraget enligt ESV:s regleringsbrev

Styrning av statens investeringar

I syfte att förbättra redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar ska myndigheten analysera hur investeringar i staten budgeteras och redovisas i olika sammanhang. En närmare analys ska göras av de investeringar som redovisas och föreslås i budgetpropositionen i relation till de anläggningstillgångar som redovisas i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten samt i relation till den realekonomiska fördelningen av anslagen och redovisningen av statens investeringar i nationalräkenskaperna.

Myndigheten ska redogöra för väsentliga avvikelser och förklara orsakerna till dessa avvikelser. Vidare ska en analys göras av de noter för anläggningstillgångar som redovisas i myndigheternas årsredovisningar och i årsredovisningen för staten utifrån vilken information som kan erhållas om storleken på årets investeringar totalt och specificerade på olika tillgångsslag (materiella, immateriella, finansiella) samt på olika typer av investeringar (vägar, järnvägar, försvarsmateriel, fastigheter etc.). Mot bakgrund av analyserna ska myndigheten lämna förslag om hur en mer ändamålsenlig och konsistent budgetering och redovisning kan åstadkommas. Myndigheten ska även lämna förslag till vilka förordningsändringar som bör göras för att få en ändamålsenlig redovisning och rapportering i myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar. Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). Uppdraget ska avrapporteras senast den 29 november 2013. Myndigheten ska därefter bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) i det fortsatta arbetet med att förbättra redovisningen, styrningen och kontrollen av statens investeringar.

Enligt en ändring av ESV:s regleringsbrev (Fi2013/4050) ändrades tidpunkten för avrapportering till den 30:e december 2013.

Bilaga 2

Förslag till regeländringar

För en överblick över hur regelverket ser ut i dag - se kapitel 3.

Förordning (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag

9 kap. Budgetunderlag och underlag för fördjupad prövning

ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 §

Första stycket

Investeringar

Myndigheten ska lämna information om planerade verksamhetsinvesteringar respektive förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar i den struktur som framgår nedan. I anslutning till tabellerna ska myndigheten lämna uppgifter om lån i Riksgäldskontoret och övriga kreditramar. Därutöver ska myndigheten lämna särskild information om investeringsobjekt som utgör verksamhetsinvesteringar och som var för sig överstiger 10 miljoner kronor. Om myndigheten har gjort väsentliga ändringar från tidigare års beräkningar av verksamhetsinvesteringar, förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar eller den särskilda informationen om verksamhetsinvesteringar ska detta kommenteras.

Med verksamhetsinvesteringar avses investeringar i anläggningstillgångar som används i myndighetens verksamhet och som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, bidrag eller finansiellt leasingavtal enligt 2 kap. 1, 3 eller 5 §§ kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Med verksamhetsinvesteringar avses i detta sammanhang även investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten för vilka regeringen i särskild ordning har beslutat att de ska finansieras med anslag och anläggningstillgångar som anskaffas eller uppförs för en annan myndighets räkning.

Med samhällsinvesteringar avses investeringar som huvudsakligen finansieras med anslag enligt 2 kap. 4, 6 eller 7 §§ kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) eller med en särskild kredit i Riksgäldskontoret (övrig kreditram enligt 7 kap. 6 § budgetlagen).

Verksamhetsinvesteringar

Myndigheten ska lämna information om beräknade investeringar i anläggningstillgångar de kommande tre åren, en prognos för innevarande år och utfall för föregående år.

Myndigheten ska i tabellen för *Verksamhetsinvesteringar* lämna information om planerad finansiering för anläggningstillgångarna. Summa verksamhetsinvesteringar ska överensstämma med summa finansiering för respektive år. Redogörelsen ska lämnas i följande struktur.

Verksamhetsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
Immateriella investeringar					
Datasystem, rättigheter m.m.					
Materiella investeringar					
Maskiner och inventarier					
Fastigheter och mark					
Övriga verksamhetsinvesteringar					
Lager /Pågående arbete					
Summa verksamhetsinvesteringar					
Finansiering					
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)					
Anslag (efter medgivande av regeringen)					
Räntekonto					
Summa finansiering					

Investeringar i pågående nyanläggningar och förbättringsutgifter på annans fastighet hänförs i tabellen till raden övriga investeringar.

En myndighet som anskaffar eller bygger upp anläggningstillgångar för en annan myndighets räkning ska redovisa ett års förändringar av upparbetade kostnader på raden Lager/Pågående arbete. Redovisningen ska avse tillgångar som ännu inte har levererats till den myndighet som slutligt kommer att använda tillgången. Lager/Pågående arbeten som antingen ska användas i myndighetens egen verksamhet eller säljas utanför staten ska inte finnas med i tabellen.

Lån för verksamhetsinvesteringar

Myndigheten ska lämna information om lån i Riksgäldskontoret, räntor och låneram i den struktur som framgår nedan. Vid beräkning av lån i Riksgäldskontoret ska uppgifterna utgå ifrån planerade investeringar och avskrivningar.

Om det finns väsentliga skillnader mellan redovisade tillgångar och lån som beror på lånetillfället och alltså påverkar lån i Riksgäldskontoret kan myndigheten beakta detta när den lämnar förslag till låneram och kommentera detta i anslutning till tabellen.

Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret					
Beräknad investeringa					
Beräknad avskrivning					
UB lån i Riksgäldskontoret					
Beslutad/föreslagen låneram					
Beräknad ränteutgift					
Finansiering av räntor och avskrivningar					
Utgiftsområde xx anslag xx					
Övrigt					

Särskild information om verksamhetsinvesteringar

Myndigheten ska lämna information om planerade verksamhetsinvesteringar som överstiger 10 miljoner kronor per objekt. Gränsvärdet avser det bedömda totala anskaffningsvärdet i anläggningstillgångar. Därutöver ska väsentliga utgifter som hänför sig till objektet men som inte ska redovisas som anläggningstillgång inkluderas i tabellen. Myndigheten ska vidare ange till vilket belopp i tabellen angivna objekt beräknas bli redovisade som anläggningstillgångar. Information om objekten ska lämnas i budgetunderlaget för tiden fram till det att investeringen är färdigställd. *Summa investeringsutgifter* ska överensstämma med *Summa finansiering* för respektive år. Redogörelsen ska lämnas i följande struktur.

Särskild information om verksamhetsinvesteringar (tkr)	Totalt	Ack. utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3-XX Beräkn.
Verksamhetsinvesteringar per objekt						
Objekt X						
Objekt Y						
Summa utgifter för investeringar						
Finansiering						
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Anslag (efter medgivande av regeringen)						
Räntekonto						
Summa finansiering						
Varav investeringar i anläggningstillgångar						
Datasystem, rättigheter m.m.						
Maskiner och inventarier						
Fastigheter och mark						
Övriga verksamhetsinvesteringar						
Lager /Pågående arbete						
Summa investeringar i anläggningstillgångar						

I kolumnen *Totalt* ska myndigheten ange ackumulerat utfall plus beräknade kvarvarande utgifter. Detta belopp ska omprövas årligen. I kolumnen *Ack. utfall* ska

information lämnas om ackumulerat utfall till och med år -1. Om uppbyggnad av tillgången löper över mer än tre år ska återstående utgifter och planerat färdigställandeår för investeringen redovisas i sista kolumnen. Om myndigheten anskaffar flera tillgångar av samma art ska dessa hanteras som ett objekt i tabellen.

Förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar

Myndigheten ska lämna ett förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar specificerade på objekt eller objektgrupper. Investeringsplanen ska delas in i:

- anskaffning och utveckling av nya investeringar och hur dessa utgifter finansieras,
- vidmakthållande av befintliga investeringar som ingått i plan och hur dessa utgifter finansieras,
- varav investeringar i anläggningstillgångar.

I avsnittet *Vidmakthållande av befintliga investeringar* redovisas samtliga åtgärder för vidmakthållande som påverkar investeringarnas långsiktiga kapacitet, t.ex. reinvesteringar och planerat underhåll. Löpande drift och underhåll ska inte finnas med i investeringsplanen. Utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar ska redovisas i samma struktur som *Anskaffning och utveckling av nya investeringar*.

I avsnittet *Varav investeringar i anläggningstillgångar* redovisas hur stor del av de utgifter för anskaffning och utveckling av nya investeringar samt vidmakthållande av befintliga investeringar som beräknas redovisas som anläggningstillgångar, uppdelat på poster.

Summa investeringsutgifter och *Summa utgifter för vidmakthållande* ska i tabellen överensstämma med *Summa finansiering* respektive *Summa finansiering vidmakthållande* för respektive år. Redogörelsen ska lämnas i följande struktur.

Förslag till investeringsplan (tkr)	Summa år 1-3	Utfall år -1	Prognos år 0	Beräkning år 1	Beräknat år 2	Beräknat år 3
Anskaffning och utveckling av nya investeringar						
Objekt/objektgrupp A						
Objekt/objektgrupp B						
Summa investeringsutgifter						
Finansiering						
Anslag (indelad per post)						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Bidrag/medfinansiering						
Övrig finansiering						
Summa finansiering						
Vidmakthållande av befintliga investeringar						
Objekt/objektgrupp A						
Objekt/objektgrupp B						
Summa utgifter för vidmakthållande						
Finansiering						
Anslag (indelad per post)						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Bidrag/medfinansiering						
Övrig finansiering						
Summa finansiering vidmakthållande						
Summa utgifter för nya och befintliga investeringar						
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>						
Beredskapstillgångar						
Väganläggningar						
Järnvägsanläggningar						
Maskiner och inventarier						
Fastigheter och markanläggningar						
Summa investering i anläggningstillgångar						

Investeringar i pågående nyanläggningar ska i avsnittet *Varav investeringar i anläggningstillgångar* hänföras till den post där de slutligt kommer att redovisas när tillgångarna är färdigställda.

Om utgifter för anskaffning och utveckling av nya investeringar samt vidmakthållande av befintliga investeringar finansieras från flera anslagsposter/delposter ska en uppdelning göras per post.

Övrig kreditram

Om samhällsinvesteringar finansieras med en särskild kredit i Riksgäldskontoret (övrig kreditram) ska myndigheten lämna information om denna kredit, räntor och kreditram i den struktur som framgår nedan. Om det finns flera kreditramar ska myndigheten lämna en sammanställning för respektive kredit.

Övrig kreditram och räntor för samhällsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret					
Beräknad investering/nyupplåning					
Beräknad avskrivning/amortering					
UB lån i Riksgäldskontoret					
Beslutad/föreslagen låneram					
Beräknad ränteutgift					
Finansiering av räntor och amorteringar					
Utgiftsområde xx anslag xx					
Övrigt					

ESV:s allmänna råd till 9 kap. 3 §

Investeringar

Regeringen kan besluta att myndigheten ska lämna information om investeringar utöver vad som framgår av ESV:s föreskrifter.

Regler om hur investeringar i anläggningstillgångar ska finansieras finns i 2 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Myndigheten får välja objekt/objektgrupper i förslaget till investeringsplanen om inte regeringen har beslutat annat.

Förslag till investeringsplanen för samhällsinvesteringar kan förlängas och avse beräknade investeringar för de kommande fyra åren. Det kan exempelvis bli aktuellt om investeringsplanen är en följd av en mer långsiktig planering som regeringen beslutar i särskild ordning.

Kravet på att lämna investeringsplaner för fastighetsförvaltande myndigheter och affärsverk framgår av 8-9 §§ förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. respektive 10 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

10 kap. Särskilda bestämmelser för affärsverk

ESV:s föreskrifter till 10 kap. 3 §

Investeringsplan för samhällsinvesteringar

Affärsverket ska lämna en investeringsplan specificerade på objekt eller objektgrupper. Investeringsplanen ska delas in i:

- anskaffning och utveckling av nya investeringar och hur dessa utgifter finansieras

- vidmakthållande av befintliga investeringar som ingår i planen och hur dessa utgifter finansieras
- varav investeringar i anläggningstillgångar.

I avsnittet *Vidmakthållande av befintliga investeringar* ska samtliga åtgärder för vidmakthållande som påverkar investeringarnas långsiktiga kapacitet, t.ex. reinvesteringar och planerat underhåll redovisas. Löpande drift och underhåll ska inte finnas med i investeringsplanen.

Utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar ska delas in i samma struktur som *Anskaffning och utveckling av nya investeringar*.

I avsnittet *Varav investeringar i anläggningstillgångar* redovisas beloppet av de utgifter för anskaffning och utveckling av nya investeringar samt vidmakthållande av befintliga investeringar som beräknas redovisas som anläggningstillgångar.

Summa investeringsutgifter och summa utgifter för vidmakthållande ska överensstämma med summa finansiering respektive summa finansiering vidmakthållande för respektive år. Redogörelsen ska lämnas enligt följande struktur.

Investeringsplan (tkr)	Summa år 1-3	Utfall år -1	Prognos år 0	Beräkning år 1	Beräknat år 2	Beräknat år 3
Anskaffning och utveckling av nya investeringar						
Objekt/objektgrupp A						
Objekt/objektgrupp B						
Summa investeringsutgifter						
Finansiering						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Egna medel						
Bidrag/medfinansiering						
Anslag (indelad per post)						
Summa finansiering						
Vidmakthållande av befintliga investeringar						
Objekt/objektgrupper A						
Objekt/objektgrupper B						
Summa utgifter för vidmakthållande						
Finansiering						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Egna medel						
Bidrag/medfinansiering						
Anslag (indelad per post)						
Övrig finansiering						
Summa finansiering vidmakthållande						
Summa utgifter för nya och befintliga investeringar						
Varav investeringar i anläggningstillgångar						
Maskiner och inventarier						
Fastigheter och markanläggningar						
Beredskapstillgångar						
Övriga investeringar						
Summa investering i anläggningstillgångar						

Om affärsverket har gjort väsentliga ändringar från tidigare års beräkningar av investeringsplan för samhällsinvesteringar ska detta kommenteras i anslutning till tabellen.

Investeringar i pågående nyanläggningar hänförs i tabellen till den post där de slutligt kommer att redovisas när tillgångarna är färdigställda.

Övrig kreditram

Om investeringar finansieras med en särskild kredit i Riksgäldskontoret (övrig kreditram) ska myndigheten lämna information om denna kredit, räntor och kreditram enligt den struktur som framgår nedan. Om det finns flera kreditramar ska affärsverket lämna en tabell för respektive kredit.

Övrig kreditram och räntor för samhällsinvesteringar (tkr)	År -1 Utfall	År 0 Prognos	År 1 Beräkn.	År 2 Beräkn.	År 3 Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret					
Beräknad investering/nyupplåning					
Beräknad avskrivning/amortering					
UB lån i Riksgäldskontoret					
Beslutad/föreslagen låneram					
Beräknad ränteutgift					
Finansiering av räntor och amorteringar					
Utgiftsområde xx anslag xx					
Övrigt					

Kommentar till regelförslaget:

De nya reglerna om investeringsplaner kommer att påverka myndigheterna dels genom att det finns en skyldighet att redovisa åtgärder för vidmakthållande i planen, dels att myndigheter ska specificera hur stor del av anskaffning och utveckling av nyinvesteringar respektive vidmakthållande som beräknas bli redovisat som anläggningstillgångar. Investeringsplanen för affärsverken överensstämmer i stor utsträckning med ESV:s förslag rörande 9 kap. 3 § FÅB om budgetunderlag men har anpassats när det gäller avsnittet om finansiering.

Nedan specificeras vilka investeringar i anläggningstillgångar som avses i respektive rad i ovanstående tabeller.

Verksamhetsinvesteringar	S-koder
<i>Immateriella investeringar</i>	
Datasystem, rättigheter m.m.	1011,1012,1031,1032
<i>Materiella investeringar</i>	
Maskiner och inventarier	1211,1212
Fastigheter och markanläggningar	1111,1112,1113
Övriga verksamhetsinvesteringar	1191,1192,1271,1272
Lager/Pågående arbeten	
Samhällsinvesteringar	S-koder
<i>Materiella investeringar</i>	
Väganläggningar	1271,1272
Järnvägsanläggningar	111103,1271,1272
Beredskapstillgångar	1281,128113, 1282
Maskiner och inventarier	1211,1212
Fastigheter och markanläggningar	1111,1112,1113

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring

Rapportering till statsredovisningen

21 §

6. Rapportering för helt år

Särskild information

Myndigheten ska rapportera övriga uppgifter som behövs i samband med upprättandet av en årsredovisning för staten senast den 15 februari. Informationen ska omfatta följande, förutsatt att myndigheten berörs och enligt andra regler är skyldig att redovisa den aktuella informationen i sin årsredovisning:

- Uppgifter om tilldelade beställningsbemyndiganden och utestående åtaganden.
- Uppgifter om samhällsinvesteringar och deras finansiering.
- Uppgifter om garantiförbindelser och övriga ansvarsförbindelser.
- Uppgift om medelantalet anställda och antal årsarbetskrafter.
- Uppgifter om sjukfrånvaro.

Kommentar till regelförslaget:

Myndigheter som i regleringsbrevet har en investeringsbudget för samhällsinvesteringar ska rapportera utfallet av investeringar i anläggningstillgångar och hur dessa investeringar har finansierats i Hermes som så kallad Särskild information. Däremot behöver inte samhällsinvesteringar delas upp i objekt eller objektgrupper.

Bilaga 3

Regeringens förslag till investeringsplaner i budgetpropositionen för 2014

Utgiftsområde 2

Statens fastighetsverk:

Tabell 9.5 Investeringsplan för Statens fastighetsverk 2014–2016

Miljoner kronor

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräkn. 2015	Beräkn. 2016
Inrikes	466	416	814	955	793
Utrikes	25	42	74	100	114
Mark	11	15	20	4	15
Summa inve- steringar	502	473	908	1 059	922
Summa finan- siering via lån	502	473	908	1 059	922

Fortifikationsverket:

Tabell 9.11 Investeringsplan för Fortifikationsverket 2013–2016*Miljoner kronor*

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräkn. 2015	Beräkn. 2016
Nybyggnad	401	500	650	680	700
Ombyggnad	578	580	800	600	630
Markanskaffning	28	20	140	20	20
Summa investeringar	1 007	1 100	1 590	1 300	1 350
Betalplan	174	160	190	200	250
Lån	833	940	1 400	1 100	1 100
Förskottshyra	–	–	–	–	–
Summa finansiering	1 007	1 100	1 590	1 300	1 350

Utgiftsområde 6

Försvarsmakten:

Tabell 3.11 Investeringsplan

Tusental kronor

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017
Materiel och anläggningar	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794
Summa investeringar	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794
Anslag	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794
Summa finansiering	8 961 634	8 979 728	8 856 194	8 986 408	8 943 438	9 141 794

Försvarets materielverk:

Tabell 3.35 Investeringsplan

Tusental kronor

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Investeringar	50	206	136	93 350	90 300
	503	617	550		
Summa investeringar	50	206	136	93 350	90 300
	503	617	550		
Lån i	50	206	136	93 350	90 300
Riksgäldskontoret	503	617	550		
Summa finansiering					

*Kustbevakningen:***Tabell 4.4 Investeringsplan***Tusental kronor*

	Utfall t.o.m. 2012	Utfall 2012	Prognos 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Kombinationsfartyg (typ 031)	833 000	199 100	189 000			
Övervakningsfartyg (typ 312)	148 200	90 300	56 800			
Övriga investeringar			50 000	50 000	50 000	50 000
Summa investeringar	981 200	289 400	295 800	50 000	50 000	50 000
Lån i Riksgäldskontoret	893 200	272 038	290 800	50 000	50 000	50 000
EU-bidrag	88 000	17 362	5 000			
Summa finansiering	981 200	289 400	295 800	50 000	50 000	50 000

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:***Tabell 4.22 Investeringsplan***Tusental kronor*

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Rakelverksamhet	105 351	129 300	154 600	115 800	150 700
Beredskapstillgångar	9 287	25 200	39 550	38 700	13 700
Förvaltningstillgångar	29 912	80 937	39 950	29 850	29 850
Summa investeringar	144 550	235 437	234 100	184 350	194 250
Lån i Riksgäldskontoret	140 377	215 437	200 100	150 350	185 250
Anslag	4173	20 000	34 000	34 000	9 000
Summa finansiering	144 550	235 437	234 100	184 350	194 250

Utgiftsområde 21

Affärsverket svenska kraftnät:

Tabell 3.37 Investeringsplan för Affärsverket svenska kraftnät

Miljoner kronor

	Total kostnad 2014–2016	Utfall 2012	Prognos 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Investeringar exkl. SwePol Link, Gasturbiner AB och optofiber- utbyggnad	13 935	2 854	4 970	5 546	4 596	3 775
SwePol Link	0	0	-	-	-	-
Gasturbiner AB	0	3	0	0	0	0
Varav koncernintern transaktion		-507				
Optofiberutbyggnad	0	25	0	0	0	0
Summa investeringar	13 935	2 375	4 970	5 564	4 596	3 775
Amortering av externa lån						
Svenska kraftnät		276	0	0	0	0
SwePol Link		1 051	-	-	-	-
Gasturbiner AB		0	0	0	0	0
Summa investeringar och amorteringar	13 935	3 702	4 970	5 564	4 596	3 375
Egen finansiering	5 300	1 848	1 850	1 600	1 500	2 200
Extern upplåning Riksgälden	8 635	1 854	3 120	3 964	3 096	1 175
Summa finansiering	13 935	3 702	4 970	5 564	4 596	3 375

Utgiftsområde 22

Trafikverket:

Tabell 3.23 Investeringsplan

Miljoner kronor

	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017	Totalt
Investeringar i nationell plan¹							
Väg	8 956	9 768	8 487	9 169	9 806	13 409	59 595
Järnväg	10 672	8 803	7 398	8 735	10 686	12 434	58 728
Sjöfart	23	271	124	314	413	227	1 372
Investeringar i regional plan²							
Investeringar med överskott från trängselskatt i Stockholm	550	600	687	635	638	638	3 748
Investeringar med överskott från trängselskatt i Göteborg (väg)		266	608	652	663	584	2 773
Investeringar med överskott från trängselskatt i Göteborg (järnväg)		227	0	106	156	250	739
El- och teleinvesteringar	857	632	558	295	295	295	2 932
Investeringar i anläggningstillgångar (väg)	150	475	495	520	355	200	2 195
Investeringar i anläggningstillgångar (järnväg)	175	575	355	480	295	0	1 880
Summa investeringar	23 686	24 908	21 882	23 705	26 134	30 893	151 208
Anslag	16 402	15 271	15 815	18 870	20 743	22 377	109 478
Lån i Riksgäldskontoret	5 401	4 749	2 703	2 356	3 209	6 366	24 784
Medfinansiering, förskottering m.m.	1 883	4 888	3 364	2 479	2 182	2 150	16 946
Summa finansiering	23 686	24 908	21 882	23 705	26 134	30 893	151 208

¹ Inklusivt medfinansiering, däribland TEN-medel² Inklusivt finansiering från förskottering

Om Gotlandstrafiken:

Tabell 3.44 Investeringsplan

Miljoner kronor

	Förslag 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2016–2027
Tonnage Gotlandstrafiken	500	1 500	2 500	
Summa investeringar	500	1 500	2 500	
Anslag				
Lån i Riksgäldskontoret	500	1 500	2 500	
Summa finansiering	500	1 500	2 500	

*Sjöfartsverket:***Tabell 3.75** Investeringsplan för Sjöfartsverket

Miljoner kronor	Totala utgifter under perioden 2014-2016	Utfall 2012	Prognos 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Farleder/utmärkning	172,9	17,0	63,7	97,2	44,0	31,7
Isbrytning	68,5	40,8	41,0	48,5	12,0	8,0
Sjötrafikinformation (VTS)	41,6	0,3	1,3	26,1	13,0	2,5
Sjögeografisk information	37,2	4,4	13,9	15,9	11,4	9,9
Lotsning	95,2	4,9	30,6	45,0	29,7	20,5
Flyg- och sjöräddning	370,7	242,1	277,6	350,7	10,0	10,0
Övriga myndighetsuppgifter	0	0	0	0	0	0
Gemensamma funktioner	18,7	15,8	23,4	7,3	4,9	6,5
Summa investeringar	804,8	325,3	451,5	590,7	125,0	89,1
Lån	350,0	0	275,0	350,0	0	0
Egna medel	454,8	325,3	176,5	240,7	125,0	89,1
Summa finansiering	804,8	325,3	451,5	590,7	125,0	89,1

*Luffartsverket:***Tabell 3.77** Investeringsplan för Luftfartsverket

Miljoner kronor

	Totala utgifter under perioden 2014-2016	Utfall 2012	Prognos 2013	Budget 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
COOPANS	89	28	27	27	27	35
Contingency	50	-	-	-	25	25
SUPS	17	17	14	17	-	-
PSR TMA SA	20	-	20	20	-	-
RTC	-	24	8	-	-	-
VHF	12	2	5	4	4	4
LFV-ATN	18	3	12	12	6	-
ADQ	20	-	10	10	10	-
Övrigt	216	26	44	40	89	87
Summa investeringar	442	100	140	130	161	151
Lån						
Egna medel	442	100	140	130	161	151
Summa finansiering	442	100	140	130	161	151

Bilaga 4

Exempel: Uppföljning av samhällsinvesteringar och riksdagens beslut om finansiering

För att visa hur sammanställningen av samhällsinvesteringar kan användas för att följa upp riksdagens beslut om finansiering ger denna bilaga ett exempel på hur redovisningen i årsredovisningen för staten kan ställas mot besluten om finansiering i budgeten. Exemplet visar att uppföljningen skulle vara möjlig även på så detaljerad nivå som enskilda anslag och särskilda kreditramar. I exemplet används uppgifter från Årsredovisningen för staten 2012.

		Utfall 2012	Budget 2012	Budget Awikelse
Investeringar				
<i>Finansiella investeringar</i>				
	Aktier och andra värdepapper	1 000	X	Y
<i>Materiella investeringar</i>				
	Beredskapstillgångar	7 458	X	Y
	Väganläggningar	11 596	X	Y
	Järnvägsanläggningar	12 115	X	Y
	Maskiner och inventarier	1 187	X	Y
	Fastigheter och markanläggningar	4 559	X	Y
Summa investeringar		37 915	X	Y
Anslag				
	Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)	6 500	X	Y
	Bidrag och medfinansiering	2 500	X	Y
	Övrig finansiering	3 499	X	Y
Summa finansiering		37 915	X	Y

Eftersom uppgifterna inte finns i dagens budgetproposition har det inte varit möjligt att ställa beräknade uppgifter mot utfall i exemplet. Om ESV:s förslag implementeras skulle uppgifterna om utfallet emellertid kunna jämföras med planerade investeringar och deras finansiering (X) och avvikelserna (Y) skulle kunna analyseras.

Indelning av investeringar i tabellen

Av statens totala investeringar som uppgick till 47,5 miljarder kronor är 37,9 miljarder kronor hänförliga till samhällsinvesteringar. De samhällsinvesteringar som redovisas i tabellen omfattar de investeringar som skulle behöva en investeringsplan enligt ESV:s förslag i kapital 5. Nedan framgår vilka investeringsplaner som ingår i beloppen under respektive post.

För *Aktier och andra värdepapper* finns ingen investeringsplan. Däremot föreslår ESV att finansiella investeringar som finansieras med anslag bör finnas med i sammanställningen av samhällsinvesteringar. Ovanstående belopp är ett kapitaltillskott till det statliga bolaget Ersättningsmark i Sverige AB.

Investeringarna under *Beredskapstillgångar* återfinns i investeringsplaner för Försvarsmakten, MSB och Socialstyrelsen.

I posten *Järnvägsanläggningar och Väganläggningar* ingår investeringar som redovisas i investeringsplaner för respektive trafikslag. Från och med 2014 redovisas en trafikslagsövergripande investeringsplan som är uppdelad på väg, järnväg och sjöfart.

Under posten *Maskiner och inventarier* återfinns de investeringar som redovisas i investeringsplaner för Kustbevakningens fartyg och samt för affärsverken. ESV har i tabellen inkluderat Kustbevakningens investeringar i fartyg trots att dessa i dag finansieras via den generella låneramen i Riksgäldskontoret och därför inte skulle definieras som en samhällsinvestering enligt ESV:s förslag.

Fastigheter och markanläggningar samlar de investeringar som redovisas i investeringsplaner för Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket och affärsverken.

Finansiering av investeringar

Det finns i dag ingen uppföljning av hur statens investeringar har finansierats. En sådan information anser ESV är viktigt både på total nivå och på detaljerad nivå. Nedan åskådliggörs hur information om finansieringen kan användas på detaljerad nivå uppdelat på anslag, lån, medfinansiering och övrig finansiering.

Uppföljning av anslag som anvisats till investeringar

Enligt budgetlagen ska investeringar i väganläggningar, järnvägsanläggningar, försvarsmateriel, mark och aktier finansieras med anslag. Informationen i sammanställningen gör det möjligt att följa upp och analysera utfallet i årsredovisning för staten jämfört med budget uppdelat på anslag. Det skulle då vara möjligt att tydligt och transparent visa hur de anslag som riksdagen anvisat till investeringar har använts.

Uppdelningen av finansiering har i exemplet gjorts med utgångspunkt från den realekonomiska fördelningen av anslag.

Anslag som används till att finansierar samhällsinvesteringar				Utfall	Budget	Budget
UO	Myndighet	Anslag	Benämning	2012	2012	Ändring
22	Trafikverket	1:1	Väghållning	9 670	X	Y
		1:2	Banhållning	7 646	X	Y
		1:18	Trängselskatt Stockholm	585	X	Y
6	Försvarmakten	1:3	Anskaffning av materiel	5 570	X	Y
		1:4	Vidmakthållande	735	X	Y
24	Kammarkollegiet	1:19	Kapitalinsatser i statliga bolag	1 000	X	Y
20	Naturvårdsverket	1:16	Skydd för värdefull natur	144	X	Y
		1:3	Åtgärder för värdefull natur	42	X	Y
6	MSB	2:4	Krisberedskap	24	X	Y
Totalt				25 416	X	Y

Övriga kreditramar som används för investeringar

Riksdagen beslutar om en total ram för övriga krediter. Förändringen av utnyttjad kreditram påverkas av ökat behov av att använda krediten och amorteringar av tidigare kreditutnyttjande. Normalt bör amortering ske i takt med att avskrivningar görs. När det gäller prioriterade järnvägsanläggningar och vägläggningar framgår det dock av riksdagsbeslutet i vilken takt som lån ska amorteras, vilket ofta inte är utifrån tillgångens ekonomiska livslängd. Det skulle vara möjligt att specificera övriga krediter på årets ökning av den utnyttjade krediten respektive årets amorteringar. Uppföljningen av övriga kreditramar görs redan i dag i ett särskilt avsnitt i budgetpropositionen. ESV bedömer att i detta sammanhang skulle vara mer relevant att ställa beräknad finansiering med övriga krediter mot utfallet av ökningen specificerat per lån. Det skulle göra det möjligt att följa upp och analysera hur myndigheten har använt den övriga kreditramen för att finansiera nya investeringar.

Övriga kreditramar för investeringar 2012				Utfall	Budget	Budget
UO	Myndighet	Investeringar		2012	2012	Ändring
22	Prioriterade järnvägsanläggningar	Järnvägsanläggningar		Z	X	Y
21	Svenska Kraftnät	Markanläggningar		Z	X	Y
22	Prioriterade väganläggningar	Väganläggningar		Z	X	Y
2	Statens fastighetsverk	Fastigheter och markanläggningar		Z	X	Y
2	Fortifikationsverket	Fastigheter och markanläggningar		Z	X	Y
6	Socialstyrelsen	Beredskapstillgångar		Z	X	Y
6	MSB	Beredskapstillgångar		Z	X	Y
Totalt				6 500	X	Y

Medfinansiering och bidrag

Samhällsinvesteringar kan efter bemyndigande från riksdagen finansieras genom medfinansiering eller bidrag från exempelvis kommuner eller EU. Den övervägande delen av denna finansiering är hänförlig till järnvägsanläggningar och väganläggningar. ESV bedömer att det skulle vara relevant att ställa utfallet mot beräknade värden i budgetpropositionen. Det skulle göra det möjligt att analysera hur utvecklingen när det gäller bidrag och medfinansiering ser ut över tid och vilka områden som använder sig av denna finansieringsform. Genom informationen skulle det även vara möjligt att se om utfallet skiljer sig mot budget och koppla det till de konsekvenser i form av minskad eller ökad verksamhet som det har resulterat i.

Medfinansiering och bidrag				
		Utfall	Budget	Budget
Kategori		2012	2012	Avvikelse
Väganläggningar		Z	X	Y
Järnvägsanläggningar		Z	X	Y
m.m.				
Totalt		2 500	X	Y

Övrig finansiering

Myndigheter ska som ovan nämnts normalt finansiera samhällsinvesteringar med anslag eller särskilda krediter i Riksgäldskontoret. Det förekommer dock att investeringar finansieras på annat sätt så som med egna medel, med långfristiga skulder, försäljningsinkomster eller via räntekontot. Det krävs dock ofta ett bemyndigande från riksdagen. Affärsverk får exempelvis finansiera investeringar med egna medel, vilket görs i relativt stor utsträckning.

Det förekommer även att investeringar finansieras med ”utomstatliga lån” under den tid som samhällsinvesteringar uppförs. Ofta löses dock dessa lån vid färdigställandet genom att myndigheten tar upp lån i Riksgäldskontoret, som exempelvis Botniabanan. Kommuner och landsting betalar även förskott till Trafikverket för att finansiera investeringar i väganläggningar och järnvägsanläggningar.

Av 8 kap. 9 § budgetlagen framgår att försäljningsinkomster i vissa fall får användas till att finansiera samhällsinvesteringar. Dessa försäljningsinkomster kommer att redovisas under raden *Övrig finansiering*.

Investeringar kan även uppföras av en annan myndighet än den som slutligt ska disponera tillgången efter byggnationstiden. Försvarets materielverk har exempelvis ansvar för att anskaffa materiel och anläggningar åt Försvarmakten. Förändringen av utestående stocken av tillgångar som uppförs för annan myndighets räkning finansieras via räntekontot. Saldot kan såväl vara positivt som negativt. ESV

bedömer att utfallet skulle kunna ställas mot beräknade värden i budgetpropositionen för att följa upp hur investeringar finansieras. Det ger möjlighet att till exempel visa hur utvecklingen av förskott från kommuner ser ut och beskriva hur affärsverkens utrymme att genomföra investeringar kan minska eller öka genom olika händelser.

Övrig finansiering			
Kategori	Utfall 2012	Budget 2012	Budget Avvikelse
Egna medel	Z	X	Y
Försvarsmateriel under uppförande	Z	X	Y
Förskott från kommuner	Z	X	Y
Försäljningsinkomster	Z	X	Y
m.m.			
Totalt	3 499	X	Y

Bilaga 5

Anläggningstillgångar i balansräkningen i Årsredovisning för staten 2012

Tabell 3.2 Balansräkning

Miljoner kronor

TILLGÅNGAR	Not	2012-12-31	2011-12-31
Anläggningstillgångar			
<i>Immateriella anläggningstillgångar</i>			
Balanserade utgifter för utveckling	15	6 937	6 761
Rättigheter och andra immateriella anläggningstillgångar	16	876	829
Summa immateriella anläggningstillgångar	17	7 813	7 590
<i>Materiella anläggningstillgångar</i>			
Statliga väganläggningar	18	115 189	108 180
Statliga järnvägsanläggningar	19	112 296	97 773
Byggnader, mark och annan fast egendom	20	35 452	33 992
Förbättringsutgifter på annans fastighet	21	3 996	3 804
Maskiner, inventarier, installationer m.m.	22	27 620	25 316
Pågående nyanläggningar	23	88 219	93 372
Beredskapstillgångar	24	93 199	93 375
Förskott avseende materiella anläggningstillgångar	25	2 337	4 323
Summa materiella anläggningstillgångar		478 308	460 135
<i>Finansiella anläggningstillgångar</i>			
Andelar i hel- och delägda företag	26	368 825	349 766
Andra långfristiga värdepappersinnehav	27	42 612	46 710
Långfristiga fordringar	28	2 921	4 161
Summa finansiella anläggningstillgångar		414 358	400 637
Summa anläggningstillgångar		900 479	868 362

Noter till balansräkningens anläggningstillgångar

Not 15

Balanserade utgifter för utveckling

Miljoner kronor

	2012	2011
Försäkringskassan	1 407	1 394
Försvarmakten	1 306	1 409
Transportstyrelsen	559	400
Skatteverket	521	545
Rikspolisstyrelsen	381	342
Migrationsverket	201	191
Kronofogdemyndigheten	198	202
Trafikverket	162	183
Lantmäteriet	145	113
Verket för högskoleservice	112	136
<i>Affärsverk</i>		
Svenska kraftnät	222	215
Sjöfartsverket	16	28
Övriga myndigheter	1 707	1 603
Summa	6 937	6 761

Not 16
Rättigheter och andra immateriella
anläggningstillgångar

Milljoner kronor

	2012	2011
Kriminalvården	148	5
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	136	184
Rikspolisstyrelsen	68	65
Försäkringskassan	44	52
Tullverket	30	15
Riksgäldskontoret	27	9
Post- och telestyrelsen	25	21
Försvarets radioanstalt	21	17
Pensionsmyndigheten	15	23
Skatteverket	15	22
<i>Affärsverk</i>		
Svenska kraftnät	84	92
Sjöfartsverket	15	9
Luftfartsverket	1	2
Övriga myndigheter	247	313
Summa	876	829

Not 17
Förskott avseende immateriella
anläggningstillgångar

Posten ingår i uppställningsformen för balansräkningen men saknade utfall både 2012 och 2011.

Not 18

Statliga väganläggningar

Miljoner kronor

	2012	2011
Ingående anskaffningsvärde	175 122	165 692
Årets anskaffning	-	-
Årets färdigställande från pågående investering	11 178	9 429
Försäljning/utrangering	-	0
Utgående anskaffningsvärde	186 300	175 121
Ingående avskrivningar	-66 942	-63 025
Årets avskrivningar	-4 169	-3 916
Försäljning/utrangering	0	-
Akkumulerad avskrivning	-71 111	-66 941
Nedskrivningar	-	-
Summa	115 189	108 180

Not 19

Statliga järnvägsanläggningar

Milljoner kronor

	2012	2011
Ingående anskaffningsvärde	140 875	135 280
Årets anskaffning	93	38
Årets färdigställande från pågående investering	17 706	5 568
Försäljning/utrangering	-5	-11
Utgående anskaffningsvärde	158 669	140 875
Ingående avskrivningar	-43 102	-40 227
Årets avskrivningar	-3 272	-2 876
Försäljning/utrangering	1	1
Akkumulerad avskrivning	-46 373	-43 102
Nedskrivningar	-	-
Summa	112 296	97 773

Not 20**Byggnader, mark och annan fast egendom***Miljoner kronor*

	2012	2011
Statens fastighetsverk	13 645	13 273
Fortifikationsverket	9 709	9 417
Naturvårdsverket	6 950	6 703
Riksdagsförvaltningen	942	967
Sveriges lantbruksuniversitet	792	505
<i>Affärsverk</i>		
Sjöfartsverket	1 103	1 090
Luftfartsverket	977	890
Svenska Kraftnät	370	232
Övriga myndigheter	964	915
Summa	35 452	33 992

Not 21**Förbättringsutgifter på annans fastighet***Miljoner kronor*

	2012	2011
Rikspolisstyrelsen	744	728
Regeringskansliet	496	432
Försvarsmakten	237	234
Lunds universitet	201	113
Kungl. Tekniska högskolan	166	163
Arbetsförmedlingen	146	84
Umeå universitet	144	146
Göteborgs universitet	127	144
Försvarets materielverk	119	108
Övriga myndigheter	1 616	1 652
Summa	3 996	3 804

Not 22

Maskiner, inventarier, installationer m.m.

Miljoner kronor

	2012	2011
Kustbevakningen	2 523	2 067
Försvarsmakten	1 394	1 486
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1 319	1 348
Rikspolisstyrelsen	1 199	1 210
Kriminalvården	923	1 146
Lunds universitet	692	642
Domstolsverket	691	744
Trafikverket	689	761
Karolinska institutet	663	606
Uppsala universitet	612	606
Regeringskansliet	538	499
Moderna Museet	434	419
Göteborgs universitet	418	399
Sveriges lantbruksuniversitet	366	327
Kungl. Tekniska högskolan	354	363
Linköpings universitet	339	241
Umeå universitet	324	278
Skatteverket	213	274
Försäkringskassan	169	218
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde	157	121
Stockholms universitet	142	150
Luleå tekniska universitet	120	94
Riksarkivet	115	98
Arbetsförmedlingen	111	128
Affärsverk		
Svenska kraftnät	9 454	7 320
Sjöfartsverket	643	599
Statens järnvägar	151	156
Luftfartsverket	33	33

Övriga myndigheter	2 834	2 983
Summa	27 620	25 316

Not 23

Pågående nyanläggningar

Miljoner kronor

	2012	2011
Trafikverket	80 798	86 091
Fortifikationsverket	855	796
Statens fastighetsverk	586	853
Försvarsmakten	340	135
Kustbevakningen	331	123
Lunds Universitet	321	155
Riksdagsförvaltningen	109	16
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	104	96
Sveriges lantbruksuniversitet	35	360
Affärsverk		
Svenska kraftnät	3 546	3 556
Luftfartsverket	374	550
Sjöfartsverket	311	180
Övriga myndigheter	509	461
Summa	88 219	93 372

Not 24 Beredskapstillgångar

Miljoner kronor

	2012	2011
IB Anskaffningsvärde beredskapsinventarier	155 331	152 492
Årets anskaffning	7 104	4 184
Årets försäljningar/uträningar	-2 978	-1 345
UB Anskaffningsvärde beredskapsinventarier	159 457	155 331
IB Beredskapsvaror i lager	16 091	15 750
Årets anskaffning	353	
Årets övriga förändring	190	341
UB Beredskapsvaror i lager	16 634	16 091
UB Anskaffningsvärde beredskapstillgångar	176 091	171 422
IB Ackumulerade avskrivningar	-78 047	-72 339
Årets avskrivningar/nedskrivningar	-6 945	-6 682
Årets försäljningar/uträningar	2 100	974
UB Ackumulerade avskrivningar (avser beredskapsinventarier)	-82 892	-78 047
Summa	93 199	93 375

Not 25 Förskott avseende materiella anläggningstillgångar

Miljoner kronor

	2012	2011
Försvarets materielverk	1 358	2 208
Trafikverket	926	1 505
Kustbevakningen	30	609
Övriga myndigheter	23	1
Summa	2 337	4 323

Bilaga 6

Intervjufrågor

I denna bilaga presenteras de frågor som var utgångspunkt vid de intervjuer som genomfördes under projektet. Iakttagelserna utifrån dessa frågeställningar finns presenterade i kapitel 4.

Till myndigheterna

Planering och budgetering

- Hur tas budgetunderlaget fram? I dialog med Regeringskansliet? Finns det några riktlinjer ni ska förhålla er till när det gäller just investeringarna?
- Vilken tidshorisont använder ni för att planera era investeringar?
- Hur går processen till från eventuella långsiktiga investeringsplaner till vad som landar i budgetunderlaget?
- Begärs information om investeringar in av Regeringskansliet vid andra tillfällen än budgetunderlaget? När sker det och hur ser informationen ut i så fall?
- Hur ser avgränsningen mellan drift och investeringar ut?

Uppföljning och redovisning

- Hur ser processen för att följa upp investeringarna ut?
- Vilka krav har ni på er när det gäller uppföljning av investeringar? Hur hanteras förseningar och fördröjningar?
- Vilka behov har ni av uppdelning på objekt etc. för er egen kontroll och uppföljning?
- Hur ser länken mellan budgetunderlaget och årsredovisningen ut?

Realekonomisk fördelning av anslag

- Ser ni några problem med inrapporteringen av den realekonomiska fördelningen av anslag?

Avslutande fråga

- Finns det något i övrigt som ni vill att vi ska ta med oss i uppdraget, finns det exempelvis några förändringar som ni tror skulle förbättra styrningen och redovisningen av statens investeringar?

Till Regeringskansliet

Planering och budgetering

- I vilken struktur begär ni in information om investeringar i budgetunderlagen? Hur processas budgetunderlagen när det kommer in från myndigheterna? Kommer det in i rätt tidpunkt i förhållande till verksamhetsplaneringen?
- Vilken information tycker ni saknas i budgetunderlagen?
- Hur ser dialogen med myndigheterna ut från det att budgetunderlagen och tills investeringsplanerna presenteras i budgetpropositionen? Vilka förändringar kan ske och hur dokumenteras de?
- På vilket sätt försöker ni kvalitetssäkra underlagen avseende på belopp etc.?
- Hur prioriterar ni vilka investeringar som ska göras utifrån investeringsplanerna? På vilket sätt tar ni ställning till vilka investeringar som ska göras?
- Begärs information om investeringar in vid andra tillfällen än budgetunderlaget? Hur ser informationen ut i så fall?
- När det gäller utlåning och kapitaltillskott - hur går den processen till?

Uppföljning och redovisning

- Hur ser processen för att följa upp investeringsplanerna ut? Vad är det som är särskilt viktigt att följa upp? Ska myndigheterna kunna påverka takten av utförandet av investeringarna?
- Använder ni årsredovisningen för staten för uppföljning av investeringar? Ger dokumentet den information som behövs?

Realekonomisk fördelning av anslag

- Ser ni några problem med den realekonomiska fördelningen av anslag?

Avslutande fråga

- Finns det något i övrigt som ni vill att vi ska ta med oss i uppdraget, finns det exempelvis några förändringar som ni tror skulle förbättra styrningen och redovisningen av statens investeringar?

Till riksdagens utskottskanslier

Planering och budgetering

- Om man hade en total sammanställning över statens investeringar – i vilken struktur skulle ni då vilja ha den?
- Hur bereder ni regeringens förslag i investeringsplanerna? Kontakt med Regeringskansliet när investeringsplanerna ska presenteras.
- Ser ni några problem med nuvarande utformning av investeringsplanerna (och i så fall vilka)?
- Anser ni att det finns investeringar där det kan behövas investeringsplaner som saknas i dag?
- Diskuteras myndigheternas verksamhetsinvesteringar i utskotten någonting? Lämnas bara totalt belopp i låneram utan att någon specifikation görs? Kan det vara en möjlighet att dela upp låneramen per utskott?
- På vilket sätt kvalitetssäkrar ni underlagen, med avseende på belopp etc.
- Specifikationen av investeringsplanerna skiljer sig år mellan olika utgiftsområden, hur ser ni på det? Kan man tänka sig en mall som gäller för alla? Argument för eller emot?

Uppföljning och redovisning

- Hur ser processen ut för uppföljning av investeringsplanerna? Är ni nöjda med den uppföljning som regeringen lämnar? När ska uppföljning göras - i budgetpropositionen eller annat dokument?
- Om det finns väsentlig medfinansiering inom ert område, hur skulle ni vilja att det redovisades?

Vanligt förekommande begrepp i rapporten

Förteckningen nedan är tänkt att utgöra ett stöd för läsaren av rapporten och gör inte anspråk på att vara heltäckande. De definitioner som anges nedan kan i andra sammanhang ha en annan betydelse.

Anläggningstillgång

En tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav, vilket framgår av 5 kap. 1 § FÅB.

Aktivera

Att redovisa en tillgång i balansräkningen.

Beställningsbemyndigande

För att regeringen och dess myndigheter ska kunna ingå ekonomiska åtaganden som kräver att riksdagen i framtiden anvisar anslag fattar riksdagen årliga beslut om beställningsbemyndiganden.

Investeringsplan

Plan över vilka investeringar som avses göras under följande år och som presenteras i budgetpropositionen.

Reinvestering

Investering som avser att ersätta förbrukat realkapital, vanligtvis genom att byta ut en befintlig anläggningstillgång. Reinvestering är i denna rapport en del av vidmakthållande av befintliga investeringar.

Samhällsinvestering

I denna rapport avser samhällsinvestering en investering som inte finansieras via den generella låneramen i Riksgäldskontoret enligt 7 kap. 1 § budgetlagen.

Verksamhetsinvestering

En investering som myndigheten gör för att använda i sin egen verksamhet och som normalt finansieras via den generella låneramen i Riksgäldskontoret enligt 7 kap. 1 § budgetlagen.

Vidmakthållande av befintliga investeringar

Både reinvesteringar och planerat underhåll ingår i vidmakthållande i denna rapport.

Övrig kreditram

En särskild låneram eller kredit i Riksgäldskontoret som riksdagen beslutar om i särskild ordning enligt 7 kap. 6 § budgetlagen.

ESV gör Sverige rikare

–Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.

–Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.