

Regeringsuppdrag

Rapport

En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar

The logo for Ekonomistyrningsverket (ESV) consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

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: 2015-05-27

Dnr: 1388/2014

ESV-nr: 2015:47

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ellen Rova

Förord

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket regeringsuppdraget om en översyn av Försvarsmaktens anslag inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* (Fö2014/2044/MFU). Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Utredare Ellen Rova har varit föredragande.

Uppdraget har genomförts av utredarna Ellen Rova och Carina Franzén. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman och enhetschef Anne Bryne deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Bakgrund till uppdraget och problembeskrivning	7
2.2 ESV:s tolkning av uppdraget.....	8
2.3 Avgränsningar.....	9
2.4 Metod.....	9
3 Regelverk för anslagsstyrning	12
3.1 Alla anslag har villkor	13
3.2 Några anslag har även bemyndiganderamar	14
3.3 Redovisning mot anslag.....	15
4 Nya regler för investeringar	16
4.1 Investeringsplanens utformning och innehåll	17
5 Iakttagelser	20
5.1 Försvarsmaktens materiel är en produktionsfaktor	20
5.2 Försvarslogistiken utförs av Försvarsmakten och FMV	21
5.3 Försvarsinvesteringar anskaffas, används och avvecklas	23
5.4 Försvarslogistikens finansiering	24
5.5 Operativ förmåga skiljer sig från teknisk förmåga	31
5.6 Sammanfattande iakttagelser av anslagsindelningen	32
6 Analys	34
6.1 Vägval för ett investeringsanslag	34
6.2 Vägval för ett vidmakthållandeanslag	36
6.3 Vägval för finansiering av avvecklingsutgifter	39
6.4 Vägval för finansiering av internationella insatser	40
7 Slutsatser och förslag	41
7.1 Ett investeringsanslag som utgår från investeringsplanen	41
7.2 Vidmakthållande åtgärder finansieras samlat med förbandsanslaget.....	43
7.3 Internationella anslaget renodlas inte	44
8 Konsekvenser av förslagen	46
8.1 Verksamhetsanpassad finansiell styrning av Försvarsmaktens investeringar	46
8.2 Behov av omfördelning av medel mellan anslag.....	48
8.3 Renodlingens påverkan på finansiella villkor	48

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslår i denna rapport hur Försvarsmaktens anslag kan renodlas, för att tydligt avgränsa anskaffning av materiel från användning och vidmakthållande av materielen. ESV anser att förslagen skulle förbättra den ekonomiska styrningen och ge förutsättningar för en effektiv materielförsörjning och försvarsverksamhet.

Rapporten är vår redovisning av regeringens uppdrag till ESV om en översyn av Försvarsmaktens anslag inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* (Fö2014/2044/MFU). Uppdraget har bestått i att analysera och föreslå hur anslagen kan renodlas i syfte att tydliggöra och effektivisera dess användning, med utgångspunkt i inriktningen i Investeringsplaneringsutredningen¹. Vi har också utrett om en renodling av anslagen skulle motivera en höjning av anslagskrediten på anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Vi konstaterar att det finns flera principiella problem med försvarslogistikens nuvarande anslagsindelning. Anslagens ändamål är otydliga och delvis överlappande. Det har utvecklats en praxis för vilket anslag en utgift belastar, men Försvarsmakten tillämpar inte denna praxis konsekvent. Det leder till att dimensioneringen av verksamheten inte är styrande och att anslagets utfall inte är ett tillförlitligt beslutsunderlag. Vi har även noterat att det finns begrepp inom materielförsörjningen, exempelvis vidmakthållande och förmåga, som används med olika innebörd i olika sammanhang. Det medför att kommunikationen mellan myndigheterna, regeringen och riksdagen försvåras.

I rapporten redogör vi för flera olika alternativ till renodling av Försvarsmaktens anslag. För nyinvesteringar i materiel och anläggningar föreslår ESV ett anslag som har utgångspunkten i investeringsplanens indelning. Vi bedömer att den finansiella styrningen av investeringar blir tydlig och transparent om anslaget och investeringsplanen hänger ihop. Vi anser även att utgångspunkten för investeringsplanen och anslagen borde vara den långsiktiga planeringsprocessen för försvarsmateriel.

När det gäller utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar föreslår ESV att de ska finansieras med Försvarsmaktens förbandsanslag. Förslaget följer inriktningen i Investeringsplaneringsutredningen i det att samtliga utgifter för vidmakthållande finansieras med ett anslag. Det frångår dock inriktningen genom att inte avgränsa utgifterna till ett enskilt anslag. Vi redogör även för ett sådant alternativ

¹ Investeringsplanering för försvarsmateriel – en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15)

men avråder från det. ESV anser att den finansiella styrningen ska utgå från Försvarmaktens huvuduppdrag, inte från ett materielstyrningsperspektiv. Materielen inom försvarsområdet är ett medel, eller en produktionsfaktor i likhet med soldater och lokaler. Försvarmakten ska inte leverera ubåtar och JAS-plan till brukare, Försvarmakten ska leverera ett försvar av Sverige vilket sker med hjälp av bland annat soldater, stridsvagnar, JAS-plan och lokaler. Därför anser vi att utgifter för vidmakthållande bör finansieras med samma anslag som andra utgifter som uppstår i användningsskedet, exempelvis löner. ESV likställer materielstyrningsperspektivet med en styrning i kostnadsslag vilket riskerar att leda till suboptimeringar och svårighet att utföra huvuduppdraget effektivt.

ESV anser att det finns flera alternativ till styrning som kan säkerställa riksdagens behov av insyn och inflytande där försvarets huvuduppdrag är utgångspunkten för anslagen. Denna alternativa styrning kan ske både genom anslag och med hjälp av andra styrverktyg. För att säkerställa att vidmakthållande åtgärder inte blir eftersatta går dessa till exempel att följa i en utvecklad investeringsplan enligt förslag till nytt regelverk för styrning av statliga investeringar.

I rapportens konsekvensanalys konstaterar ESV att en renodling av anslagen kan skapa ett ökat behov av en höjd anslagskredit på det nya anskaffningsanslaget. Det beror på att flexibiliteten i gränserna mellan anslagen minskar i och med vårt förslag. ESV anser emellertid att modellen med dubbla finansiella flöden inte är lämplig att kombinera med en höjd anslagskredit. Om finansieringsmodellen med milstolpar ändras anser ESV dock att ökad flexibilitet genom en större möjlighet till anslagssparande och anslagskredit kan vara nödvändig.

2 Inledning

Detta kapitel presenterar kortfattat de problem som är bakgrunden till uppdraget. Det innehåller även vår tolkning av uppdraget, avgränsningar, samt de arbetsmetoder vi har använt. I kapitel fem utvecklar vi problembilden med hjälp av våra iakttagelser.

2.1 Bakgrund till uppdraget och problembeskrivning

Riksdagen och regeringen har länge varit intresserade av att dimensionera Försvarsmaktens investeringar i materiel med hjälp av anslagets utformning. Inför budgetåret 2009 delades det dåvarande materielanslaget in i ett anslag för anskaffning av materiel och anläggningar samt ett anslag för vidmakthållande.

Statsmakterna har emellertid ändå inte varit nöjda med materielförsörjningens styrning och regeringen beslutade i maj 2013 att tillsätta en särskild utredare. Utredarens uppdrag var att föreslå en ändrad process för hur regeringen ska styra investeringar i försvarsmateriel. Utredningen *Investeringsplanering för försvarsmateriel – en ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess* (SOU 2014:15) lämnade sitt betänkande till regeringen i mars 2014. Utredningen benämns i denna rapport Investeringsplaneringsutredningen.

Investeringsplaneringsutredningen pekade på problemet att materielrelaterade utgifter finansieras med flera anslag utöver de två materielanslagen och att gränserna mellan anslagen är otydliga. Därför föreslog utredaren bland annat att det bör ske en renodling av anslagen inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*. Enligt betänkandet skulle tydliga definitioner av begrepp möjliggöra en anslagsindelning där alla nyinvesteringar finansieras med ett anslag och alla vidmakthållande åtgärder med ett annat anslag. Målsättningen med renodlingen var att förbättra förutsättningarna för den ekonomiska styrningen.

Med utgångspunkt i Investeringsplaneringsutredningens förslag beslutade regeringen i december 2014 att ge Ekonomistyrningsverket (ESV) ett uppdrag. Vi ska föreslå hur den ovan beskrivna renodlingen av anslagen inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* kan åstadkommas.

Uppdraget beskrivs även i regeringens proposition *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*². I den anger regeringen att renodlingen ska möjliggöra

² Prop. 2014/15:109

ökad tydlighet och transparens i investeringsplaneringsprocessen, genom att utveckla kopplingen mellan verksamhet och finansiering.

ESV ska även utreda hur en renodling påverkar konsekvenserna av en höjd anslagskredit på anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Vi ska särskilt analysera hur en eventuell höjning skulle påverka statens utgiftstak och lånebehov. Analysen ska omfatta en bedömning om varför renodlingen av anslagen skulle motivera en höjning av anslagskrediten.

I den här rapporten presenterar vi ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, analyser, slutsatser och förslag.

2.2 ESV:s tolkning av uppdraget

I uppdraget till ESV framgår att vi ska utgå från den inriktning som anges i Investeringsplaneringsutredningen.

Som ESV tolkar Investeringsplaneringsutredningens inriktning är ambitionen att ett anslag ska finansiera nyinvesteringar och ett annat ska finansiera vidmakthållande av befintliga investeringar. Utgångspunkten för indelningen ska vara tydliga definitioner av centrala begrepp såsom drift, underhåll, vidmakthållande och investering. ESV uppfattar även att utredningens inriktning är ett utökat livscykelperspektiv vid beslut om materielanskaffning.

Vår tolkning av syftet med renodlingen är för det första att den ska skapa tydligare anslag. Anslaget för investeringar ska exempelvis kunna ställas i relation till leveranser av materiel. För det andra ska renodlingen möjliggöra en effektivare materielförsörjning genom finansiering med färre anslag. Idag finansieras exempelvis vidmakthållande åtgärder med fyra anslag, vilket kan leda till att anslagsutrymme och inte effekt ligger till grund för val av åtgärd. Investeringsplaneringsutredningen lyfter även fram att långsiktiga planeringsförutsättningar är viktigt för en effektiv materielförsörjning.

Den andra delen av uppdraget till ESV om att en eventuell höjning av anslagskrediten, ska avgränsas till ”utgifter utanför staten”. ESV:s tolkning är att regeringen med begreppet ”utgifter utanför staten” menar utgifter för fakturor från industrin. ESV har tidigare avrått från en höjd kredit inom ramen för nuvarande beställar- utförarmodell. Vår tolkning av frågeställningen i detta uppdrag är att den avser huruvida en renodling förändrar vår bedömning.

2.3 Avgränsningar

ESV har fokuserat på alternativ till anslagsindelning som följer av:

- Regelverk och principer för finansiell styrning i staten
- Inriktningen i Investeringsplaneringsutredningen
- De resonemang ESV fört i samband med vårt uppdrag att implementera förslagen i rapporten *En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statliga investeringar* (ESV 2013:59).

Inom ramen för arbetet har vi inte haft möjlighet att fullt ut granska att de principer som Försvarmakten för fram att de använder vid val av anslag, även tillämpas i praktiken.

ESV har valt att avgränsa förslagen till att omfatta principer för vad som bör redovisas på respektive anslag. Det innebär att vårt förslag är av övergripande karaktär och att vi inte presenterar förslag till nya ändamålsbeskrivningar.

ESV har inte heller fullt ut kunnat utreda de konsekvenser som förslagen medför. Det gäller främst hur förslagen till anslag kan behöva kompletteras med annan styrning. Det omfattar även hur förslagen påverkar Försvarmaktens affärssystem PRIO och Försvarmaktens ekonomimodell. Slutligen har det inom den begränsade tidsramen inte varit möjligt att göra mer än en indikativ bedömning om behov av omfördelning av medel mellan anslagen.

2.4 Metod

Vår ansats är den finansiella styrningen av investeringar och våra förslag syftar till en konsekvent styrning av försvarsinvesteringar i förhållande till övrig styrning av statliga investeringar. Vi har därutöver tagit hänsyn till de specifika förutsättningarna för försvarets materiel- och logistikförsörjning.

Vi har utgått från de iakttagelser som Investeringsplaneringsutredningen redovisar samt de remissvar som lämnades för den. ESV har angripit frågeställningarna genom att komplettera problembilden med fokus på hur anslagen är indelade idag och vilka utgifter respektive anslag finansierar. För att få en bild av detta har vi genomfört dokumentstudier. Vi kunde dock tidigt konstatera att det finns begränsat med underlag att utgå från och därför baseras våra iakttagelser främst på intervjuer.

Utgångspunkten för de slutgiltiga förslagen har varit inriktningen i Investeringsplaneringsutredningen och de förslag som redovisas i rapporten *En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statliga investeringar* (ESV

2013:59). Dessutom har vi beaktat resonemangen om olika indelningsgrunder för anslagsposter som ESV för i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) och inriktningen i propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*³.

Valda delar av våra iakttagelser har skickats för faktagranskning till Försvarets materielverk (FMV), Försvarsmakten och Riksrevisionen. Samtliga myndigheter har lämnat synpunkter. I ett sent skede, när ESV arbetat fram ett utkast på förslag har FMV och Försvarsmakten även haft möjlighet att lämna synpunkter på vilka konsekvenser förslagen kan få. Både FMV och Försvarsmakten har lämnat synpunkter.

2.4.1 Intervjuer

Eftersom ESV:s iakttagelser av dagens anslagsgränser främst baseras på intervjuer har vi genom att använda flera källor försökt att fånga så många aspekter som möjligt.

Vi har genomfört nio intervjuer för att kartlägga principerna för anslagens användning och hur de tillämpas av Försvarsmakten och FMV. Bland de vi intervjuat finns företrädare från Försvarsmakten, FMV, Riksrevisionen, Statskontoret och Försvarsdepartementet.

För att komplettera materialet från intervjuerna har ESV även ställt en rad frågor som besvarats skriftligen och via telefon.

2.4.2 Dokumentstudier

Förutom Investeringsplaneringsutredningen med tillhörande remissvar, har våra dokumentstudier utgått från de regelverk som är relevanta för uppdraget. Vi har i första hand fokuserat på regeringsformen, budgetlagen (2011:203), anslagsförordningen (2011:223) och kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) med förarbeten. Därutöver har de förslag som ESV lämnat i rapporterna *En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statliga investeringar* (ESV 2013:59) och *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57) varit viktiga utgångspunkter i arbetet.

Vi har även beaktat:

- Statskontorets rapporter om reformeringen av försvarslogistiken, 2014:15 och 2015:11

³ Prop. 2014/15:109

- Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*
- Riksrevisionens rapport *Försvaret – en utmaning för staten*, RIR 2014:8, samt avrapportering från den årliga revisionen av Försvarsmakten.

Avslutningsvis har vi studerat budgetpropositionerna för 2014 och 2015, Försvarsmaktens och FMV:s årsredovisningar för 2014, Årsredovisningen för staten 2014, Försvarsmaktens regleringsbrev för 2014 och 2015 samt Försvarsmaktens instruktion.

3 Regelverk för anslagsstyrning

Kortfattade och grundläggande bestämmelser om statens budget och om riksdagens och regeringens befogenheter på finansmaktens område finns i 9 kap. regeringsformen. Med begreppet finansmakt menas främst rätten att bestämma hur statens inkomster ska beräknas och att besluta om statens utgifter och på annat sätt förfoga över statens tillgångar. Enligt regeringsformen får anslag och inkomster inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Där framgår också att regeringen måste ha riksdagens medgivande för att ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten.⁴

I budgetlagen (2011:203) regleras i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. Bland annat finns regler om villkor för ramanslag. Även regler om möjligheten att göra ekonomiska åtaganden som medför utgifter under senare budgetår än det år budgeten avser (beställningsbemyndiganden) finns i budgetlagen.

Anslagsförordningen (2011:223) gäller för myndigheter under regeringen. Den innehåller bland annat bestämmelser om hur anslagen får disponeras och vilka regler som gäller för redovisning mot anslag och inkomstitlar.

Riksdagen anvisar regeringen anslag för olika ändamål i beslut om statens budget. Regeringen i sin tur tilldelar årligen, i regleringsbrev, berörda myndigheter dispositionsrätt till anslagen. Anslagen är riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. De är en central del i riksdagens beslut om statens budget. Hur anslagssystemet är utformat påverkar hur befogenheterna fördelar sig mellan riksdagen och regeringen. Anslagssystemet påverkar också möjligheterna att styra de skilda verksamheterna mot olika mål.

Utgångspunkten för anslagsindelningen är riksdagens önskemål att, genom dimensionering av anvisade medel, styra en viss verksamhet. Anslagsindelningen påverkar också möjligheterna för riksdagen att systematiskt följa upp verksamheten då regeringen rapporterar utfallet på anslagsnivå till riksdagen i årsredovisning för staten. Om anslagen har ändamål som överlappar och går in i varandra leder det till att riksdagens anslagsstyrning blir otydlig och att uppföljningen av hur anslagen har använts försvåras.

Det finns inte några regelverk som styr hur små eller stora belopp ett anslag kan uppgå till. En detaljerad uppdelning av anslagen innebär att regeringen inte kan

⁴ 9 kap. 7 – 8 §§, regeringsformen

besluta om förändringar av anslagsnivåerna, utan måste vända sig till riksdagen för ändringar i ändringsbudget. I verksamheter som behöver flexibilitet kan det tala emot att ha många olika anslag. Om ett anslag däremot delas upp på anslags- och/eller delposter kan regeringen löpande under året besluta om omDispositionering av anslagsmedel mellan anslagposter. Regeringen återrapporterar dock inte utfall till riksdagen på anslags- och delposter utan på anslagsnivå.

3.1 Alla anslag har villkor

Riksdagen anvisar anslagen för specifika ändamål. Regeringen ansvarar sedan för att anslagen används för det ändamål som riksdagen har beslutat och inom ramen för övriga villkor. Riksdagen beslutar varje år om utgiftstak för de kommande tre åren, samtidigt som den beslutar om hur höga statens totala utgifter får vara nästa år. Utgiftstaket begränsar alltså de totala utgifterna som kan finansieras från samtliga anslag ett visst budgetår.

Bestämmelserna om finansiella villkor kopplade till anslagen gör det möjligt att spara outnyttjade anslagsmedel (anslagssparande) och tillfälligt överskrida ett anslag (anslagskredit). Bestämmelserna om anslagskredit finns angivna i 3 kap. 8 § budgetlagen, som lyder:

Ett anslag får tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande högst tio procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktaga anslagskrediten.

Det är alltså möjligt för regeringen att tillfälligt ”låna” medel från kommande budgetår. Denna möjlighet kan både behövas för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och för att oförutsedda utgifter ska kunna hanteras. Det finns även en möjlighet att spara medel till efterföljande budgetår. Det framgår av budgetlagens 3 kap. 10 §, som lyder:

Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år. Outnyttjade medel får dock användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

Det finns följaktligen inga begränsningar för regeringen att disponera outnyttjade medel kommande år, så länge anslaget finns kvar på statens budget. När regeringen tilldelar anslag till myndigheterna finns möjlighet att besluta om ytterligare begränsningar i villkoren för att utnyttja anslaget. Detta framgår av 3 kap. 11 § budgetlagen. De generella bestämmelserna om detta finns i

anslagsförordningen. Där framgår i 7–8 §§ att gränsen för anslagssparande och anslagskredit när det gäller anslag som huvudsakligen avser förvaltningsändamål⁵ är tre procent av det tilldelade beloppet. För övriga anslag beslutar regeringen särskilt om gränsen för anslagssparande och anslagskredit.

Det är ovanligt att regeringen fullt ut utnyttjar den möjlighet till anslagssparande och anslagskredit som finns i budgetlagen. Om denna flexibilitet skulle användas på alltför många anslag skulle det vara svårt för regeringen att prognostisera framtida anslagsutfall och regeringen skulle kunna hamna i en situation där den inte kan garantera att statens utgifter håller sig inom ramen för utgiftstaket.

3.2 Några anslag har även bemyndiganderamar

Genom regelverket med beställningsbemyndiganden är det möjligt för staten att ingå avtal som kommer att leda till utgifter på anslag under senare budgetår. I 6 kap. 1 § budgetlagen finns följande bestämmelse:

För det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser.

Regeringen får dock utan särskilt bemyndigande göra ekonomiska åtaganden för staten om dessa uppgår till högst tio procent av ett anvisat anslag, dock högst tio miljoner kronor.

Regeringen har omsatt bestämmelsen i relation till myndigheterna i 17 § anslagsförordningen:

För de ändamål och intill det belopp som regeringen beslutat för budgetåret, får en myndighet beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande, som medför utgifter under följande budgetår.

Ovanstående gäller för beställningsbemyndiganden. Myndigheten kan utan beställningsbemyndigande träffa avtal som medför utgifter under kommande år, om det är nödvändigt för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande. Det kan röra sig om anställning av personal, hyra av utrustning, leverans av varor och tjänster och liknande.

⁵ Med förvaltningsändamål menas utgifter för myndighetens förvaltning såsom löner, hyror, driftkostnader etc.

3.3 Redovisning mot anslag

Myndigheterna redovisar mot anslag på olika grunder, beroende på vilken typ av utgift det gäller. Utgifter för transfereringar ska myndigheterna redovisa det budgetår då betalningen sker (kassamässig redovisning). Förvaltningsutgifter ska myndigheten däremot redovisa det budgetår som kostnaden hänför sig till (kostnadsässig redovisning). När det gäller övriga utgifter ska de redovisas mot anslag det budgetår som utgifterna hänför sig till (utgiftsmässig redovisning). Slutligen ska utgifter för anskaffning av tillgångar redovisas mot anslag med ett belopp som motsvarar anskaffningsvärdet. Med anskaffningsvärde menas det värde som en pågående anskaffning eller färdigställd tillgång har tagits upp till i balansräkningen.

Ovanstående framgår av 12 § anslagsförordningen. Det är alltså inte anslagets ändamål eller villkor som avgör hur myndigheterna ska redovisa utgifterna, det är utgiftstypen. Redovisning mot anslag kan ske på olika grunder inom ett och samma anslag.

För att illustrera ovanstående kan anskaffning och finansiering av anläggningstillgångar tjäna som exempel.

När det gäller bestämmelserna om finansiering av anläggningstillgångar skiljer kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) på investeringar som används i myndighetens verksamhet (verksamhetsinvesteringar) och på infrastrukturella investeringar. För verksamhetsinvesteringar tilldelas inte några anslag direkt, utan dessa finansieras normalt med lån i Riksgäldskontoret. Kostnader för avskrivningar och räntor på lånen klassificeras som förvaltningsutgifter, som ska belasta anslaget kostnadsässigt.

Investeringar i krigsmateriel betraktas inte som anläggningstillgångar som används i verksamheten och ska därför inte finansieras med lån, enligt ESV:s allmänna råd till 2 kap. 6 § i kapitalförsörjningsförordningen. Investeringar i krigsmateriel ska, precis som infrastrukturella investeringar, istället finansieras med anslag eller i vissa fall med försäljningsinkomster. Avskrivningar redovisar myndigheten som kostnader på samma sätt som för verksamhetsinvesteringar. Kostnaderna för avskrivningar belastar dock inte anslaget, eftersom anslaget belastas när utgiften uppkommer, det vill säga vid anskaffningen.

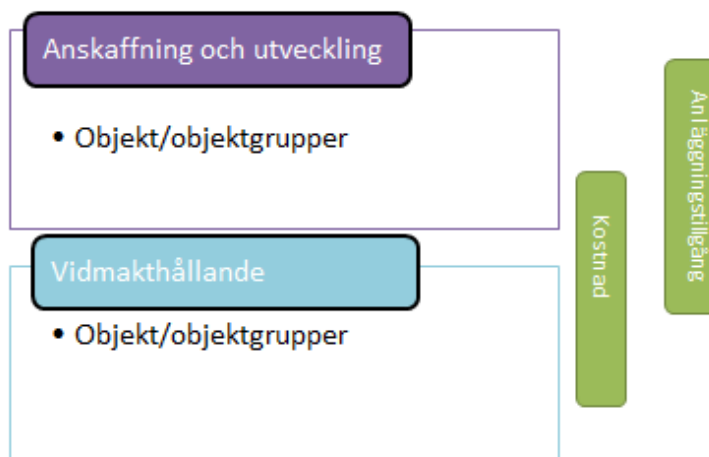
En utförligare beskrivning av hur anslagsredovisningen fungerar i Försvarmakten finns i kapitel fem.

4 Nya regler för investeringar

I detta kapitel beskriver vi det förslag till nytt regelverk inom det statliga investeringsområdet som påverkar styrning och redovisning av myndigheternas investeringsverksamhet. Reglerna grundar sig på förslagen i ESV:s rapport *En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statliga investeringar* (ESV 2013:59). Vi redogör även för ESV:s definitioner och tolkningar av centrala begrepp som används i det föreslagna regelverket.

Alla statliga myndigheter berörs av förslagen till nya regler, men ESV:s bedömning är att de myndigheter som har investeringar i samhällsändamål och fastigheter påverkas mest. Det beror på att de enligt de nya reglerna ska lämna ett underlag med förslag till investeringsplan enligt indelningen i figuren nedan. Underlaget ska ligga till grund för de investeringsplaner som finns med i budgetpropositionen vilka därigenom kan ge riksdagen förbättrade förutsättningar att styra och följa upp investeringsverksamheten i staten. De myndigheter som har investeringar, som enligt riksdagens beslut ska finansieras direkt med anslag eller i särskild ordning, föreslås lämna förslag till investeringsplan. Försvarsmakten är en av dem.

Figur 1 Schematisk bild över förslag till investeringsplan



Figuren visar att investeringsplanen enligt förslaget delas in i anskaffning och utveckling av nya investeringar samt vidmakthållande av befintliga investeringar. Båda kategorierna kan innehålla såväl anläggningstillgångar som kostnader. Men som figuren visar, innehåller sannolikt utgifter för anskaffning och utveckling en större andel anläggningstillgångar än vad utgifter för vidmakthållande gör. Alla

investeringar ska vara med i investeringsplanen, men myndigheten ska bara redovisa de vidmakthållande åtgärder som anses relevanta för regeringen och riksdagen att styra och följa upp. Enligt förslaget ska investeringarna delas in i objekt eller objektgrupper. Dessutom ska investeringsplanen visa hur myndigheten planerar att finansiera investeringarna.

4.1 Investeringsplanens utformning och innehåll

Med en investering menar ESV i detta sammanhang ett anskaffande av resurser som inte förbrukas omedelbart utan som är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav. Begreppet investering utgår alltså från det som klassificeras som en anläggningstillgång enligt 5 kap. 1–2 §§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det innebär att investeringar kan ske både vid anskaffning och utveckling och inom ramen för vidmakthållande åtgärder.

Investeringsplanen kan avgränsas till att endast omfatta utgifter som uppnår definitionen av en anläggningstillgång men även andra utgifter kan ingå. Det beror på att det ibland kan finnas behov av att styra och följa upp samtliga utgifter som är direkt hänförliga till objekten, det vill säga även utgifter utöver det som klassificeras som en anläggningstillgång.

4.1.1 Investeringsplanens indelning

I den första delen av den föreslagna investeringsplanen ska myndigheten redovisa anskaffning och utveckling av nya investeringar. Det ESV anser vara nya investeringar är de anskaffningar och åtgärder där avsikten är att tillföra prestanda. Det kan röra sig om ett nytt objekt eller en ny objektgrupp men det kan även vara en åtgärd som tillför prestanda till ett tidigare anskaffat objekt.

I den andra delen av investeringsplanen ska myndigheten redovisa utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar. ESV definierar vidmakthållande som åtgärder som bibehåller eller återställer ett objekt, det vill säga både drift och underhåll. Enligt ESV:s bedömning kan utgångspunkten vara att drift av materiel är åtgärder som görs årligen och oftare, medan underhåll görs mer sällan än årligen.

I investeringsplanen ska dock inte alla vidmakthållande åtgärder redovisas. Kostnader för drift av materiel och mindre underhållsåtgärder ska inte redovisas i investeringsplanen. Utöver detta kan det variera mellan verksamheter hur stor del av underhållet som bör ingå i investeringsplanen. Anledningen är att ESV anser att informationen i investeringsplanen ska fokusera på väsentliga vidmakthållande åtgärder och utgå från riksdagens och regeringens behov av styrning och uppföljning.

Om en myndighet disponerar ett anslag för vidmakthållande av investeringar bör dock alla vidmakthållande åtgärder finansieras med det anslaget. Annars kan resultera i en otydlig styrning där vidmakthållande åtgärder finansieras med flera anslag utöver vidmakthållandeanslaget. I dagsläget är Trafikverket och Försvarsmakten de myndigheter som har särskilda anslag för vidmakthållande.

4.1.2 Investeringarna ska delas in i objekt eller objektgrupper

Investeringarna ska enligt förslaget till investeringsplan kategoriseras i objekt eller objektgrupper. Indelningen i objekt eller objektgrupper bör anpassas till de skilda behov som finns i olika statliga verksamheter. Syftet är att regering och riksdag ska få bättre information om vilken typ av investering myndigheten planerar. Underlaget till indelning i objekt eller objektgrupper bör vara i en struktur som går i linje med myndigheternas långsiktiga planering av investeringar.

Objekt och objektgrupper i investeringsplanen måste även hänga samman med de investeringsenheter som är utgångspunkten för om en återanskaffning ska hanteras som en nyanskaffning eller en vidmakthållande åtgärd.

4.1.3 En investering kan bestå av flera komponenter

En investering i investeringsplanen kan i vissa fall vara en sammansatt tillgång, som kan delas upp i flera komponenter. Komponentredovisning innebär att man delar upp en anläggningstillgång i olika delar och skriver av dem var för sig. Det är lämpligt när anläggningstillgången är sammansatt av olika delar med betydande värden som förbrukas i mycket olika takt. Delarna, eller komponenterna, skrivs då av var för sig utifrån sin förväntade nyttjandeperiod.

Detta medför för verksamheter med sammansatta tillgångar att väsentliga underhållsåtgärder och byten av komponenter kommer att redovisas som anläggningstillgång istället för som kostnad. Från och med räkenskapsåret 2016 ska de myndigheter som har sammansatta tillgångar tillämpa komponentredovisning. Försvarsmakten är en av de myndigheter som omfattas av bestämmelsen. I förslaget till investeringsplan kan byte av komponenter ses antingen som anskaffning och utveckling eller som vidmakthållande, beroende på om avsikten med åtgärden är att öka prestandan eller inte.

4.1.4 En återinvestering ersätter en komponent eller tillgång

Med återinvestering menas en investering som ska ersätta förbrukat realkapital, antingen genom att byta ut en befintlig investering eller någon av dess komponenter. Återinvestering kan enligt ESV:s bedömning likställas med begreppen återanskaffning och reinvestering.

5 Iakttagelser

I detta kapitel redogör vi för de iakttagelser om försvarslogistikens organisation och finansiering som vi har gjort i samband med våra intervjuer. Vi belyser särskilt hur vi uppfattar att anslagens ändamål tolkas.

5.1 Försvarsmaktens materiel är en produktionsfaktor

Försvarsmakten redovisar beredskapstillgångar, det vill säga tillgångar som anskaffas för att klara landets försörjning i ett krisläge eller för att genomföra uppgifter i krig. I Försvarsmaktens redovisning delas beredskapstillgångarna in i beredskapsinventarier och beredskapsvaror. Exempel på beredskapsinventarier är stridsfordon, flygplan och helikoptrar. Beredskapsvaror kan vara ammunition eller uniformer.

Beredskapsinventarier är tillgångar som anskaffas för stadigvarande bruk eller innehav och skrivs av enligt en avskrivningsplan på motsvarande sätt som andra anläggningstillgångar.

Försvarsmaktens gräns för att redovisa beredskapsinventarier som en anläggningstillgång är 250 tkr.⁶ Varor som understiger den gränsen klassificeras som förbrukningsinventarier och kostnadsförs direkt. Beredskapsvaror klassificeras som anläggningstillgångar, trots att de omsätts löpande, eftersom syftet med innehavet är långsiktigt. Krigsmateriel omfattar beredskapsinventarier, beredskapsvaror och förbrukningsinventarier.

Försvarsmakten finansierar anskaffning av beredskapstillgångar och förbrukningsinventarier med anskaffningsanslaget eller vidmakthållandeanslaget (materielanslagen) beroende på syftet med anskaffningen. Utgiften för materiel redovisas mot anslag vid anskaffningstillfället med ett belopp som motsvarar anskaffningsvärdet. Andra utgifter som belastar materielanslagen redovisar Försvarsmakten mot anslag när kostnaden uppstår. Exempel på andra utgifter är köp av underhålls- eller upphandlingstjänster som är kopplade till materielen.

Det materiel som Försvarsmakten anskaffar ska bidra till Försvarsmaktens uppgift – att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar.⁷ På samma sätt bidrar anställda soldater och lokaler där verksamheten utförs till att Försvarsmakten kan utföra sin uppgift. Till skillnad från Trafikverket, som är en annan myndighet med stora investeringar för samhällsändamål, är det alltså inte materielen som är produkten. Försvarsmateriel kan i detta avseende snarare jämföras med Kustbevakningens eller

⁶ Försvarsmaktens årsredovisning 2014

⁷ 1§ förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Polisens investeringar i helikoptrar och fartyg, även om de kostar mindre och finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

En annan skillnad mellan Försvarmaktens materiel och exempelvis Trafikverkets investeringar är förutsättningarna för att planera användningen och därmed underhållet. Användningen av Försvarmaktens materiel påverkas i högre grad av snabba förändringar i omvärlden, som kan vara svåra att förutse. Det innebär att även behoven av vidmakthållande åtgärder kan förändras snabbt. Det finns dock åtgärder som är bundna enligt avtal med industrin och som måste utföras, till exempel för att en garanti ska gälla.

5.2 Förvarslogistiken utförs av Försvarmakten och FMV

Det som benämns förvarslogistik omfattar både logistik- och materieförsörjning och inkluderar utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel. Förvarslogistiken genomgår sedan några år stora förändringar inom ramen för den så kallade förvarslogistikreformen. Syftet med förändringen är att genom effektiviseringar av förvarslogistiken frigöra medel som ska omfördelas till förbandsverksamheten.

Tidigare var materielanskaffning och vidmakthållande av anskaffad materiel uppdelat mellan FMV och Försvarmakten. Försvarmakten beställde materiel av FMV och FMV upphandlade sedan materiel från industrin samt levererade till Försvarmakten. Försvarmakten planerade drift och underhåll av materielen internt inom ramen för sitt logistikförband (FMLOG) och teknikkontor. Före förvarslogistikreformen upphandlade både Försvarmakten och FMV även olika delar av det underhåll som industrin utförde.

Förändringen innebär att Försvarmakten ska beställa materiel och logistik av FMV som ska leverera detta. FMV går alltså från att fokusera på anskaffning och delar av vidmakthållande till att ta ansvar för hela livscykeln för materielen.

När reformen är genomförd är det tänkt att Försvarmakten ska beställa förändrad teknisk förmåga i samlingsbeställningar ur ett livscykelperspektiv istället för enskilda materiel. Beställningarna av vidmakthållande åtgärder ska ske utifrån ett förbandsperspektiv och som regel ha en tidshorisont på minst tre år. Med förbandsperspektiv menas att Försvarmakten ska beställa vidmakthållande för hela förband. Eftersom utgifter för vidmakthållande åtgärder idag finansieras med flera anslag är det ännu inte möjligt att göra dessa samlade beställningar. Det innebär att delar av effektiviseringarna som reformen ska leda till inte kan hämtas hem i dagens

anslagsstruktur. Det leder även till att det är svårt att bedriva de vidmakthållande åtgärderna på ett effektivt sätt eftersom anslagen och inte effekt kan vara styrande för vilken åtgärd som genomförs.

Försvarslogistikreformen har medfört stora verksamhetsöverföringar och personalövergångar mellan FMV och Försvarmakten. Till exempel övergick delar av dåvarande FMLOG till FMV där enheten Förråd, Service och Verkstäder (FSV) bildades. Sedan dess har ytterligare verksamhet och personal övergått från Försvarmakten till FMV. Personalövergången beräknas omfatta drygt 1 600 personer.

Den för FMV nya verksamheten omfattar både vidmakthållande åtgärder i form av drift och underhåll (utfördes tidigare av FMLOG) samt driftstyrning (utfördes tidigare av Försvarmaktens teknikkontor). I driftstyrning ingår att styra vilken drift, vilket underhåll och vilken förrådshållning som behövs för att säkerställa materielens tillgänglighet. FMV har nu det samlade ansvaret för att upphandla de vidmakthållande åtgärder som industrin utför.

Även om försvarslogistiken idag i princip ska utföras av FMV, på beställning av Försvarmakten, valde regeringen att låta en del av underhållsorganisationen vara kvar i Försvarmakten. Den del av FMLOG som finns kvar i Försvarmakten benämndes tidigare främre underhåll. Idag benämns den istället förbandsnära försvarslogistik. Även delar av verksamheten i Försvarmaktens teknikkontor är kvar i Försvarmakten (exempelvis Materielsystemkontor ledningssystem, MSK Ledsystem).

Inom ramen för försvarslogistikreformen har tre nya beställningsmönster utformats för Försvarmaktens beställningar till FMV:

- Beställningsmönstret *förändrad förmåga* ska användas när Försvarmakten vill tillföra, förändra eller avveckla teknisk förmåga.
- Beställningsmönstret *vidmakthålla förmåga* ska användas för beställningar med syfte att driftstyra och vidmakthålla de anskaffade materielen (tekniska system med tillhörande tjänster).
- Beställningsmönstret *övrig försvarslogistik* omfattar främst varor och tjänster utan direkt koppling till materielen, till exempel reseservice och ekonomiadministrativa tjänster.

Statskontoret konstaterar i sin utvärdering av försvarslogistikreformen att beställningsmönstren inte följer den nuvarande anslagsstrukturen, trots att vissa begrepp som används är desamma. Beställningarna finansieras från flera anslag, som vart och ett omfattas av olika villkor. Den finansiella och den verksamhetsmässiga

styrningen kommer alltså inte att följa varandra, vilket kan försvåra styrningen och uppföljningen i den nya modellen.⁸ Tabellen visar vilka anslag som finansierar åtgärder inom de olika beställningsmönstren.

Tabell 1 Anslagens inblandning i respektive beställningsmönster

Förändrad förmåga	Vidmakthålla förmåga	Övrig försvarslogistik
Anskaffningsanslaget	Förbandsanslaget	Förbandsanslaget
Vidmakthållandeanslaget	Internationella anslaget	Internationella anslaget
Forskningsanslaget	Vidmakthållandeanslaget	Anskaffningsanslaget Vidmakthållandeanslaget Forskningsanslaget

Källa: Statskontoret 2014:15 med bearbetning av ESV

5.3 Försvarsinvesteringar anskaffas, används och avvecklas

Allt materiel inom Försvarsmakten befinner sig i någon av faserna utveckling, vidmakthållande eller avveckling. När en materielanskaffning av ny materiel övergår från utveckling via anskaffning till vidmakthållande slutredovisas anskaffningen och stängs sedan. Enligt Försvarsmakten registreras materielen som enskilda objekt i affärssystemet PRIO. Oftast införs ett system gradvis efterhand som enheterna levereras och skedena anskaffning och vidmakthållande löper då parallellt på flera anslag.

Vidmakthållandefasen börjar när materielen levereras till förband och upphör när materielen utgår ur krigsorganisationen. Vidmakthållandet syftar till att bibehålla materielens funktion, prestanda, tillgänglighet och användbarhet under hela livslängden.

Viktiga aktiviteter under vidmakthållandefasen är:

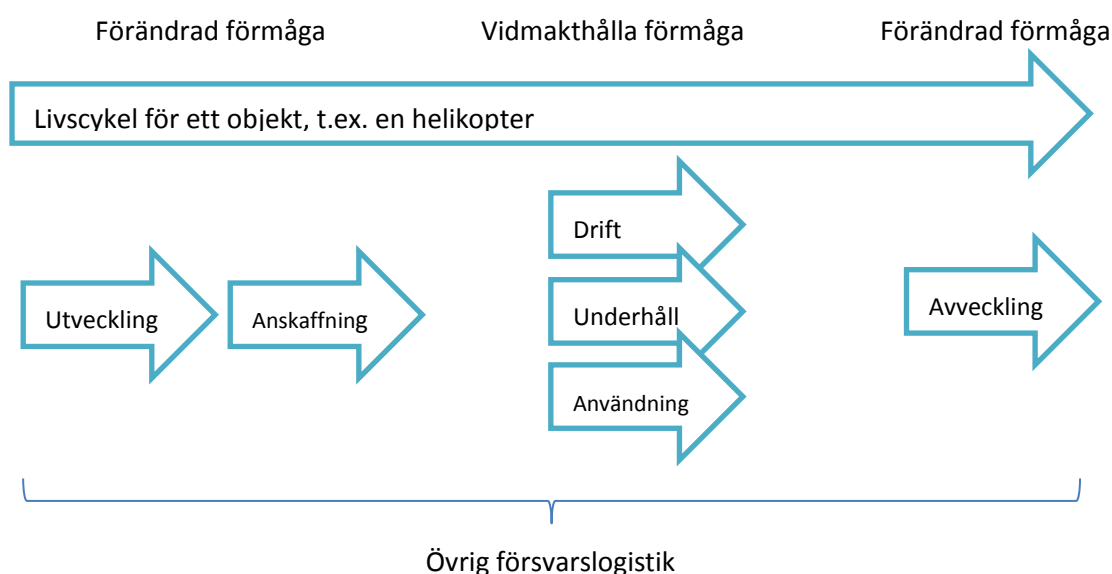
- Uppföljning och analys inklusive förslag till åtgärder.
- Omfattande förebyggande och avhjälpande materielunderhåll.
- Reservmaterieförsörjning och omhändertagande av materiel.
- Tekniskt systemstöd, omfattande driftstöd, teknisk anpassning, modifiering och materielundersökning.
- Kompletterande anskaffning.

⁸ Statskontoret 2014:15

Avvecklingsfasen är den sammanfattande benämningen på all verksamhet som syftar till att avlägsna materielsystem och materiel ur Försvarsmaktens organisation. Den är sista fasen i materielprocessen.

Bilden nedan illustrerar hur de olika faserna hänger samman med de beställningsmönster som beskrivs i avsnitt 5.2 Försvarslogistikens organisation

Figur 2 Hur ett objekts faser hänger ihop med beställningsmönstren



Källa: Statskontoret 2014:15 med bearbetning av ESV

5.4 Försvarslogistikens finansiering

Försvarsmakten disponerar fem anslag inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*. De är:

- 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* (förbandsanslaget)
- 1:2 *Försvarsmaktens insatser internationellt* (internationella anslaget)
- 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* (anskaffningsanslaget)
- 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* (vidmakthållandeanslaget)
- 1:5 *Forskning och teknikutveckling* (forskningsanslaget)

Uppdraget till ESV om att lämna förslag till renodling av anslagen omfattar inte forskningsanslaget.

I följande avsnitt redogör vi för ESV:s iakttagelser av vilka utgifter som finansieras med respektive anslag och hur Försvarmakten gör den bedömningen.

5.4.1 Tolkning av anslagens ändamål

ESV har inte tagit del av några skriftliga riktlinjer för hur anslagens ändamål tolkas eller tillämpas i Försvarmakten. Det innebär att anslagens ändamål tillsammans med de något mer preciserade villkoren i Försvarmaktens regleringsbrev är den mest detaljerade beskrivningen av vilka utgifter som ska belasta respektive anslag. Detta bekräftas också i de intervjuer vi genomfört.

Vid intervjuerna har det även framkommit att det finns en praxis för vilka utgifter som belastar respektive anslag, men att den kan frångås och att val av anslag för finansiering kan anpassas utifrån tillgängligt anslagsutrymme. Anslagens ändamål ger alltså utrymme för flexibilitet. Försvarmakten lyfter fram att dagens anslagsindelning kräver den här flexibiliteten för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

ESV har inte heller kunnat finna någon etablerad förklaring till varför anslagen har nuvarande indelning. Vid intervjuer har det framförts att det finns ett önskemål hos riksdag och regering att styra anskaffning av ny materiel – nya investeringar. Anledningen är att statsmakterna vill att det ska vara möjligt att ställa det anvisade anslaget i relation till levererade objekt.

När det gäller ett anslag för vidmakthållande av befintlig materiel har ESV inte tagit del av något liknande önskemål. Om riksdagen har särskilda skäl att dimensionera vidmakthållande åtgärder anser ESV att det kan finnas motiv till ett separat anslag. Av intervjuerna har ESV dock uppfattat att det är förbandens verksamhet som är av intresse att styra och följa upp när materielen är levererad.

I *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*⁹ framför regeringen att den finansiella styrningen bör utvecklas i enlighet med den övergripande målsättningen, att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. ESV:s tolkning av formuleringen är att detta är i linje med det som förts fram vid intervjuerna.

5.4.1.1 Riksrevisionens iakttagelser

Inom ramen för den årliga revisionen granskar Riksrevisionen hur anslagen inom Försvarmakten används. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att det är förenat med vissa svårigheter för Riksrevisionen att avgöra om rätt anslag belastats

⁹ Prop. 2014/15:109.

genom att det ofta krävs relativt stort tekniskt kunnande för att avgöra vad som är anskaffning eller vidmakthållande.

5.4.2 Förbandsanslaget

Förbandsanslaget får användas för att finansiera utbildnings- och övningsverksamhet för utvecklingen av insatsorganisationen, planering, insatser samt försvarsunderrättelseverksamhet, enligt ändamålsbeskrivningen i budgetpropositionen för 2015.

Anslaget används även för stöd till frivilliga försvarsorganisationer samt för stöd till veteran- och anhörigorganisationer. Anslaget används också till exportfrämjande åtgärder inom försvarssektorn, samt till avveckling av materiel. Även fasta kostnader för multinationella samarbeten såsom SALIS (Strategic Airlift Interim Solution) och Strategic Airlift Capability (SAC) finansieras från detta anslag. Anvisat belopp för 2015 uppgår till 24,4 miljarder kronor.

5.4.2.1 Vilka materielrelaterade utgifter redovisas mot anslaget?

Av intervjuerna framgår att den materielrelaterade verksamhet som idag finansieras med förbandsanslaget huvudsakligen rör den drift och det underhåll som tidigare utfördes av Försvarsmakten inom ramen för FMLOG och teknikkontoren. Efter verksamhetsövergången finansieras verksamheten fortfarande med förbandsanslaget, men den utförs av FMV. Den logistikverksamhet som inte fördes över till FMV i samband med reformen finansieras också med förbandsanslaget. De tjänster som Försvarsmakten beställer från FMV inom ramen för förbandsanslaget beställs i nuläget årsvis.

Verksamheten omfattar alltså driftstyrning och utförande av det ESV definierar som drift och underhåll. Driftstyrningen utförs stridskraftindelad av FMV och av de teknikkontor som är kvar i Försvarsmakten. Driftstyrningen omfattar styrning av vilken drift, vilket underhåll och vilken förrådshållning som behövs för att säkerställa materieltillgänglighet.

Enligt Försvarsmakten belastar den verksamhet som benämns materielunderhåll förbandsanslaget, förutom en mindre del av materielunderhållet som är hänförbart till internationella insatser. Försvarsmakten framför även att materielunderhåll inte omfattar driftstyrningen. ESV uppfattar att materielunderhåll är den materielrelaterade verksamhet som FMV (FSV) och den förbandsnära försvarslogistiken utför.

Den totala budgeten för 2015 för materielunderhåll som beräknas belasta förbandsanslaget är 3,6 miljarder kronor. Under perioden 2013–2014 belastade materielunderhållet förbandsanslaget med cirka 3,3 miljarder kronor per år.

Enligt Försvarmakten omfattar materielunderhåll följande aktiviteter:

- Förebyggande underhåll – underhåll som genomförs vid förutbestämda intervall eller enligt förutbestämda kriterier och i avsikt att minska sannolikheten för fel eller förslitning av en enhets funktion. Kan även kallas kalenderbundet underhåll eller tidsbundet underhåll.
- Avhjälpande underhåll – underhåll som genomförs efter det att funktionsfel upptäckts och med avsikt att få enheten i ett sådant tillstånd att den kan utföra krävd funktion. Kan även kallas åtgärdande underhåll.
- Reservmaterieförsörjning.
- Omhändertagande av materiel, det vill säga om något gått sönder kan eventuellt delar av materielen användas till annat.

ESV har uppfattat att drift av materielen (enligt den definition som ESV utgår från, det vill säga aktiviteter som utförs årligen eller oftare) ingår i det materielunderhåll som beskrivs ovan. Vid intervjuer har det dock framkommit att det finns drift- och underhållskostnader som inte redovisas som materielunderhåll. Det kan till exempel gälla åtgärdande underhåll, som genomförs av soldater i samband med en övning. Eftersom materielen är en produktionsfaktor och användarna kan vara samma personer som de som utför underhållet kan det ibland även vara svårt att skilja på åtgärdande underhåll, drift och användning.

ESV konstaterar att det inte framgår av ändamålet med anslaget att det kan användas till drift eller underhåll (vidmakthållande) av materiel. Av ändamålsbeskrivningen framgår det emellertid att anslaget får användas för avveckling av materiel, vilket är ett exempel på att ändamålen med anslagen överlappar varandra. Även vidmakthållandeanslaget ska nämligen användas för avveckling av materiel. Enligt Försvarmakten sker dock ingen avveckling på förbandsanslaget. All avveckling av materiel belastar vidmakthållandeanslaget.

I Försvarmaktens regleringsbrev finns även ett undantag från det ekonomiadministrativa regelverket. Undantaget innebär att Försvarmakten får anskaffa och återanskaffa förnödenheter på anskaffningsanslaget respektive vidmakthållandeanslaget. Efterhand som förnödenheter förbrukas inom förbandsverksamheten ska kostnaden för detta föras mot förbandsanslaget och motsvarande belopp som en intäkt mot anskaffningsanslaget och vidmakthållandeanslaget. Denna hantering gör att samma utgift belastar två anslag

vid olika tillfällen det vill säga både vid anskaffnings- och förbrukningstillfället. Nettoeffekten på statens budget blir dock densamma i och med att anslaget som ursprungligen belastades får en intäkt vid förbrukningen. ESV har dock tidigare ifrågasatt om denna hantering är förenlig med budgetlagen.¹⁰

5.4.3 Internationella anslaget

Det internationella anslaget får enligt ändamålet användas för särutgifter för den verksamhet med förband utomlands som Försvarmakten genomför, efter beslut av riksdag och regering. Vidare får anslaget användas för Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda insatser internationellt, som finansieras via den så kallade ATHENA-mekanismen. Anslaget får också användas för särutgifter för Försvarmaktens bidrag till insatser internationellt, som inte innebär att Sverige sänder väpnade styrkor till andra länder, förutom militärobservatörer, samt sekondering av personal till internationella stabsbefattningar kopplade till pågående insatser. Anvisat belopp för 2015 uppgår till 1,9 miljarder kronor.

5.4.3.1 Vilka materielrelaterade utgifter redovisas mot anslaget?

Missionsspecifika åtgärder i anslutning till och under en mission, belastar det internationella anslaget. De utgifter som belastar anslaget är alltså utgifter som uppkommer enkom för att Försvarmakten har internationella insatser. Det omfattar till exempel modifieringar som materielen behöver för att kunna fungera i ett annat klimat eller vidmakthållande åtgärder som genomförs inom missionen. Kostnaden förbanden skulle haft om de stannat i Sverige, alternativkostnaden, ska inte belasta det internationella anslaget.

5.4.4 Anskaffningsanslaget

Ändamålet med anskaffningsanslaget är att finansiera anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Vidare får anslaget användas för att finansiera förstagångsanskaffning av beredskapsvaror. Även utgifter för det multinationella samarbetet Strategic Airlift Capability (SAC) finansieras från detta anslag. Anslaget finansierar under 2015 också de omställnings- och avvecklingskostnader som kan komma att uppstå vid omstruktureringar inom logistik- och materielförsörjningen samt forskning och utveckling.

Anvisat belopp för 2015 uppgår till 9,8 miljarder kronor. En bemyndiganderam är kopplad till anslaget. Den uppgår till 66 miljarder kronor. De utgifter som ingår i

¹⁰ ESV:s remissvar på SOU:2014:15 Investeringsplanering för försvarsmateriel ESV dnr.3.4-519/2014

bemyndigandet är större anskaffningar som Försvarsmakten har beställt under tidigare år, men som kommer att belasta anslaget kommande år.

Det är beställningarna till FMV som genererar ett åtagande vilket tar bemyndiganderamen i anspråk. FMV gör i sin tur beställningar till industrin som inte påverkar bemyndigandet. Det är alltså en skillnad mellan vad som är statens faktiska åtagande mot industrin och vad som redovisas som utestående åtaganden av Försvarsmakten. Mellanskillanden består till största del av att FMV ännu inte omsatt alla beställningar från Försvarsmakten till industrin, men skillnaden beror även på FMV:s myndighetskostnad¹¹, som läggs på priset för materielen.

5.4.4.1 Vilka materielrelaterade utgifter redovisas mot anslaget?

Anslaget tilldelas Försvarsmakten som använder huvuddelen av medlen för att köpa materiel och tjänster av FMV. FMV gör i sin tur beställningar till industrin. Enligt Försvarsmakten är avsikten med anskaffningen avgörande för att finansiera utgifter med anskaffningsanslaget. Åtgärder där avsikten är att öka den tekniska förmågan finansieras med anskaffningsanslaget. Även materielrelaterade kompletteringsanskaffningar som är en sent påkommen anskaffning för att komplettera den ursprungliga beställningen, belastar i regel anskaffningsanslaget enligt Försvarsmakten. Det kan till exempel röra sig om att höja lagernivåer eller antal fordon av en viss typ. Kompletteringsanskaffningar är ett exempel på när utgifter för materiel som befinner sig i vidmakthållandefasen belastar anskaffningsanslaget.

Anskaffningarna kan dels bestå i att köpa nya båtar eller flygplan, dels kan det röra sig om åtgärder som tillför en ny teknisk förmåga på ett befintligt materiel. I de fall dessa åtgärder sker i samband med en renovering eller annan större underhållsåtgärd finns en gråzon för hur åtgärden ska finansieras. Det beror på att finansieringen styrs av Försvarsmaktens bedömning av hur stor del av åtgärden som ökar teknisk förmåga.

5.4.5 Vidmakthållandeanslaget

Vidmakthållandeanslaget får användas för att finansiera vidmakthållande och avveckling av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Anslaget får vidare användas för kostnader för den europeiska försvarsbyrån (EDA) och för det säkerhetsfrämjande samarbetet med andra länder samt till åtgärder för att främja den i Sverige verksamma försvarsindustrins exportverksamhet.

¹¹ Myndighetskostnad är enligt FMV:s årsredovisning 2014 kostnader för personal, lokaler, utrustning och IT.

Anvisat belopp för 2015 är 6,5 miljarder kronor. Till anslaget är en bemyndiganderam kopplad. Den uppgår till 19,5 miljarder kronor. De utgifter som ingår i bemyndigandet är beställningar av vidmakthållande och avveckling av befintlig materiel.

På samma sätt som för anskaffningsanslaget finns en skillnad mellan Försvarmaktens redovisade utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen och vad som är statens faktiska utestående åtaganden mot industrin. Orsakerna till att det skiljer sig åt är desamma som för anskaffningsanslaget, dels att FMV ännu inte omsatt alla beställningar från Försvarmakten till industrin, dels FMV:s myndighetskostnad som läggs på priset för materielen.

Underhåll av Försvarmaktens materiel och anläggningar som inte är av löpande eller driftskaraktär ska redovisas mot anslaget. Detta framgår av skälen för regeringens förslag som är kopplat till beställningsbemyndigandet¹². Den här avgränsningen framgår inte av anslagets ändamål. Det finns heller inte någon information om vilket anslag som ska belastas med utgifter för underhåll av löpande karaktär eller driftskaraktär, eller vilken verksamhet som avses.

5.4.5.1 Vilka materielrelaterade utgifter redovisas mot anslaget?

Försvarmakten använder huvuddelen av medlen för att köpa materiel och tjänster av FMV, som i sin tur gör beställningar från industrin. Enligt intervjuerna framgår att utgångspunkten är att anslaget ska finansiera åtgärder för att bibehålla eller återställa materiel under dess livcykel. Skillnaden mellan anskaffningsanslaget och vidmakthållandeanslaget är alltså att det förstnämnda ska finansiera åtgärder som syftar till att öka den tekniska förmågan medan det senare ska bibehålla den tekniska förmågan.

När det gäller återanskaffningar finns dock oklarheter. Återanskaffning av enklare materiel belastar vidmakthållandeanslaget enligt Försvarmakten. Om det däremot är ett större beredskapsinventarium som ska ersättas med ett motsvarande inventarium belastar utgiften anskaffningsanslaget. Vi har inte uppfattat vilken gräns Försvarmakten tillämpar för att avgöra vad som är enklare materiel. Det är också oklart vilken objektavgränsning som är utgångspunkten för återanskaffningen.

Även när det gäller modifieringar finns en gråzon. Halvtidsmodifieringar och modifieringar drivna av olika behov som till exempel personsäkerhet eller tillgänglighet belastar vidmakthållandeanslaget. Däremot belastar en större modifiering som höjer den tekniska förmågan anskaffningsanslaget. I avsnitt 5.4.4.

¹² Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 6

anskaffningsanslaget beskriver vi att finansieringen beror på Försvarmaktens bedömning av hur stor del av åtgärderna som avser en höjning av den tekniska förmågan. Vi har även uppfattat att det finns en otydlighet som beror på att samma typ av åtgärder kan benämnas olika.

Enligt beskrivningen i avsnitt 5.4.2 förbandsanslaget uppfattar ESV att gränsen mellan vidmakthållandeanslaget och förbandsanslaget är organisatorisk, utifrån hur situationen var före försvarslogistikreformen. Enligt Försvarmakten beror anslagsbelastningen till viss del även på vilket materiel det handlar om. När det handlar om enheter i ett större materielsystem som behöver underhållas så belastar dessa utgifter förbandsanslaget. Det beror på att andra enheter kan omfördelas till de omedelbara behoven i förbandsproduktionen och insatserna. System med ett fåtal enheter hanteras däremot inte på samma sätt. Eftersom de inte kan ersättas med andra enheter måste de ofta åtgärdas omedelbart och detta ryms normalt inte inom materielunderhållsbudgeten inom ramen för förbandsanslaget. Enligt Försvarmakten har det därför blivit praxis att vidmakthållandeanslaget finansierar större, avhjälpande materielunderhåll.

5.5 Operativ förmåga skiljer sig från teknisk förmåga

Det är viktigt att begreppen operativ eller relativ förmåga skiljs från begreppen teknisk eller absolut förmåga. Begreppen betyder inte samma sak men kan enligt vår bedömning blandas ihop.

Enligt Försvarmakten är operativ förmåga något som upprätthålls relativt en motståndare. Det kan därför uppstå situationer då vidmakthållande av operativ förmåga innebär utveckling eller nyanskaffning av ett tekniskt system, vilket i regel belastar anskaffningsanslaget. Ett vidmakthållande av den operativa förmågan kan ibland också innebära att det nuvarande systemet renoveras, vilket kan belasta vidmakthållandeanslaget. Det är alltså inte givet vilket anslag som ska belastas när operativ förmåga ska vidmakthållas. Operativ förmåga är inte heller kopplat till ett särskilt anslag.

Materielens tekniska förmåga kan däremot kopplas till anslag. Om syftet eller avsikten med åtgärden är att öka den tekniska förmågan hos en enhet ses det som en nyanskaffning och belastar i regel anskaffningsanslaget. Om den tekniska förmågan är oförändrad efter åtgärden belastas vanligen förbandsanslaget eller vidmakthållandeanslaget. Som nämnts ovan kan dock även anskaffningsanslaget belastas, beroende på vilket materiel och vilken åtgärd det rör sig om.

5.6 Sammanfattande iakttagelser av anslagsindelningen

Utifrån ovanstående iakttagelser konstaterar vi att anslagsbelastningen beror på flera olika faktorer. Det är inte bara ändamålen med anslagen som är styrande och den praxis som finns tillämpas inte konsekvent.

5.6.1 Anslagsbelastning beror på utförare före försvarslogistikreformen

Före logistikreformen utförde Försvarmakten stora delar av materielunderhållet själva. Numera utförs detta av FMV även om en del fortfarande finns kvar inom Försvarmakten, främst den förbandsnära försvarslogistiken men även delar av teknikkontoren. Den underhållsverksamhet som Försvarmakten tidigare utförde belastade och belastar fortsatt förbandsanslaget, inom ramen för den nya organisationsstrukturen. Underhåll som upphandlas av FMV och som utförs av industrin belastar i huvudsak vidmakthållandeanslaget.

5.6.2 Storleken på materielen kan avgöra anslagsbelastning

Mindre komplext materiel som ska ersättas belastar vidmakthållandeanslaget. Om materielelet däremot är större beredskapsinventarier som ska ersättas med likvärdigt materiel belastar Försvarmakten anskaffningsanslaget.

5.6.3 Antalet enheter kan avgöra anslagsbelastning

Antalet enheter som finns i ett system påverkar vilket anslag som belastas när enheterna ska underhållas, framförallt vad gäller avhjälpande underhåll. Om det finns många enheter i ett system belastas förbandsanslaget, eftersom man lätt kan ersätta enheter med varandra. Är det däremot ett fåtal enheter i ett system kan inte Försvarmakten vänta på att underhållet ska göras inom ramen för materielunderhållsbudgeten kopplat till förbandsanslaget. Då belastas vidmakthållandeanslaget.

Tabell 2 visar hur olika typer av åtgärder finansieras idag¹³.

¹³ Försvarmakten finansierar vissa anskaffningar med försäljningsintäkter. I det här uppdraget utreder ESV endast anslagsfinansierade anskaffningar.

Tabell 2 Illustration av hur olika typer av materielrelaterade åtgärder finansieras

Anskaffning av nya investeringar	Vidmakthållande Underhåll	Vidmakthållande Drift
Anskaffningsanslaget	Vidmakthållandeanslaget	Förbandsanslaget
Vidmakthållandeanslaget	Förbandsanslaget	Internationella anslaget
Internationella anslaget	Internationella anslaget	

Källa: ESV

Därutöver har vi noterat att det finns begrepp som används på flera olika sätt i olika sammanhang.

5.6.4 Vidmakthållande används med olika betydelse

Det behöver inte vara så att åtgärderna belastar vidmakthållandeanslaget bara för att materiel befinner sig i vidmakthållandefasen eller i beställningsmönstret vidmakthållande. Ett exempel är att när Försvarmakten gör kompletteringsanskaffningar, vilket är en del av vidmakthållandefasen, då belastas anskaffningsanslaget. Ett annat exempel är de åtgärder inom vidmakthållandefasen som FMV utför och som finansieras med förbandsanslaget.

5.6.5 Teknisk och operativ förmåga blandas samman

Begreppet förmåga används i olika sammanhang och inte alltid konsekvent. I och med att Försvarmakten gör kopplingen till anslag när det gäller den tekniska förmågan men inte när det gäller den operativa förmågan behöver det vara tydligt vad som menas.

6 Analys

ESV:s iakttagelser visar på de två principiella problemen med försvarslogistikens anslagsindelning som även är bakgrunden till detta uppdrag.

1. Ändamålen för anslagen är otydliga och delvis överlappande. Det leder till en avsaknad av eller bristfällig finansiell styrning. Dimensioneringen av verksamheten är inte styrande, eftersom det finns gråzoner mellan anslagen. Försvarsmakten har utvecklat en praxis för vilket anslag en utgift belastar men denna praxis tillämpas inte konsekvent. Orsaken kan till exempel vara tillgängligt anslagsutrymme. Flexibiliteten innebär därmed att utfallet inte är ett tillförlitligt beslutsunderlag för riksdag och regering.
2. Flera centrala begrepp som riksdag och regering använder i sin styrning är inte tydligt definierade. Det medför att kommunikationen mellan myndigheterna, regeringen och riksdagen försvåras.

Följande analys utgår från Investeringsplaneringsutredningens inriktning, de generella regelverken för finansiell styrning i staten och principer för styrning av statliga investeringar. Iakttagelserna i kapitel fem visar nuläget och analysen behandlar de vägval som ligger till grund för förslagen i kapitel sju.

6.1 Vägval för ett investeringsanslag

I uppdraget till ESV anger regeringen att ett mål är att renodla anskaffningsanslaget till ett investeringsanslag. Det ska bidra till en tydlig och effektiv styrning eftersom det ger förutsättning att jämföra anslag med levererad materiel.

Av tidigare kapitel framgår att det enligt ESV:s uppfattning finns två utgångspunkter för ett investeringsanslag. Följande avsnitt redogör för dessa.

6.1.1 Alternativ 1: Renodling utifrån ett redovisningsperspektiv

Begreppet investering definieras inte i det statliga ekonomiadministrativa regelverket. I arbetet med en utvecklad styrning av statliga investeringar har ESV dock valt att med en investering avse införskaffandet av en resurs som inte förbrukas omedelbart, det vill säga med utgångspunkt för det som inom redovisningen uppnår kriterierna för en anläggningstillgång. I kapitel fyra konstaterar vi att investeringar med detta synsätt kan ske både vid nyanskaffning och vid vidmakthållande. Om denna definition används för ett investeringsanslag skulle det därmed inte vara möjligt att samla samtliga vidmakthållande åtgärder på ett annat anslag.

Med denna utgångspunkt skulle ett renodlat investeringsanslag inte heller omfatta hela utgiften för krigsmateriel, eftersom Försvarmaktens anskaffning av förbrukningsinventarier¹⁴ inte klassificeras som anläggningstillgångar. De skulle alltså inte belasta anslaget om det var ett renodlat investeringsanslag utifrån ESV:s definition av en investering.

Med en vedertagen definition såsom anläggningstillgång skulle anslagets avgränsning visserligen vara tydlig. Vi bedömer emellertid att styrningen inte skulle vara effektiv, eftersom den inte utgår från ett styrperspektiv utan från ett redovisningsperspektiv. Exempelvis skulle ändrade redovisningsprinciper styra vilket anslag en åtgärd belastar.

En renodling baserad på ett anläggningstillgångsperspektiv skulle inte heller överensstämja med gränsdragningen i den föreslagna investeringsplanen. Investeringsplanen kommer som del av budgetpropositionen att vara ett centralt instrument som riksdagen använder i sin styrning av investeringar i materiel. ESV anser att det innebär en risk för en otydlig och ineffektiv styrning om investeringsplanen styr i en liknande men ändå annan dimension än anslagen. Exempelvis skulle det vara otydligt vid ett beslut om ett höjt investeringsanslag om det ska finansiera nyanskaffningar eller vidmakthållande åtgärder. Ett annat exempel är att försvarsmyndigheterna skulle behöva följa upp och redovisa i båda indelningarna.

Mot denna bakgrund anser ESV att en renodling utifrån detta perspektiv är olämplig.

6.1.2 Alternativ 2: Renodling med utgångspunkt i investeringsplanens indelning

I den föreslagna investeringsplanen ska de åtgärder som tillför prestanda eller teknisk förmåga redovisas som utveckling och anskaffning. Med en sådan utgångspunkt skulle ett investeringsanslag kunna omfatta utgifter för att öka den tekniska förmågan.

ESV menar att det vore olyckligt om styrningen i investeringsplanen sker i samma dimension som anslagen men med en annan gränsdragning mellan investering och vidmakthållande. Genom att styrningen sker i samma skärning anser ESV att den blir tydlig och transparent. Det finns också en möjlighet att koppla styrningen i anslagen

¹⁴ Försvarmaktens gräns för att redovisa beredskapsinventarier som anläggningstillgång är 250 tkr. Krigsmateriel som understiger denna gräns klassificeras som förbrukningsinventarier och kostnadsförs.

och investeringsplanen till den långsiktiga investeringsplaneringsprocessen för försvarsmateriel.

En annan fördel är att ökad teknisk förmåga är den definition som Försvarsmakten använder för anskaffningsanslaget idag. En renodling utifrån detta perspektiv skulle därför främst kräva att dagens gråzoner klargörs.

En orsak till att det uppstår en gråzon mellan anskaffnings- och vidmakthållandeanslaget är att det inte är tydligt vad som är utgångspunkten för ett funktionsmässigt avgränsat objekt. Det är framför allt vid återanskaffningar som den här utgångspunkten är viktig. Ett exempel på detta är att anskaffning av pansarterrängbilar kan ses som ett objekt, trots att det innehåller 100 pansarterrängbilar. Vid återanskaffning av en pansarterrängbil kan köpet dock klassificeras som vidmakthållande av objektet pansarterrängbil och belasta vidmakthållandeanslaget. Ett annat synsätt är att utgå från varje funktionsmässigt avgränsad enhets tekniska förmåga. Om en pansarterrängbil behöver återanskaffas ökar den tekniska förmågan jämfört med nuläget och därmed skulle anskaffningsanslaget belastas. ESV konstaterar att Försvarsmakten idag använder båda metoderna beroende på storleken på materieleet.

När det gäller avgränsningen av objekten finns en motsvarighet i den föreslagna investeringsplanens objekt och objektgrupper. ESV har dock inte föreslagit någon närmare inriktning för hur dessa ska utformas, eftersom det kan finnas olika behov inom olika typer av verksamheter. Utgångspunkten bör vara hur riksdagen och regeringen vill utforma sin styrning och vilken information de behöver.

För att ett investeringsanslag, utifrån denna definition, ska vara tydligt och transparent behöver det även tydliggöras hur förmågehöjande åtgärder som sker i samband med renovering ska hanteras. ESV ser här två huvudsakliga alternativ. Det första är att åtgärden i sin helhet finansieras med ett investeringsanslag. Det andra alternativet är att åtgärden finansieras med två olika anslag, utifrån en bedömning av hur stor andel av åtgärden som bedöms höja den tekniska förmågan.

6.2 Välgval för ett vidmakthållandeanslag

Av uppdraget framgår att regeringen förutom ett investeringsanslag önskar ett anslag för vidmakthållande av befintliga investeringar och med inriktningen att det bör vara vidmakthållandeanslaget. ESV konstaterar att begreppet vidmakthållande används i flera sammanhang och med olika innebörd. Det är inte heller tydligt vad som ska

avses med vidmakthållande inom ramen för ändamålet med vidmakthållandeanslaget.

ESV bedömer att det finns tre huvudsakliga alternativ för hur vidmakthållandanslaget kan renodlas. Två av alternativen samlar samtliga vidmakthållandeutgifter på samma anslag. Valet mellan dessa borde utgå från om det huvudsakliga intresset ligger i att styra åtgärder för vidmakthållande av materielen eller Försvarmaktens huvuduppdrag. Det tredje alternativet ger en mellanväg som till stor del sammanfaller med dagens indelning. Den innebär att indelningen i flera anslag kvarstår.

6.2.1 Alternativ 1: Renodling utifrån ett materielperspektiv

Det första alternativet utgår från inriktningen i uppdraget om att samla allt vidmakthållande på vidmakthållandeanslaget. Enligt ESV:s uppfattning bör ett renodlat vidmakthållandeanslag inte avgränsas till att enbart omfatta underhållsåtgärder och utelämnad drift av materiel. ESV anser alltså att ett vidmakthållandeanslag bör omfatta samtliga drift- och underhållsutgifter.

ESV konstaterar att alternativet att flytta underhålls- och driftskostnader från förbandsanslaget till vidmakthållandeanslaget utgår från ett materielstyrningsperspektiv. ESV anser att en sådan renodling skulle ge förutsättningar för en effektiv och tydlig styrning av materielrelaterade utgifter.

I en verksamhet där materielen är målet med verksamheten anser ESV att det skulle kunna vara en lämplig inriktning. Ett exempel är Trafikverket som ska leverera transportkapacitet till brukarna i form av vägar och järnvägar. Enligt beskrivningen i avsnitt 5.1 Försvarmaktens materiel är materielen inom försvarsområdet ett medel, eller en produktionsfaktor, i likhet med soldater och lokaler. Försvarmakten ska inte leverera ubåtar och JAS-plan till brukare, Försvarmakten ska leverera ett försvar av Sverige vilket sker med hjälp av bland annat soldater och stridsvagnar, JAS-plan och lokaler. ESV likställer därför materielstyrningsperspektivet med en styrning i kostnadsslag. ESV har tidigare i rapporten *Finansiell styrning av Försvaret* (ESV 2013:57) framfört att en sådan styrning inte är lämplig, eftersom den inte följer riksdagens och regeringens verksamhetsstyrning av Försvarmakten.

Av ESV:s iakttagelser framgår även att det kan vara svårt att separera kostnader för drift av materielen från kostnader för användning i en verksamhet där de som använder materielen ibland är samma personer som de som utför drift och underhåll. Genom att försöka skilja på drift och användning skulle en gråzon med andra ord troligen kvarstå.

6.2.2 Alternativ 2: Renodling med ett underhållsanslag

Ett andra alternativ skulle kunna vara att vidmakthållandeanslaget renodlas till ett underhållsanslag och att drift fortsatt finansieras med förbandsanslaget. Detta alternativ förutsätter att definitionen av drift tydliggörs i ändamålet med förbandsanslaget.

En indelning i drift och underhåll överensstämmer till stor del med dagens anslagsindelning mellan Försvarmaktens förbandsanslag och vidmakthållandeanslag.

I förslaget till investeringsplan har ESV gjort bedömningen att det inte är lämpligt att ta med samtliga vidmakthållande åtgärder. Med det avser ESV främst utgifter för drift. De definieras som åtgärder som utförs årligen eller oftare. Den främsta anledningen till att samtliga vidmakthållande åtgärder inte bör vara med i investeringsplanen, är att ESV anser att riksdagens styrning bör fokusera på väsentliga underhållsåtgärder. Detta resonemang talar för en indelning med ett underhållsanslag och att driftsutgifter även fortsättningsvis finansieras med förbandsanslaget.

Av ESV:s iakttagelser framgår att det finns åtgärdande underhåll som kan vara svårt att skilja från användningen. Ett exempel är det åtgärdande underhåll som utförs i samband med övningar. Enligt ESV skulle ett underhållsanslag inte kunna utelämna vissa underhållsutgifter och endast, i likhet med investeringsplanen, omfatta väsentliga underhållsåtgärder. Skillnaden mellan ett underhållsanslag och vidmakthållande i investeringsplanen är att alla underhållsåtgärder måste finansieras, men alla åtgärder behöver inte följas upp i investeringsplanen.

Enligt inriktningen i uppdraget bör alla utgifter för vidmakthållande finansieras med samma anslag, vidmakthållandeanslaget. Effekten som riksdagen och regeringen vill åt är en effektivisering av drift och underhåll, genom att åtgärderna kan planeras och beställas samlat. Om driften fortsatt finansieras med förbandsanslaget och underhållet i ett separat underhållsanslag skulle en sådan effektivisering försvåras. Dessutom skulle de gråzoner som vi iakttagit delvis kvarstå.

6.2.3 Alternativ 3: Renodling med utgångspunkt i Försvarmaktens huvuduppgift

Enligt uppdragets inriktning ska renodlingen syfta till att tydliggöra och effektivisera anslagens användning. Vår tolkning är att det kan ske genom att åtgärder för

vidmakthållande finansieras med färre anslag än idag och med ett enskilt anslag för vidmakthållande.

Utifrån ett verksamhetsperspektiv anser ESV att det går att skilja på anskaffning och vidmakthållande av materiel. Anskaffning sker i en första fas medan vidmakthållande sker i samma fas som användningen. Den sista fasen är avveckling. Detta resonemang genomsyrar även de beställningsmönster och faser för materielen som Försvarmakten och FMV använder. Med denna utgångspunkt uppkommer utgifter för vidmakthållande av materiel i anslutning till, eller som ett resultat av, användningen. Exempel på detta är vid övningar och utbildningar. ESV ser detta perspektiv som ett tredje alternativ till anslagsindelning.

ESV menar att samtliga utgifter för vidmakthållande av materiel skulle kunna finansieras med ett utökat förbandsanslag. Med dagens anslagsindelning bedömer ESV att styrningen inte är tillfredställande eftersom flexibiliteten mellan anslagen är betydande och därmed är utfallet inte ett tillförlitligt beslutsunderlag för riksdag och regering. Genom att samla utgifter i användningsfasen på ett anslag, anser ESV att riksdagens styrning skulle fokusera på Försvarmaktens huvuduppdrag där materielen är en av flera produktionsfaktorer som bidrar till operativ förmåga.

ESV bedömer att detta tredje alternativ skulle ge förutsättningar för en ändamålsenlig styrning och effektiv försvarsverksamhet. Det skulle även följa det önskemål om att styra förbandens verksamhet som vi har iakttagit. Eventuellt skulle det ske på bekostnad av förutsättningarna för en optimalt effektiv materielförsörjning. Det beror på att de långsiktiga förutsättningarna för FMV att planera drift och underhåll inte skulle tryggas av att medel öronmärks med ett anslag. Genom den utvecklade investeringsplanen anser ESV dock att möjligheten att bedriva drift och underhåll på ett effektivt sätt skulle stärkas jämfört med idag, om de samlas på ett anslag, även om anslaget inte är ett eget vidmakthållandeanslag.

6.3 Välgval för finansiering av avvecklingsutgifter

Utgifter för avveckling av materiel uppkommer i fasen efter användning. ESV ser därför två alternativ till hur dessa utgifter kan finansieras. Det första alternativet är att avveckling av materiel ryms i anslaget för anskaffning och utveckling som i så fall tar sikte på förändrad teknisk förmåga, snarare än ökad teknisk förmåga. Ett sådant resonemang skulle överensstämma med beställningsmönstren för försvarsmateriel. Om det däremot finns behov av att styra den ökade tekniska förmågan särskilt, det vill säga att öka materielstocken bör avvecklingen redovisas på ett separat anslag.

6.4 Vägval för finansiering av internationella insatser

I uppdraget anges att inriktningen bör vara att även renodla det internationella anslaget från materielrelaterade utgifter. Anslaget består idag av särutgifter för internationella insatser där Försvarsmakten medverkar. Vid en renodling innebär det att särutgifter för att tillföra den tekniska förmågan som behövs för insatsen, respektive vidmakthålla den materiel som används, skulle finansieras med anskaffningsanslaget och vidmakthållandeanslaget. Det skiljer sig från dagens modell då dessa utgifter finansieras med det internationella anslaget. Det som skulle vara kvar på det internationella anslaget är då främst missionsspecifika, personalrelaterade kostnader.

Av de samstämmiga beskrivningar som ESV har tagit del av framgår att syftet med anslaget har varit att riksdagen vill kunna styra hur mycket resurser man ska tillföra internationella insatser i relation till nationella insatser. Vid en renodling skulle dock riksdagen bara avgöra hur mycket personal- och personalrelaterade kostnader man vill avsätta, utan att styra hur mycket materielkostnader det innebär. Därmed faller i så fall grundsytet, att kunna styra hur mycket resurser som man vill tillföra internationella insatser.

ESV:s bedömning är därför att anslaget för internationella insatser antingen bör lämnas oförändrat eller avvecklas helt. Om anslaget lämnas oförändrat bör det säkerställas att det innefattar alla de tillkommande kostnader som genereras av internationella insatser utöver alternativkostnaden att ha samma trupper och materiel i Sverige. ESV anser att en renodling skulle ta bort syftet med anslaget.

7 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. De baseras på iakttagelserna och analyserna som redovisats i tidigare kapitel.

7.1 Ett investeringsanslag som utgår från investeringsplanen

ESV föreslår att:

- Anslag 1:3 omfattar anskaffning och utveckling av nya investeringar samt avveckling av befintliga investeringar
- Anslaget ändamål ska tydliggöra att anslaget omfattar åtgärder där avsikten är att förändra teknisk förmåga eller prestanda och att det omfattar:
 - Utveckling, anskaffning och återanskaffning av materiel och anläggningar.
 - Byte, tillägg eller förändring av komponenter inom ett objekt med avsikten att öka den tekniska förmågan eller förlänga livstiden.
 - Anskaffning av beredskapsvaror med syfte att öka minsta bestånd.
 - Avveckling av materiel och anläggningar.
- Regeringen, eller den regeringen utser, tydliggör vilken objektavgränsning som ska vara utgångspunkten vid återanskaffning av materiel och anläggningar.

Förslaget överensstämmer i stort med dagens anskaffningsanslag. Skillnaden är att det tydliggörs i ändamålet att det är åtgärder som förändrar den tekniska förmågan eller materielens tillgänglighet som finansieras med anslaget. Genom att tydliggöra anslaget ändamål minskar den flexibilitet som nuvarande anslagsindelning medger.

ESV anser att förslaget överensstämmer med Investeringsplaneringsutredningens inriktning genom att samla nya investeringar på ett anslag. Det innebär att riksdagens anslagsstyrning av materielinvesteringar fokuserar på den strategiska frågan om förändring av teknisk förmåga. De åtgärder som anslaget finansierar kommer även att vara de investeringar som redovisas i investeringsplanens första del, anskaffning och utveckling. ESV anser att detta bidrar till en tydligare styrning. Dessutom ger kopplingen mellan anslaget och investeringsplanen riksdagen information om vilka objekt som utökar den tekniska förmågan inom materieförsörjningen.

Enligt förslaget skulle anslaget även omfatta modifieringar som syftar till en ökad teknisk förmåga och en höjning av lagernivåns minsta bestånd för beredskapsvaror.

ESV anser även att livstidsförlängningar ändrar teknisk förmåga eftersom en sådan åtgärd innebär att ett objekt kan användas längre. En viktig anledning till att modifieringar och livstidsförlängningar ska finansieras med samma anslag som nyanskaffningar är att dessa åtgärder alla kan bidra till en ökning av en specifik teknisk förmåga. Olika alternativ till hur en specifik teknisk förmåga kan anskaffas bör inte finansieras med olika anslag.

Anslaget föreslås, utöver åtgärder med syfte att tillföra teknisk förmåga, även omfatta avvecklingskostnader för materielen. ESV anser att en sådan hantering kan följa vårt resonemang om att direkt hänförliga kostnader kan styras samlat med investeringen. Utgifter för avveckling är till skillnad från utgifter för vidmakthållande inte drivet av användningen och sker efter att materielen ”lämnat” förbanden. Forsvarsmakten och FMV har även valt att hantera nyanskaffning och avveckling inom samma beställningsmönster. ESV anser att investeringsplanen kan ge riksdagen insyn i vilka delar av anslaget som gäller utveckling och anskaffning av nya investeringar.

Även om anslagets ändamål tydliggörs anser ESV att det finns en fortsatt risk för gråzoner. Vi anser att det går att hantera genom att länka samman anslagens styrning med styrning i investeringsplaner och den nya beslutsprocess som Investeringsplaneringsutredningen föreslår.

För att få en tydlig styrning bedömer vi att det är avgörande att objektavgränsningen i investeringsplanen överensstämmer med den i anslagen. Utgångspunkten bör vara de enskilda enheterna som anskaffas. ESV föreslår att regeringen säkerställer att objektavgränsningen sker med samma utgångspunkt för att bland annat återanskaffningar ska hanteras konsekvent.

7.2 Vidmakthållande åtgärder finansieras samlat med förbandsanslaget

ESV föreslår att:

- Ändamålet med förbandsanslaget utökas till att omfatta allt vidmakthållande av materiel och anläggningar.
- Anslagets ändamål ska tydliggöra att anslaget omfattar åtgärder där avsikten är att bibehålla materielens tekniska förmåga eller prestanda och att det omfattar:
 - Förebyggande och avhjälpande underhåll.
 - Upprätthålla minsta bestånd av beredskapsvaror i lager.
 - Byte eller tillägg av komponenter inom ett materiel eller en anläggning, med avsikt att bibehålla den tekniska förmågan.
- En bemyndiganderam kopplas till förbandsanslaget.
- Vidmakthållandeanslaget avvecklas.

ESV anser att det är nödvändigt att koppla samman beslut om anskaffning med kostnader för vidmakthållande under objektets livslängd. Vi anser vidare att det är relevant att ta hänsyn till andra åtaganden som en anskaffning för med sig, till exempel personal- och lokalbehov. I Investeringsplaneringsutredningen uppfattar ESV att inriktningen är att anslagsstrukturen följer livscykelperspektivet. ESV anser dock att det inte alltid är önskvärt att livscykelperspektivet återspeglas i anslagsstrukturen.

ESV har inte uppfattat några särskilda skäl till att riksdagens behov av att styra vidmakthållande av materielen med ett anslag är större än behovet av att styra Försvarmaktens huvuduppdrag med anslag. Det är så vi uppfattat intervjuer och även följande skrivning i *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*¹⁵:

Den verksamhetsmässiga och finansiella styrningen bör vidare utvecklas i enlighet med den övergripande målsättningen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden.

Därför föreslår ESV att renodlingen av vidmakthållande åtgärder ska utgå från Försvarmaktens huvuduppdrag, inte från materielstyrningsperspektiv. Genom att samla alla utgifter för vidmakthållande på ett anslag skapas förutsättningar för effektivare drift och underhåll. Detta är även i linje med inriktningen i Investeringsplaneringsutredningen. I och med att utgifterna för vidmakthållande

¹⁵ Prop. 2014/15:109

samlas på förbandsanslaget ger det även Försvarmakten förutsättningar att utföra sitt huvuduppdrag effektivt.

I analysen framför ESV att en risk med förslaget är att andra verksamhetsutgifter kan tränga undan underhållsåtgärder. ESV anser att risken kan omhändertas med hjälp av den utvecklade investeringsplanen. Det beror på att avgränsningen mellan de föreslagna anslagen är densamma som investeringsplanens indelning. Vidmakthållandeavsnittet i investeringsplanen, vilket redogör för planerade vidmakthållande åtgärder, bör kunna säkerställa riksdagens behov av styrning och uppföljning.

Samtliga vidmakthållande åtgärder bör även finnas i en vidmakthållandeplan för att underlätta den långsiktiga planeringen av försvarslogistiken. Eftersom Försvarmakten beställer vissa underhållsåtgärder flera år innan underhållet genomförs, kräver verksamheten ett beställningsbemyndigande. Det har tidigare varit kopplat till vidmakthållandeanslaget. Enligt vårt förslag kopplas bemyndiganderamen istället till förbandsanslaget.

Förslaget medför att förbandsanslaget får en större omslutning än idag. ESV anser att riksdagens anslagstyrning ska utformas utifrån behov av att dimensionera en verksamhet. För att åstadkomma önskade styreffekter ska anslagen vara tydligt avgränsade. ESV anser att om det finns ett önskemål om en mer detaljerad styrning av verksamheten bör riksdag eller regering överväga andra anslag eller anslagsposter. Dessa borde utgå från Försvarmaktens huvuduppdrag

Av ESV:s förslag följer att det inte längre finns behov av den omföring mellan anslagen som Försvarmakten gör vid användning av beredskapsvaror i lager. Det beror på att vi föreslår att både utgifter för att upprätthålla lager och övningsverksamhet där lagret används skulle finansieras med samma anslag.

I avsnitt 6.2 Vägval för ett vidmakthållandeanslag redovisar ESV även hur en renodling med utgångspunkt i uppdragets inriktning kan åstadkommas. ESV avråder från en sådan renodling om det inte föreligger särskilda skäl till att anslagsstyrningen ska utgå från materielstyrningsperspektivet.

7.3 Internationella anslaget renodlas inte

ESV anser att en renodling av det internationella anslaget vore olämplig eftersom det skulle ta bort syftet med anslaget, alltså att visa vilka missionspecifika utgifter som har uppkommit. Det skulle även kunna leda till en situation där materiel- och

förbandsresurser inte är matchade när den internationella insatsen inleds. Anslaget för förband riskerar att inte få en anpassad materielbudget vid en renodling.

ESV uppfattar att det finns ett intresse för att även fortsättningsvis dimensionera de internationella insatserna, men anser att frågan kan behöva prövas. Detta eftersom förutsättningarna i omvärlden förändrats och det nationella försvaret fått ökat fokus.

8 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel belyser ESV de konsekvenser som vi identifierat i arbetet med uppdraget. Först beskriver vi hur förslagen är tänkta att hänga samman med övrig finansiell styrning för att nå de i uppdraget efterfrågade effekterna. Därefter följer de aspekter som vi tror är centrala för att förslagen ska kunna implementeras med önskad effekt. Avslutningsvis redogör vi för hur den föreslagna renodlingen skulle påverka effekterna av en höjd anslagskredit.

8.1 Verksamhetsanpassad finansiell styrning av Försvarsmaktens investeringar

Genom ESV:s förslag renodlas finansieringen av materielrelaterade åtgärder. Tabell 3 visar hur åtgärderna kommer att finansieras om våra förslag genomförs.

Tabell 3 Illustration av hur olika typer av materielrelaterade åtgärder finansieras om förslagen genomförs

Anskaffning av nya investeringar	Vidmakthållande Underhåll	Vidmakthållande Drift
Anskaffningsanslaget Internationella anslaget	Förbandsanslaget Internationella anslaget	Förbandsanslaget Internationella anslaget

Följande avsnitt ger en kort överblick av hur ESV ser på förslaget ur en finansiell styrkontext.

När nyinvesteringar beslutas och Försvarsmakten beställer viss materiel påverkas åtagandet under bemyndiganderamen. ESV anser att det är viktigt att beslutet är satt i ett sammanhang, där även utgifter utöver anskaffningsutgiften beaktas. Det är dock bara delar av den totala utgiften som anskaffningen medför som kräver ett beställningsbemyndigande, de andra utgifterna faller inom ramen för det generella bemyndigandet. ESV anser att riksdag och regering vid ett beslut om anskaffning bör avgöra vilka utgifter för vidmakthållande, utöver den reglerade lägstanivån, som anses väsentliga att följa upp. De utgifterna ska alltså redovisas i investeringsplanen.

Några år före leverans finns objektet med i investeringsplanen som en nyanskaffning för att slutligen finansieras med det nya anskaffningsanslaget. Det är alltså det

anslaget, och investeringsplanen som ska ställas i relation till leveranser från industrin.

När materiel är levererad är den en del av Försvarmaktens verksamhet och det är verksamhetens prestationer som är i fokus för riksdagens och regeringens finansiella styrning och verksamhetsstyrning. Styrningen speglas i anslagsstrukturen. Det ger bättre förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt och ökar transparensen för anslagets användning.

För att säkerställa att väsentliga vidmakthållande åtgärder inte blir eftersatta finns de med i investeringsplanen i budgetpropositionen för de år de ska utföras. Riksdagen kan därmed se hur stor del av förbandsanslaget de väsentliga vidmakthållande åtgärderna tar i anspråk och följa upp att de blir utförda enligt plan.

8.1.1 Rekommendationer för ett lyckat införande

För att nå önskat resultat om förslagen genomförs anser ESV att det är avgörande att arbetet samordnas med införandet av den utvecklade investeringsplanen.

När det gäller det renodlade anskaffningsanslaget krävs i ett nästa steg att det tydligt definieras vilka objekt eller objektgrupper som är utgångspunkten för styrningen. Hur objekt och objektgrupper avgränsas avgör om en åtgärd tillför teknisk förmåga eller vidmakthåller teknisk förmåga. Det är därför en grundbult för både investeringsplanen och för våra förslag till anslagsindelning. Om utgångspunkten inte är densamma kommer inte återanskaffningar att hanteras lika och styrningen blir otydlig. Utgångspunkten bör vara de enskilda enheterna som anskaffas.

ESV:s förslag om att förbandsanslaget även ska omfatta vidmakthållande av materiel gör att ändamålet med anslaget behöver utökas. Anslaget blir också beloppsmässigt större än idag. Därtill behöver en bemyndiganderam kopplas till anslaget på samma sätt som för dagens vidmakthållandanslag.

En åtgärd ESV anser att riksdag och regering kan överväga vid ytterligare önskemål om anslagsstyrning är ett anslag för gemensam administration för Försvarmakten. ESV har tidigare föreslagit en anslagspost för gemensam administration i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57). Där konstaterar vi att det ger en mer ändamålsenlig styrning att ha en anslagspost för gemensam administration jämfört med anslagsposter för kostnadsslag. Som tidigare nämnts likställer vi ett eget vidmakthållandanslag med en styrning i kostnadsslag.

8.2 Behov av omfördelning av medel mellan anslag

Följande avsnitt ger en initial bedömning av de behov av överföringar mellan Försvarmaktens anslag som ESV:s förslag medför. Uppgifterna är framtagna av Försvarmakten.

Tabell 4 Uppskattade anslagsöverföringar som en följd av förslagen

Åtgärder (mdkr)	+/-
Förbandsanslaget 1:1	24,4
Vidmakthållande åtgärder	+4,5
Summa Förbandsanslaget 1:1	28,9
Internationella anslaget 1:2	1,9
Anskaffningsanslaget 1:3	9,8
Avveckling med mera	+0,6
Åtgärder som ökar teknisk förmåga	+1,5
Summa Anskaffningsanslaget 1:3	11,9
Vidmakthållandeanslaget 1:4	6,6
Avveckling med mera	-0,6
Åtgärder som ökar teknisk förmåga	-1,5
Vidmakthållande åtgärder	-4,5
Summa Vidmakthållandeanslaget 1:4	0

Källa: Försvarmakten

Under 2014 var utfallet på vidmakthållandeanslaget cirka 6,6 miljarder kronor. Av dessa rörde omkring 1,4 miljarder kronor verksamhet som inbegriper någon form av anskaffning, återanskaffning, specificerad modifiering eller anpassning.

Försvarmakten uppfattar att detta kan vara åtgärder som omfattas av ESV:s riktlinjer för det nya anskaffningsanslaget, genom att de tillför teknisk förmåga. Omkring 4,5 miljarder kronor var vidmakthållande åtgärder som enligt våra förslag förs över till förbandsanslaget. I resterade belopp på cirka 0,6 miljarder kronor ingår avveckling.

8.3 Renodlingens påverkan på finansiella villkor

I följande avsnitt beskriver vi hur en renodling av Försvarmaktens anslag skulle påverka förutsättningarna för en högre anslagskredit på anskaffningsanslaget. ESV

ska enligt uppdraget utgå från att anslaget, till skillnad från idag, renodlas till att omfatta endast utomstatliga utgifter.

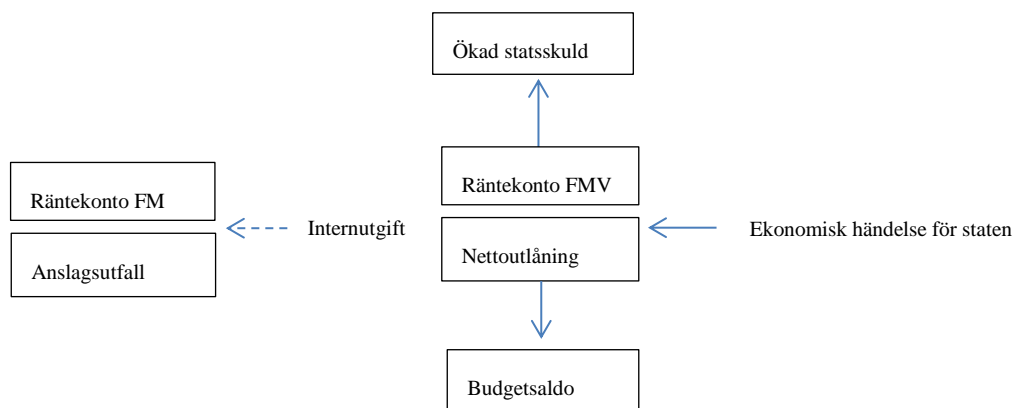
Först beskriver vi hur en höjd anslagskredit skulle påverka utgiftstaket och statens lånebehov utan ovanstående förändringar. Därefter beskriver vi hur vi ser på en förändring till att endast omfatta utomstatliga utgifter. Avslutningsvis går vi igenom hur den föreslagna renodlingen skulle påverka en höjd credits effekter på utgiftstaket och statens lånebehov.

8.3.1 Effekter av höjd anslagskredit i nuläget

ESV har tidigare konstaterat att det inte är lämpligt att höja anskaffningsanslagets kredit inom dagens beställar- utförarmodell, se rapporten *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* (ESV 2014:39) samt ESV:s remissvar¹⁶ till Investeringsplaneringsutredningen.

Det beror på att modellen med milstolpefakturerings som tillämpas mellan Försvarsmakten och FMV innebär flexibilitet utöver den anslagskredit och det anslagssparande som är kopplat till anslaget. Den nuvarande finansieringsmodellen för materieförsörjningen illustreras grafiskt i figuren nedan.

Figur 3 Materieförsörjningens finansieringsmodell



Källa: ESV 2014:39

Bilden visar hur den interna faktureringen och de interna betalningsflödena mellan Försvarsmaktens och FMV:s räntekonton påverkar utfallet på statens budget och statens samlade lånebehov. Den ekonomiska händelsen för staten inträffar när FMV betalar industrin via FMV:s konton i Riksgäldskontoret. Betalningen påverkar

¹⁶ ESV dnr.3.4-519/2014

Riksgäldens nettoutlåning och därmed även budgetsaldot. Den påverkar dock inte utfallet på anslagen hos Försvarmakten och därmed inte heller utgifterna under utgiftstaket.

När FMV fakturerar Försvarmakten, enligt i förväg beslutade milstolpar, redovisas utgiften av Försvarmakten mot anslaget och först då redovisas en utgift under utgiftstaket på statens budget. Faktureringen och betalningarna mellan de två myndigheternas konton i Riksgäldskontoret påverkar då inte statens samlade lånebehov.

Eftersom det inte har definierats vad en milstolpe är har myndigheterna möjlighet att själva välja definition. Myndigheterna har därigenom möjlighet att påverka anslagsutfallet och därmed även utfallet under utgiftstaket. Vi redogör närmare för milstolpemodellen i rapporten *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57).

Mot denna bakgrund anser ESV att det inte finns skäl att tillföra flexibilitet eftersom den redan finns inom ramen för beställar- utförarmodellen. Vi menar att en höjning av krediten kan ge en kortsiktigt utgiftsdrivande effekt i och med att ytterligare flexibilitet tillförs.

När staten ingår långa entreprenörskontrakt finns ofta en osäkerhet om projektets genomförande, bland annat förekommer det risker för förseningar. Därför kan det uppstå variationer i hur stora leveranser som kommer från industrin under ett visst budgetår, jämfört med vad man räknat med i budgeten. ESV har därför betonat att om finansieringsmodellen ändras och inte ger dagens flexibilitet kan mer flexibilitet genom en höjd anslagskredit och större möjlighet till sparande vara nödvändig.

8.3.2 Endast utomstatliga utgifter

Utgifterna som belastar anskaffningsanslaget består idag nästan uteslutande av inomstatliga fakturor från FMV. Fakturorna omfattar främst de utgifter som FMV har till industrin, men inkluderar även ett påslag för FMV:s tjänster (myndighetskostnad).

I tidigare rapporter har ESV konstaterat att utomstatliga utgifter bara kan belasta anslaget om det nuvarande dubbla finansieringsflödet ersätts med ett enkelt, alltså att fakturan från industrin går direkt till den myndighet som har anslaget.

ESV har dock uppfattat formuleringen i uppdraget, om att den höjda krediten ska omfatta utgifter utanför staten, som att vi ska utgå från nuvarande finansieringsmodell men med den skillnaden att anslaget inte belastas med påslaget

för FMV:s myndighetskostnad. ESV konstaterar att detta fortfarande är fråga om utgifter inom staten.

Av de totala utgifter som belastar anskaffningsanslaget är FMV:s myndighetskostnad cirka sju procent¹⁷. Enligt ESV:s uppfattning är skillnaden därför liten mellan att krediten ska beröra samtliga utgifter eller endast de utgifter som industrin fakturerat FMV. Statens utgiftstak påverkas av faktureringen mellan Försvarmakten och FMV, eftersom det är då anslaget belastas. Om krediten ökar, kan anslagsbelastningen variera mer mellan budgetåren. Det leder till en större fluktuation även på statens samlade anslagsnyttjande under utgiftstaket. Eftersom den möjliga krediten beloppsmässigt inte skulle skilja sig så mycket med eller utan påslag för FMV:s myndighetskostnad bedömer ESV att förutsättningarna endast förändras marginellt.

När det gäller statens samlade lånebehov anser ESV att inte heller det skulle påverkas mer än marginellt av om en höjning av anslagskrediten sker för samtliga utgifter eller endast för dem som uppstår utanför staten.

8.3.3 Renodling av anskaffningsanslaget skulle inte innebära stora förändringar

Vid en renodling av anskaffningsanslaget enligt ESV:s förslag skulle anslaget inte förändras nämnvärt mot idag. Däremot skulle gränsen mellan anskaffning och vidmakthållande tydliggöras. Förtydligandet av gränsen innebär mindre flexibilitet mellan anslagen. ESV ser en risk i att det kan leda till en ökad användning av möjligheten att justera milstolpar. Mot den bakgrunden anser ESV att det finns ännu ett argument för att byta modellen med dubbla finansiella flöden mot en modell med enkelt flöde och tio procent kredit samt möjlighet att spara allt.

¹⁷ Finansiell styrning av försvaret (2013:57)