

Regeringsoppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Rapport

Analys av Fortifikasjonsverkets investeringsverksamhet

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2022-06-14

Dnr: 2021-01190

ESV-nr: 2022:36

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Maria Ingelsson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet samt myndighetens interna styrning och kontroll av densamma. I den här rapporten redovisar ESV uppdraget.

ESV vill rikta ett tack till Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk för deras bidrag till arbetet.

Camilla Almgren-Lidman, Patrick Freedman, Maria Ingelsson och Caroline Zakrisson har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2022-06-14

Clas Olsson

Generaldirektör

Maria Ingelsson

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Bakgrund	8
1.3 Tolkning av uppdraget	12
1.4 Genomförande av uppdraget	13
1.5 Rapportens disposition	13
2 Enskilda projekt inom investeringsverksamheten	14
2.1 Förutsättningar för investeringsverksamheten	14
2.2 Överskridanden av investeringsramar	16
2.3 Prislägesuppräknning av regeringsbeslut	19
2.4 Åtgärder för att minska risken för överskridanden	20
2.5 Affärsmässighet vid förvärv	23
2.6 Iakttagelser	27
3 Övergripande planering och uppföljning av investeringsverksamheten	34
3.1 Finansiell styrning av statens investeringar	34
3.2 Information om investeringar i budgetunderlagen	34
3.3 Uppföljning av investeringar i årsredovisningen	41
3.4 Förändringar och avvikelser i investeringsplaneringen	43
3.5 Investeringsplaner i regeringens styrning och uppföljning	46
3.6 Iakttagelser	48
4 Interna riktlinjer och intern styrning och kontroll	53
4.1 Förutsättningar för intern styrning	53
4.2 Fortifikationsverkets interna styrning och kontroll	56
4.3 Intern styrning och kontroll på Statens fastighetsverk	60
4.4 Jämförelse mellan myndigheterna	63
4.5 Iakttagelser	63
5 Förslag	66
5.1 Åtgärder för en stärkt intern kontroll	66
5.2 Förbättrad information till regeringen om enskilda investeringar	68
5.3 Förbättrade underlag till regeringen om övergripande investeringsplanering	70
5.4 Konsekvenser av förslagen	76
Bilaga 1	78

Sammanfattning

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet och myndighetens interna styrning och kontroll av densamma. I uppdraget ingår att följa upp om de ekonomiska underlag som Fortifikationsverket årligen lämnar till regeringen ger goda förutsättningar för regeringens styrning och uppföljning. Vid behov ska ESV lämna förslag till nödvändiga förändringar av verksamheten.

Inom ramen för uppdraget har ESV analyserat Fortifikationsverkets rutiner för investeringsverksamheten. ESV bedömer att Fortifikationsverket i stort har genomarbetade rutiner för hur verksamheten ska bedrivas, både vad gäller det öppna och det slutna beståndet. ESV har dock noterat att myndigheten har tagit för lätt på regeringens beslut om ekonomiska ramar för större investeringar. ESV föreslår att Fortifikationsverket inför ytterligare kontrollåtgärder för att säkerställa att myndigheten inte överskrider investeringsramen. Dessa kontrollåtgärder syftar till att stärka myndighetens interna kontroll i investeringsverksamheten ytterligare.

Fortifikationsverket ska genomföra sina förvärv av fastigheter på ett affärsmässigt sätt, men riksdagen har beslutat om undantag från affärsmässigheten vid förvärv i vissa fall. Om förvärvet genomförs till ett belopp över marknadspris, behöver myndigheten ta ställning till om förvärvet ändå är affärsmässigt eller om det finns skäl till att avvika från kravet på affärsmässighet. ESV menar att Fortifikationsverket i en sådan situation behöver vara tydligare med myndighetens ställningstagande om förvärvet är affärsmässigt eller inte, samt motivera på vilka grunder myndigheten har kommit fram till sin slutsats.

De investeringsplaner som Fortifikationsverket redovisar till regeringen utgår från myndighetens interna produktionsplanering. ESV bedömer att de fungerar väl för att visa planeringsläget i påbörjade och planerade investeringsprojekt. För att de ska ge en rättvisande bild av de förväntade årliga investeringsbeloppen kan Fortifikationsverket, enligt ESV:s bedömning, behöva komplettera med realiserbarhetsbedömningar och andra antaganden på totalnivå. ESV föreslår även ett antal förändringar i den kompletterande information om investeringar som Fortifikationsverket lämnar i budgetunderlag och årsredovisning, i syfte att ge regeringen bättre underlag för uppföljning av och beslut om investeringsverksamheten.

ESV menar att Fortifikationsverkets kostnadskontroll och regelefterlevnad kan öka om myndigheten utvecklar sina interna processer och styrdokument för investeringsverksamheten enligt ESV:s förslag. Att tillförsäkra att regeringen får

ändamålsenlig information om investeringsverksamheten menar ESV ökar möjligheten att genomföra försvarsbeslutet i enlighet med riksdagens intentioner.

ESV anser att förslagen innebär att de underlag Fortifikationsverket ska lämna till regeringen blir bättre anpassade till de behov regeringen har för styrning och uppföljning. Dels genom att regeringen får bättre underlag för de enskilda projekt som regeringen beslutar om och dels genom att investeringsplanen kan följas upp på mer strategisk nivå.

ESV vill slutligen lyfta att även med robusta och fungerande processer så tyder den nu pågående omvärldsförändringen på att investeringsverksamheten står inför en situation som är mer svårplanerad än den har varit på många år.

1 Inledning

I det här kapitlet presenterar vi uppdraget och bakgrunden till det. Vi beskriver även hur ESV har tolkat och genomfört uppdraget samt hur rapporten är disponerad.

1.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet samt myndighetens interna styrning och kontroll av densamma. Vid behov ska ESV lämna förslag till nödvändiga förändringar av verksamheten, bland annat för uppföljningen av de objekt vars genomförande kräver regeringsbeslut och kostnadskontrollen för enskilda investeringsobjekt.

I uppdraget ingår att

- analysera Fortifikationsverkets investeringsplanering och uppföljningen av densamma samt kostnadskontrollen över enskilda investeringsobjekt, avseende både det öppna och det slutna beståndet och med beaktande av den komplexitet som omger fastighetsförvärven
- utföra en jämförelse av Fortifikationsverkets och Statens fastighetsverks investeringsverksamhet samt den interna styrningen och kontrollen av densamma
- analysera Fortifikationsverkets rutiner för uppföljning av projekten (inklusive överskridanden av beslutade ramar)
- utvärdera myndighetens interna riktlinjer och styrdokument för investeringsprocesser
- kartlägga myndighetens rutiner för och dokumentation av bedömningar av affärsmässighet och särskilda skäl för att avvika från kravet på affärsmässighet i enskilda investeringsärenden
- följa upp om de ekonomiska underlag som Fortifikationsverket årligen lämnar till regeringen, i form av budgetunderlag och investeringsplaner, liksom de framställningar myndigheten löpande lämnar till regeringen avseende de investeringsärenden som ska underställas regeringens prövning, ger goda förutsättningar för regeringens styrning och uppföljning.

ESV:s förslag till förändringar av investeringsverksamheten bör på sikt möjliggöra en ökad delegering av investeringsbeslut till Fortifikationsverket.

I bilaga 1 återges uppdraget i sin helhet.

1.2 Bakgrund

För att sätta in uppdraget i en kontext beskriver vi här kortfattat Fortifikationsverket som myndighet och tar upp ett antal frågeställningar om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet som har utretts och uppmärksammats av olika aktörer de senaste åren. Statens fastighetsverk presenteras också kort som bakgrund till de jämförelser mellan myndigheterna som vi gör i enlighet med uppdraget.

1.2.1 Fortifikationsverkets uppgifter och finansiering

Fortifikationsverket är en förvaltningsmyndighet under regeringen med huvuduppgift att förvalta statens försvarsfastigheter, det vill säga fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fortifikationsverket ska förvalta fastigheterna så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås. Fortifikationsverket ska på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom. I Fortifikationsverkets uppdrag ingår även att säkerställa att det finns kompetens för det svenska samhällets behov inom fortifikation, det vill säga skydds- och anläggningsteknik.¹

Fortifikationsverket hör till området fastighetsförvaltning under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning på statens budget och sorterar under Finansdepartementet. Myndigheten har dock en stark koppling till utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap och till Försvarsdepartementets ansvarsområde. Merparten av de fastigheter som Fortifikationsverket förvaltar hyrs ut till Försvarsmakten. Fortifikationsverket har även en rad andra hyresgäster, som Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Post- och telestyrelsen. Viss del av beståndet omfattas av sekretess, detta beknas som det slutna beståndet. Övriga delar betecknas som det öppna beståndet.

Sedan 2021 framgår det av Fortifikationsverkets regleringsbrev att myndighetens

förvaltning av fastigheter avsedda för försvarsändamål och utvecklingen av detta fastighetsbestånd ska vara ändamålsenligt i förhållande till totalförsvarets behov (militärt och civilt försvar). Fastighetsbeståndet ska stärka den operativa förmågan i Försvarsmakten. Myndigheten ska bidra till att Försvarsmaktens behov av anläggningar och fastigheter m.m. kan växa i den takt som anges i regeringsbeslutet den 17 december 2020 om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 (Fö2018/01425, Fö2020/00228 [delvis] och Fö2020/01269 [delvis]).²

¹ Fortifikationsverkets uppgifter framgår av 1–7 §§ förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

² Regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

Fortifikationsverkets investeringar finansieras vid investeringstillfället huvudsakligen med lån i Riksgäldskontoret. Vissa investeringar i fortifikatoriska anläggningar finansieras inte med lån. För dessa ersätter Försvarsmakten Fortifikationsverket med medel från anslaget 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* inom utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap.

Fortifikationsverkets verksamhet finansieras huvudsakligen med avgifter i form av hyra som tas ut av hyresgästerna. Hyresnivåerna bestämmer Fortifikationsverket utifrån kalkylerade självkostnader. Avskrivningar och räntekostnader för lånen samt en avkastning som ska uppnås i verksamheten ingår i hyrans kapitalkomponent.³

1.2.2 Statens fastighetsverks uppgifter och finansiering

Statens fastighetsverk är liksom Fortifikationsverket en förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndigheten har till uppgift att förvalta en viss del av statens fasta egendom, och ska på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva och avyttra fast egendom. Myndigheten ska bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås.⁴

Statens fastighetsverk hör liksom Fortifikationsverket till området fastighetsförvaltning under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning i statens budget, och sorterar under Finansdepartementet. Statens fastighetsverks verksamhet finansieras med hyresintäkter samt med lån hos Riksgäldskontoret för investeringar i fastigheter och anläggningstillgångar. Statens fastighetsverk disponerar även anslag för att finansiera underhållskostnader och löpande driftunderskott för bidragsfastigheterna.⁵

Myndigheten har ett avkastningskrav som verksamheten ska uppnå men bidragsfastigheter samt jord och skog utan avkastningsförmåga är undantagna från avkastningskravet.⁶ Myndigheten ska även verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås. För de fastigheter som har kostnadshyra ska

³ Regeringen beslutar om avkastningskravet för respektive budgetår genom Fortifikationsverkets regleringsbrev. För 2022 uppgår avkastningskravet till 2,5 procent på 30 procent av Fortifikationsverkets genomsnittliga lån för samhällsinvesteringar i Riksgäldskontoret. Avkastningen avser överskott före försäljningar av fast egendom på grund av försvarsbeslut och försäljningar av övnings- och skjutfält samt före kostnader för avveckling.

⁴ 1 och 2 §§ förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

⁵ Bidragsfastigheter är enligt budgetpropositionen för 2021 (Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 2, s 104) sådana fastigheter som saknar förutsättningar att ge ett långsiktigt ekonomiskt överskott. Exempel på sådana fastigheter är kungliga slottsmiljöer, ett antal slotts- och herrgårdsmiljöer, flera stora slottsparkar, ett antal fästningsmiljöer, ruiner, kloster, bruksmiljöer samt Vasaminnena. Motsvarande definition finns även i budgetpropositionen för 2022 men utan exemplifiering.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens fastighetsverk (Fi2021/04004 (delvis)), enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

myndigheten uppnå full täckning för kostnaderna för ränta, avskrivningar, drift, underhåll och administration för de berörda fastigheterna.⁷

1.2.3 Tidigare uppdrag om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet

En bakgrund till uppdraget är att bland andra ESV, Försvarmakten och Fortifikationsverket relativt nyligen har lämnat bedömningar, rekommendationer och förslag om styrningen av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet.

Inom ramen för ett tidigare regeringsuppdrag har ESV pekat på behov av att reformera styrningen av försvarets infrastruktur försörjning – som likställs med Fortifikationsverkets investeringsverksamhet – för att säkerställa en effektiv tillväxt inom det militära försvaret. De rekommendationer som ESV lämnade till regeringen handlade till stor del om att säkerställa samordning mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten samt att mer allmänt säkerställa samordning mellan styrningen av försvarets infrastruktur försörjning och styrningen av övriga delar av det militära försvaret. Bland annat rekommenderade ESV att förändra beslutsmodellen för försvarsinfrastruktur så att den överensstämmer med den beslutsmodell som tillämpas för materielinvesteringar samt att regeringens bereder och beslutar om materielinvesteringar samlat med besluten om tillhörande infrastruktur. ESV ansåg att Fortifikationsverkets investeringsplan borde ha samma utgångspunkter och omfatta samma tidsperiod som den investeringsplan som Försvarmakten ska lämna för materieförsörjningen. ESV rekommenderade även att regeringen skulle tydliggöra målet för det militära försvaret i Fortifikationsverkets instruktion.⁸

I ett kompletterande budgetunderlag för 2021, som Försvarmakten tog fram på regeringens uppdrag, pekade Försvarmakten på att styrningen av infrastrukturinvesteringar för Försvarmaktens behov bör anpassas till styrningen av materielinvesteringar. Enligt Försvarmaktens bedömning är det en förutsättning för att Försvarmakten och Fortifikationsverket ska kunna genomföra planerade investeringar inom angivna tidsrymder. Försvarmakten förordade att regeringen ger Fortifikationsverket i uppdrag att lämna en uppdaterad investeringsplan som tidsmässigt stämmer överens med Försvarmaktens planering.⁹ I budgetunderlaget för 2023–2025 skrev Försvarmakten att dessa förslag fortfarande är relevanta. Försvarmakten bedömde att den beslutade tillväxten avseende infrastruktur genomförs enligt plan. Samtidigt är förseningar i produktion och förvärv av

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens fastighetsverk (FI2021/04004 (delvis)), enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁸ Ekonomistyrningsverket (2020), *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019–2020*. Dnr 2019-00649.

⁹ Försvarmakten (2020), *Försvarmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021*. Bilaga 1 till Försvarmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021 med särskild redovisning. Dnr FM2019-9956:33.

infrastruktur samt tillhörande tillståndsprocesser en central risk för att myndighetens planering inte ska kunna realiserats inom given tid och ekonomisk ram.¹⁰

I regleringsbrevet för 2021 fick Fortifikationsverket i uppdrag att redovisa förslag på åtgärder för att stärka sitt långsiktiga planeringsarbete i förhållande till totalförsvarets utveckling för 2021–2030, bland annat för samverkan med Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. I sin redovisning av uppdraget föreslog Fortifikationsverket bland annat

- åtgärder för att stärka gemensam planering och uppföljning mellan Fortifikationsverket och andra myndigheter i syfte att öka realiserbarheten av tillkommande infrastruktur
- en översyn av bestämmelser i plan- och bygglagen och miljölagstiftningen i syfte att begränsa riskerna för förseningar i byggprocessen
- en översyn av styrningen av anskaffning av infrastruktur för försvarsändamål, så att denna i större utsträckning likriktas med vad som gäller för anskaffning av materielobjekt
- en översyn av avkastningskravet, i syfte att minska planeringsosäkerheten vid stigande ränta.¹¹

Fortifikationsverket återkom till dessa förslag i budgetunderlaget för 2023–2025.¹²

1.2.4 Fortifikationsverket står inför en expansion och verkar i en komplex kontext

I regeringsuppdraget till ESV anger regeringen att Fortifikationsverket genom sin verksamhet bidrar till uppfyllelsen av målet för det militära försvaret och att myndigheten befinner sig i en stark tillväxtfas som medför flera utmaningar. Till följd av försvarsbeslutet beräknas Fortifikationsverkets investeringsverksamhet öka från knappt 2 miljarder kronor 2020 till att uppgå till mellan 3,5 och 4,5 miljarder kronor per år 2022–2024. Därmed kommer verksamheten vara betydande och ha stor påverkan på statens budget.

Regeringen framför vidare att Fortifikationsverkets förvärv fastigheter i en komplex kontext. Det finns tidsutfästelser om när etableringar ska vara genomförda, krav på viss geografisk placering och avvägningar som behöver göras kopplade till fortifikatoriskt skydd. Regeringen pekar även på att etableringar och återinrättande av organisationsenheter offentliggörs innan förhandlingar om fastighetsförvärv kan

¹⁰ Försvarmakten (2022), *Försvarmaktens budgetunderlag för 2023*. Bilaga 1 till Försvarmaktens budgetunderlag för 2023. Dnr FM2021-19703:8.

¹¹ Fortifikationsverket (2021), *Återrapportering av uppdrag 6 i regleringsbrevet 2021*. Bilaga 7 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2022–2024. Dnr 4899/2020-5.

¹² Fortifikationsverket (2022), *Budgetunderlag 2023–2025*. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

genomföras samt att vissa förvärv avser försvarsanläggningar som kommer att ingå i det slutna beståndet, vilket är omgärdat av sekretess.

Regeringen menar att det är angeläget att Fortifikationsverket bedriver sin investeringsverksamhet effektivt. Investeringsutgifterna betalas genom hyresavgifter från framför allt Försvarsmakten, vilket innebär att investeringsverksamheten påverkar utrymmet för att genomföra andra delar av försvarsbeslutet. Regeringen menar att det därför är angeläget att det finns en god kostnadskontroll och intern styrning och kontroll, samt att förtroendet för Fortifikationsverket och regelefterlevnad upprätthålls vid genomförandet av försvarsbeslutet.

ESV vill här även peka på att Fortifikationsverket i budgetunderlaget för 2022¹³ har höjt prognosen för investeringsverksamheten för 2022 till 6 miljarder kronor. Regeringen har också gett Försvarsmakten i uppdrag att planera för att anslagen till det militära försvaret ska nå 2 procent av bruttonationalprodukten senast år 2028.¹⁴ Detta medför att Fortifikationsverkets investeringsverksamhet kommer behöva genomföras på nivåer som är högre än vad som tidigare har planerats för.

Utöver dessa förutsättningar, som relaterar till utvidgning av det militära försvaret, finns det också yttre omvärldsfaktorer som påverkar verksamheten. Efter ett antal år med en stabil världsekonomi med en begränsad inflation och med jämn och förutsägbar prisutveckling har det uppstått ett skifte mot en större instabilitet och osäkerhet. Denna osäkerhet kommer att ytterligare försvåra uppgiften att planera, upphandla och bedöma kostnadsutvecklingen för de investeringsinsatser som Fortifikationsverket initierar. Också av detta skäl behöver Fortifikationsverket utveckla sin förmåga för att fortsatt kunna göra väl avvägda bedömningar av sina investeringsinsatser.

1.3 Tolkning av uppdraget

Uppdraget är avgränsat till Fortifikationsverkets egen verksamhet och de underlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen. ESV har tolkat detta som att uppdraget syftar till att undersöka vilka förbättringar i den externa respektive interna styrningen av Fortifikationsverket som kan genomföras inom ramen för myndighetens nuvarande ansvarsområde och finansieringsmodell.

Uppdraget har därmed en smalare utgångspunkt än de tidigare förslagen om styrningen av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet (se avsnitt 1.2.3). Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar i ansvarsfördelningen mellan

¹³ Fortifikationsverket (2022), *Budgetunderlag 2023–2025*. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

¹⁴ Kompletterande uppdrag till Försvarsmakten, Fö2022/00125 (delvis), Fö2022/00262 (delvis), Fö2022/00316, Fö2022/00324).

Fortifikationsverket och andra myndigheter. Inte heller ingår det att lämna förslag om verksamhet hos eller underlag från andra myndigheter än Fortifikationsverket. Uppdraget handlar om åtgärder för att främja god kontroll av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet.

I uppdraget ingår också att jämföra Fortifikationsverkets och Statens fastighetsverks investeringsverksamhet samt den interna styrningen och kontrollen av densamma. ESV har tolkat detta som att vi i relevanta delar ska göra jämförelser mellan myndigheterna. Utgångspunkten för jämförelsen är Fortifikationsverket. Beskrivningar av Statens fastighetsverks begränsas till situationer där det är relevant i relation till en frågeställning i Fortifikationsverkets verksamhet.

1.4 Genomförande av uppdraget

ESV:s iakttagelser och slutsatser baserar sig framför allt på intervjuer och dokumentstudier. Inom ramen för uppdraget har vi studerat tidigare utredningar, regelverk och styrdokument samt underlag från Fortifikationsverket, Försvarmakten och Statens fastighetsverk. Vi har intervjuat och diskuterat med företrädare för Fortifikationsverket vid flera tillfällen. Vi har även träffat representanter för Finansdepartementet, Förvarsdepartementet, Försvarmakten, Statens fastighetsverk och Riksrevisionen. Vi har löpande informerat Regeringskansliet om genomförandet av uppdraget.

1.5 Rapportens disposition

Kapitlen 2–4 innehåller beskrivningar och analyser kopplade till Fortifikationsverkets investeringsverksamhet, inklusive jämförelser med motsvarande verksamhet hos Statens fastighetsverk. Kapitel 2 handlar om planering, uppföljning och kostnadskontroll av enskilda investeringsobjekt. Kapitel 3 handlar om planering och uppföljning av investeringsverksamheten på övergripande nivå. Kapitel 4 handlar om interna riktlinjer och intern styrning och kontroll.

I det avslutande kapitlet, kapitel 5, presenteras ESV:s förslag samt de konsekvenser som ESV bedömer att förslagen kan få.

2 Enskilda projekt inom investeringsverksamheten

I detta kapitel redogör vi för Fortifikationsverkets arbete med enskilda investeringsprojekt. Först redogör vi kortfattat för förutsättningarna för Fortifikationsverkets investeringsverksamhet, det vill säga vilka regler som gäller för verksamheten, regeringens styrning av densamma samt myndighetens arbetssätt. Därefter redogör vi för Riksrevisionens granskning av investeringsverksamheten samt för ESV:s iakttagelser av brister i Fortifikationsverkets arbetssätt och vilka åtgärder som Fortifikationsverket kan vidta för att förbättra den interna kontrollen av investeringsverksamheten.

2.1 Förutsättningar för investeringsverksamheten

Investeringsverksamheten ska bedrivas i enlighet med förordningar, regeringens beslut i övrigt och Fortifikationsverkets process för investeringar.

2.1.1 Reglering av investeringsverksamheten

Med grund i myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning säkerställa att hela myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁵ Enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter ska varje fastighet förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.¹⁶ I Fortifikationsverkets instruktion har regeringen framhållit likande mål, att fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås.¹⁷ Fortifikationsverket ska även bedriva ny- och ombyggnation samt göra förvärv.¹⁸

Myndighetsledningens verktyg för att säkerställa att verksamheten bedrivs utifrån det regelverk som myndigheten lyder under är att implementera en god internkontroll. Internkontrollen ska bygga på myndighetens risker.¹⁹ Ett sätt att säkerställa en god internkontroll är att ha en beslutad process för hur investeringsverksamheten ska bedrivas, samt att säkerställa att processen efterlevs.

¹⁵ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁶ 7 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

¹⁷ 1 § förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

¹⁸ 2 § förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

¹⁹ 3 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Fortifikationsverket är från och med 2022 bemyndigat att besluta om investeringsprojekt upp till 75 miljoner kronor.²⁰ Dessförinnan låg gränsen på 40 miljoner kronor²¹ och före 2017 på 20 miljoner kronor.²²

Av regleringen följer att Fortifikationsverket ska lämna en framställan till regeringen

- vid projekt som initialt budgeteras till över 75 miljoner kronor
- när prognoser visar på att ett projekt kommer överskrida den av regeringen beslutade ekonomiska ramen
- när projekt som initialt budgeterades till under 75 miljoner kronor drabbas av fördyringar som innebär att kostnaderna för projektet kommer att överskrida 75 miljoner kronor.²³

En framställan måste komma in till regeringen i sådan tid att regeringen hinner behandla och besluta om denna innan projektet överskrider den aktuella beloppsgränsen.

2.1.2 Interna processer för enskilda investeringsprojekt

Fortifikationsverket har ett ledningssystem kallat Vårt arbetssätt (VAS). Inom VAS finns ett antal delprocesser, där *Förändra funktion och värde på fastighetsbeståndet* respektive *Bibehålla funktion och värde på fastighetsbeståndet* är de som berör investeringsverksamheten. Processen är i stort sett densamma för alla typer av investeringsprojekt, men med viss anpassning till om det till exempel är ett förvärv eller en ombyggnation som ska genomföras.

Processen finns tillgänglig för de anställda på Fortifikationsverkets intranät tillsammans med styrande dokument. Där finns också checklistor, rutinbeskrivningar och mallar till de dokument, exempelvis framställa, som behöver tas fram för de olika stegen i processen. I checklistorna finns också utpekat vem som ska genomföra vad. Det är respektive chefs ansvar att medarbetarna arbetar enligt den beslutade processen. Investeringsverksamheten bedrivs i projektform. I stort används samma process för både det öppna och det slutna beståndet. Skillnaden ligger i vilka och hur många personer som har tillgång till informationen om respektive projekt.

Statens fastighetsverks huvudprocess för *Underhållsplanering och byggprojekt* finns i Statens fastighetsverks verksamhetsledningssystem Vårt Sätt att Arbeta (VSA). Huvudprocessen finns tillgänglig för de anställda på myndighetens intranät. I processen beskrivs arbetssätt och rutiner med tillhörande dokument, checklistor samt

²⁰ Regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

²¹ Regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2020.

²² Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2016.

²³ Vid förvärv med en beräknad investeringskostnad över 40 miljoner kronor, där Fortifikationsverket bedömer att avsteg från affärsmässigheten görs, ska myndigheten framställa om att få genomföra detta, se även avsnitt 2.5.

övriga mallar för genomförande av byggprojekt inom Statens fastighetsverk. Där beskrivs även vad respektive roll har ansvar för och att respektive chef ansvarar för att medarbetarna arbetar i enlighet med den beslutade processen.

Investeringsprojekten bedrivs i projektform och leds av en projektledare.

I stort är processerna för investeringsverksamheten utformade på samma sätt på Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk, men Statens fastighetsverk har vissa kontrollfunktioner som Fortifikationsverket inte infört.

2.2 Överskridanden av investeringsramar

Fortifikationsverket har överskridit de investeringsramar som regeringen beslutat om för investeringsprojekt, utan att i tid framställa till regeringen om höjda ramar. I en revisionsrapport för 2018 uppmärksammade Riksrevisionen detta samt brister i Fortifikationsverkets investeringsverksamhet.

2.2.1 Riksrevisionen uppmärksammade överskridanden och bristande rutiner i investeringsverksamheten

I revisionsrapporten för 2018 om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet skrev Riksrevisionen att Fortifikationsverket hade överskridit de ekonomiska ramar som regeringen beslutat om för två investeringsprojekt. Riksrevisionen skrev vidare att Fortifikationsverket saknar tydliga riktlinjer för när en reviderad framställan ska skickas till regeringen om Fortifikationsverket befarar att myndigheten kommer att överskrida den ekonomiska investeringsram som regeringen har beslutat om. Det fanns inga fastställda gränser utan det var upp till respektive ansvarig chef att bedöma om en framställan skulle upprättas eller om utökningen enbart skulle redovisas i myndighetens rapporter²⁴ till regeringen.

Vanligtvis skickade Fortifikationsverket in en reviderad framställan men för vissa projekt hade avvikelserna enbart kommunicerats till regeringen via det uppdaterade budgetunderlaget som lämnas till regeringen i juni varje år. Fortifikationsverkets uppfattning var att myndigheten har informerat regeringen om överskridande av investeringsramar genom det uppdaterade budgetunderlaget.

Riksrevisionen ansåg att det inte tydligt framgick i uppdaterade budgetunderlaget vilka projekt som hade överskridit ett regeringsbeslut då varken den beslutade investeringsramen eller kommentarer om överskridande framgick.

²⁴ Budgetunderlag och uppdaterat budgetunderlag i juni årligen.

Riksrevisionen rekommenderade att Fortifikationsverket

- tillsammans med regeringen ska komma överens om hur överskridande av beslutad investeringsram i pågående projekt ska hanteras i framtiden
- tillsammans med regeringen ska komma överens om hur överskridande ska avrapporteras till regeringen på ett tydligare sätt.
- utformar tydligare interna riktlinjer för när en framställan ska skickas till regeringen vid befarat överskridande av beslutad investeringsram.

2.2.2 Flera investeringsprojekt har överskridit regeringens beslut

I anslutning till att Riksrevisionen lämnade rapporten gjorde Fortifikationsverket en genomgång av samtliga pågående investeringsprojekt och fann då ytterligare tre projekt där myndigheten inte framställt till regeringen i enlighet med regelverket.

I dag har Fortifikationsverket identifierat tio projekt som sedan 2018 överskridit de ekonomiska ramarna i regeringsbesluten. Hälften av dessa har upptäckts efter Fortifikationsverkets genomgång i anslutning till Riksrevisionens granskning. Riksrevisionen har bedömt att dessa senare överskridanden inte varit tillräckligt väsentliga för att påverka deras revisionsberättelse.

Fortifikationsverket menar att myndigheten fram till Riksrevisionens rapport har haft en överenskommelse med Regeringskansliet om att lägga in förändrade belopp i investeringsplanen som Fortifikationsverket redovisar till regeringen, i stället för att göra en reviderad framställan till regeringen. Detta förfarande omnämns också i Riksrevisionens rapport.

I samtal med ESV har representanter för Fortifikationsverket berättat att anställda på myndigheten inte har haft tillräcklig kunskap om att det är ett allvarligt problem om ett projekt överskrider regeringsbeslutens investeringsram. ESV har funnit äldre rutinbeskrivningar för hur Fortifikationsverket ska hantera projekt som riskerar att överskrida och har överskridit regeringens beslutade ramar. Av rutinbeskrivningen går det inte att utläsa någon skillnad i hur allvarligt myndigheten ser på om det finns risk för överskridanden eller om ett överskridande har konstaterats, då åtgärderna är desamma.

2.2.3 Fortifikationsverket har vidtagit åtgärder för att inte överskrida regeringens beslut

Fortifikationsverket instämde i Riksrevisionens bedömning att det fanns behov av att förtydliga hur befarade överskridanden ska hanteras och vidtog ett antal åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.²⁵

I sitt svar till Riksrevisionen redogjorde Fortifikationsverket för hur myndigheten planerade att åtgärda bristerna. Fortifikationsverket diskuterade med Finansdepartementet hur möjliga överskridanden av beslutad projektram ska hanteras. Enligt Fortifikationsverket har dessa diskussioner utmynnat i ett förslag där regeringen i sitt beslut fastställer beloppet för investeringen och samtidigt anger vilket överdrag som är tillåtet utan ett nytt regeringsbeslut.²⁶

Därtill har Fortifikationsverket förtydligat myndighetens interna instruktioner och aktivitetsbeskrivningar som berör framställan till regeringen i samband med investeringar. Fortifikationsverket har också förtydligat hur ett befarat överskridande ska fångas upp inom myndigheten och hur det ska rapporteras till regeringen.²⁷

Efter svaret till Riksrevisionen har Fortifikationsverkets ledning vidtagit ytterligare åtgärder för att hantera problemen med överskridandena och för att säkerställa att denna situation inte uppkommer igen. Åtgärderna består framförallt av en utbildning för projektledare om prognoshantering och regeringsbeslut samt att ett antal uppföljningsmöten har införts. Syftet med uppföljningsmötena är att ur olika perspektiv följa upp investeringsprojekten på i huvudsak övergripande nivå. Exempelvis genomförs månadsuppföljningar av regeringsbeslutade och osäkra projekt. Osäkra projekt är projekt där prognosen har justerats kraftigt, där prognosen är nära regeringsbeslutsnivå eller där andra större händelser har inträffat.²⁸

Därtill har Fortifikationsverket genomfört särskilda åtgärder som har förbättrat kontrollen över projekten i det slutna beståndet, exempelvis har även dessa projekt lagts in i det interna projekthanteringssystemet, men med begränsad information. Detta har inneburit att kontrollen över och uppföljningen av dessa investeringsprojekt har stärkts.²⁹

²⁵ Fortifikationsverket (2019), *Svar på Riksrevisionens revisionsrapport*, Dnr 1554/2019, 2019-04-29.

²⁶ Vid avstämning med Regeringskansliet under 2022 anger de att denna tolkning inte är korrekt. Regeringen anger nu den maximala ramen för ett projekt samt projektets förväntade kostnad. Det handlar således inte om ett accepterat överdrag av regeringens tilldelade marginal.

²⁷ Fortifikationsverket (2019), *Svar på Riksrevisionens revisionsrapport*, Dnr 1554/2019, 2019-04-29.

²⁸ Fortifikationsverket (2022), *Åtgärder i samband med överskridande av regeringsbeslut*, beteckning 697187, 2022-04-25.

²⁹ Fortifikationsverket (2022), *Åtgärder i samband med överskridande av regeringsbeslut*, beteckning 697187, 2022-04-25.

2.2.4 Enligt regeringen var åtgärderna inte tillräckliga

Regeringen bedömer att de problem Riksrevisionen rapporterade om kvarstår.³⁰ De åtgärder som Fortifikationsverket har genomfört med anledning av Riksrevisionens revisionsrapport har således inte, utifrån regeringens perspektiv, varit tillräckliga. Ytterligare åtgärder behöver därför genomföras.

2.2.5 Fortifikationsverket anser att man har hanterat bristande rutiner

Vid samtal med Fortifikationsverket har ESV frågat efter myndighetens bedömning om varför de åtgärder som myndigheten har genomfört inte verkar ha avhjälpt de problem som Riksrevisionen uppmärksamade.

Fortifikationsverket menar att de åtgärder myndigheten har infört har haft ett tydligt mål att avhjälpa dessa problem och Fortifikationsverket ställer sig därmed frågande till att regeringen i uppdraget till ESV har framfört att problemen kvarstår. Fortifikationsverket pekar dock på att det finns åtgärder kopplade till Riksrevisionens kritik som genomfördes under 2021 men som regeringen inte kände till när ESV:s uppdrag formulerades.

Fortifikationsverket menar att det är för tidigt att avgöra om åtgärderna är tillräckliga. Åtgärderna behöver först införas fullt ut och därefter följas upp för att myndigheten ska kunna göra en sådan bedömning.

Utifrån samtal som ESV fört med Riksrevisionen framgår att Riksrevisionen instämmer i att Fortifikationsverket har hanterat de systematiska problem som Riksrevisionen lyfte fram i sin revisionsrapport.

2.3 Prislägesuppräknning av regeringsbeslut

I Fortifikationsverkets framställan till regeringen äskar myndigheten om ett visst belopp, i ett angivet prisläge, för den aktuella investeringen. Till det skriver myndigheten att en prislägesuppräknning utifrån byggkostnadsindex kommer att genomföras vid byggtreprenadens början.³¹ Prislägesuppräknningens effekt på det äskade beloppet uppskattas inte i kronor och ingår därmed inte heller i beloppet i framställan.

Fortifikationsverket prislägesuppräknar sedan de regeringsbeslutade beloppen i den interna uppföljningen av investeringsprojekten. Myndigheten prislägesuppräknar också de regeringsbeslutade investeringsramarna vid redovisning av avslutade investeringsprojekt i årsredovisningen.³² Denna uppföljning görs då mot ett belopp

³⁰ Regeringsbeslut Fi2021/03516, Finansdepartementet, *Uppdrag att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet*, 2021-10-28.

³¹ Byggkostnadsindex hette till och med 31 december 2021 Byggbranschens faktorprisindex.

³² Fortifikationsverket (2022), *Årsredovisning 2021*, tabell *Utfall (mkr) för avslutade investeringar över 20 mkr*.

som motsvarar regeringsbeslutet uppräknat med byggkostnadsindex på det sätt som myndigheten beskriver i framställan.

Regeringen beslutar om en ekonomisk investeringsram för investeringen, men nämner inte något om prislägesuppräkning i besluten. ESV kan konstatera att Regeringskansliet inte heller tar hänsyn till prislägesuppräkningen vid uppföljning av Fortifikationsverkets investeringsprojekt och framställda belopp.

2.4 Åtgärder för att minska risken för överskridanden

Utifrån brister vi noterat på Fortifikationsverket och goda exempel från Statens fastighetsverk presenteras åtgärder som Fortifikationsverket kan införa för att ytterligare öka den interna kontrollen över investeringsverksamheten.

2.4.1 Uppföljning av enskilda investeringsprojekt

Statens fastighetsverk har i sin riktlinje för byggprojekt³³ tydliggjort roller och ansvar i byggprojekt samt kraven på den grundläggande projektdokumentationen. Framförallt projektägarens och styrgruppens roller och ansvar har betydelse för att fånga upp avvikelser så tidigt som möjligt.

Av riktlinjen framgår att det är projektägaren som är projektets formella ägare och har mandat att fatta beslut om projektets disponibla budget. Projektägaren utses enligt generaldirektörens delegationsordning och rapporterar till den som har utsett projektägaren. För projekt över 20 miljoner kronor ska projektägaren utse en styrgrupp. Styrgruppen, där projektägaren är ordförande och projektledaren föredragande, har en rådgivande funktion och är ett stöd för projektägaren.

Styrgruppsmötena dokumenteras i ett protokoll som benämns projektrapport. I projektrapporten beskrivs kortfattat projektets framåtskridande avseende tid, budget, prognos, resurser, omfattning och risker, samt frågor och åtgärder som kräver projektägarens beslut. Alla strategiska beslut ska sammanfattas i projektrapporten. Det är projektledaren som upprättar och kommunicerar projektrapporten till projektägaren enligt rutiner som har fastställts i projektplanen, till exempel att styrgruppsmöten ska hållas månadsvis eller var fjortonde dag i mer intensiva skeden under produktionen.

Vid samtal med Fortifikationsverket framkommer att de just nu arbetar med en motsvarande riktlinje där roller och ansvar tydliggörs. ESV har inte haft någon roll i detta arbete.

³³ Statens fastighetsverk (2021) *Styrande dokument Riktlinje för byggprojekt i Statens fastighetsverk*, Dnr 0005/21.

2.4.2 Framställan om genomförande i två steg

I sin riktlinje för byggprojekt³⁴ beskriver Statens fastighetsverk att framställan till regeringen är en begäran om att få projektera eller om att genomföra ett projekt inom en viss investeringsram. Det indikerar att framställan antingen kan gälla projektering eller genomförande av investeringsprojekt.

Vid samtal med Statens fastighetsverk uppfattar ESV att det är vanligt förekommande att Statens fastighetsverk som ett första steg framställer om att få inleda projektering av de investeringar som bedöms komma att kräva regeringens medgivande. Det är projektägaren som efter en strategisk avvägning beslutar om framställan ska genomföras i ett eller två steg. När projektägaren väljer att framställa om investeringsprojektet i två steg beror det ofta på att underlagen för att bedöma projektkostnaden, och därmed om projektet är genomförbart, är alltför osäkra för att framställa om hela investeringen redan i detta skede. Därtill bedöms att kostnaderna för projektering för att ta fram ett säkrare beräkningsunderlag är väsentliga.

Innehållet i framställan om projektering är densamma som för framställan om genomförande vilket gör att Statens fastighetsverk i ett tidigt skede och för hela projektet måste beskriva

- bakgrund till projektet
- beskrivning av projektet
- hyresgäst och avtalsförhållanden
- tidplan
- ekonomi
- riskbedömning.

I projekteringsskedet upprättas ett antal mer detaljerade handlingar som utgör ett underlag för att med större precision upprätta en kalkyl över den totala investeringskostnaden. Kalkylen ligger sedan till grund för en andra framställan, denna gång om att få ett genomförandebeslut för investeringsprojektet.

Det underlag som kommer in till regeringen vid den andra framställan innehåller därmed både en säkrare bedömning av slutkostnaden och en planlagd uppdatering av tidigare beslutsunderlag avseende tidplan, ekonomi och riskbedömning.

Denna modell använder inte Fortifikationsverket för motsvarande investeringar. ESV bedömer att arbetssättet skulle kunna införas i Fortifikationsverkets investeringsverksamhet för att i ett tidigt skede informera regeringen om kommande

³⁴ Statens fastighetsverk (2021) *Styrande dokument Riktlinje för byggprojekt i Statens fastighetsverk*, Dnr 0005/21.

stora investeringar, men också för att få bättre underlag till framställan om att genomföra en investering.

2.4.3 Budgetreserv för extraordinära kostnader

Både Regeringskansliet och Riksrevisionen har tidigare lyft att Fortifikationsverket bör utöka sina marginaler vid beräkning av det belopp som myndigheten framställer till regeringen om.

Vid samtal med Statens fastighetsverk beskriver de att myndigheten tar fram en projektbudget som innehåller alla kostnader för hela investeringsprojektet och att dessa indexeras till slutkostnad. För byggherrekostnader, projektering och entreprenadkostnader tillkommer ett riskpåslag för ändrings- och tilläggsarbeten i intervallet 5–20 procent. Därutöver lägger Statens fastighetsverk även på en budgetreserv för extraordinära kostnader som inte varit möjliga att förutse, till exempel okända markförhållanden. Projektägaren bestämmer hur stor budgetreserven ska vara utifrån respektive projekts förutsättningar, men den uppgår vanligtvis till 10–20 procent av projektbudgeten och ska förhoppningsvis inte behöva användas. Budgetreserven ingår inte i projektbudgeten och disponeras därmed inte heller av projektet, men beloppet ingår alltid i framställan om genomförande av en investering.

Budgetreserven disponeras av chefen för projekt- och specialistavdelningen på delegation av generaldirektören. För att ta del av budgetreserven ska projektägaren presentera uppdaterade prognoser för projektet samt orsakerna till de ökade kostnaderna vid en föredragning hos chefen för projekt- och specialistavdelningen. Statens fastighetsverk uppger att detta förfarande följer av delegationsordningen men är inte separat beskrivet.

Fortifikationsverket har inte infört något motsvarande förfarande med en budgetreserv för extraordinära kostnader. Den marginal som Fortifikationsverket lägger till det prognosticerade beloppet är tänkt att täcka eventuella fördyringar, till exempel förändrat marknadsläge vid upphandlingar. Inte heller Fortifikationsverket tilldelar projektledaren hela beloppet i regeringsbeslutet utan styr projekten mot det kalkylerade investeringsbeloppet, exklusive marginalen för eventuella fördyringar. Sedan revisionen 2018 har detta påtalats tydligare inom myndigheten genom utbildning och uppdaterade aktivitetsbeskrivningar.

För att projektledaren ska få ta del av ytterligare medel, krävs ett reviderat investeringsavtal med Fortifikationsverkets kund, vilket beslutas inom Fortifikationsverket i enlighet med arbetsordningen. Fortifikationsverket uppger att

myndigheten i samband med detta bedömer om en reviderad framställan till regeringen ska tas fram.³⁵

De två myndigheterna har ett liknande arbetssätt för att tilldela ekonomiska medel till investeringsprojekt, men den kontrollpunkt som modellen ska innebära verkar inte ha fungerat fullt ut på Fortifikationsverket. ESV kan också konstatera att det finns en skillnad mellan myndigheterna avseende vad reserven är tänkt att användas till.

Under 2022 har Fortifikationsverket infört en internberedning som särskilt hanterar frågan om marginaler i projekt. Internberedningen utreder om myndigheten ska ändra på de interna riktlinjerna för att värdera marginalerna för att möta risken för fördyring i projekten. ESV har noterat fall där Fortifikationsverket har ökat marginalen i de senaste framställningarna till regeringen.

2.4.4 Regelbundna och formaliserade avstämningar med Regeringskansliet

Statens fastighetsverk beskriver att myndigheten har en utsedd kontaktperson som på generaldirektörens uppdrag har regelbundna avstämningar med Regeringskansliet för att diskutera de underlag som ligger till grund för framställan och hur de investeringsprojekt som omfattas av tidigare lämnade framställan fortskrider. Statens fastighetsverk bedömer att dessa avstämningar ger myndigheten kunskap om vilken information som framställan ska innehålla för att underlätta beredningen på Regeringskansliet. Det ger också en möjlighet att diskutera prioriteringen av inlämnade investeringsärenden som ännu inte beslutats av regeringen.

Fortifikationsverket beskriver att myndighetens kontakter med Regeringskansliet och myndighetshandläggaren har utvecklats under senare tid och fungerar bra i dagsläget.

2.5 Affärsmässighet vid förvärv

I regleringsbrevet för 2022 har Fortifikationsverket fått ett undantag från kravet i det ekonomiadministrativa regelverket om affärsmässighet vid förvärv i vissa fall. Men den interna styrningen av hur Fortifikationsverket ska hantera bedömning av affärsmässighet vid förvärv bör utvecklas.

2.5.1 Reglering av undantag från krav på affärsmässighet

I budgetlagen (2011:203) anges att ett förvärv ska genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar mot det.³⁶

I budgetpropositionen för 2022 skrev regeringen att Fortifikationsverkets förvärv av fastigheter i en komplex kontext; det finns ofta specifika krav på förhand avseende

³⁵ E-post från Fortifikationsverket 2022-05-19.

³⁶ 8 kap. 7 § budgetlagen (2011:203)

tid, geografisk placering och vilken verksamhet som ska bedrivas. Till detta kommer omständigheter i fråga om fortifikatoriskt skydd och sekretess samt krav på skyndsamhet. Regeringen föreslog att riksdagen skulle godkänna att regeringen får besluta om avsteg från principen om affärsmässighet vid förvärv som ska ingå i det slutna beståndet av försvarsanläggningar, även om anläggningarna har ett betydande värde. Detta under förutsättning att det krävs för att genomföra besluten om totalförsvaret. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget.³⁷

I skälen för förslaget skriver regeringen att förvärv av fastigheter ska göras affärsmässigt utifrån budgetlagens regler om inte särskilda skäl talar emot det. Regeringen skriver vidare att det innebär att priset ska vara så fördelaktigt som möjligt för staten, att förvärv inte ska genomföras till överpris och att ovidkommande hänsyn inte ska tas vid förvärvet. Regeringen anförde vidare att det kan vara svårt att värdera fastigheter för försvarsändamål. Det medför att ett pris som något överstiger det bedömda marknadsvärdet i dessa fall kan bedömas vara förenligt med kravet på affärsmässighet.³⁸

Av Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2022 framgår att det med anledning av riksdagens beslut om totalförsvaret 2021–2025 kan finnas skäl att, i vissa fall, frånga kravet på affärsmässighet vid förvärv av fast egendom. Fortifikationsverket bemyndigas att besluta om förvärv av fast egendom, även om det finns skäl att göra avsteg från kravet på affärsmässighet, om den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 40 miljoner kronor. Fortifikationsverket ska dokumentera skälen för avsteg från affärsmässighet.

2.5.2 Brister i interna styrdokument om affärsmässighet

I de styrdokument som ESV har tagit del av om hur Fortifikationsverket ska bedöma affärsmässigheten i förvärv lyfter myndigheten primärt fram att skillnaden mellan köpeskillning och marknadsvärde påvisar om förvärvet är affärsmässigt. Det framgår att vid fall där köpeskillningen överstiger marknadsvärderingen ska projektledaren dokumentera motiven till varför förvärvet ändå anses vara affärsmässigt.

³⁷ Prop. 2021/22:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2022*, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning Bet 2021/22: FiU2, *Utskottets förslag till riksdagen*.

³⁸ Prop. 2021/22:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2022*, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning Bet 2021/22: FiU2, *Utskottets förslag till riksdagen*.

Utöver detta redovisar Fortifikationsverket ett antal motiv för att förvärv, där köpeskillingen överstiger marknadsvärdet, ändå ska kunna bedömas vara affärsmässiga. Exempel på sådana motiv är att förvärvet

- har stor betydelse för det militära försvaret
- säkrar område eller byggnad som väsentligt underlättar totalförsvarets nyttjande av intilliggande fastighet
- säkrar rådighet över områden som är av strategisk betydelse för staten och som möjliggör framtida investeringar
- medför att säkerheten inom ett område kan förbättras.

ESV menar att det inte är uppenbart att enbart en hänvisning till något eller flera av dessa motiv kan anses vara en tillräcklig grund för att bedöma om förvärvet är affärsmässigt eller inte. En bedömning behöver göras från fall till fall och bedömningen behöver motiveras.

Utöver dessa exempel har Fortifikationsverket också angivit ytterligare motiv som ESV menar har starkare bäring på om ett förvärv kan anses vara affärsmässigt trots att marknadsvärdet understiger förvärvskostnaden. Exempel är att förvärvet

- medför att befintlig infrastruktur på ofri grund inklusive fastigheten blir mer värda än delarna
- inbegriper en fastighet som är paketerad i ett aktiebolag där skatteeffekterna för säljaren vägs in som en del av köpeskillingen.

Även här bör dock Fortifikationsverket bedöma affärsmässigheten från fall till fall samt motivera den bedömning myndigheten landar i.

2.5.3 Brister i intern dokumentation av motiv och bedömning

ESV har efterfrågat dokumentation av förvärv som Fortifikationsverket har bedömt inte uppfyller kraven på affärsmässighet, men något sådant förvärv har Fortifikationsverket inte kunnat ge exempel på. ESV har dock fått ta del av motsvarande dokumentation för förvärv där myndigheten har bedömt att förvärvet var affärsmässigt trots att köpeskillingen översteg marknadsvärderingen. ESV noterar att Fortifikationsverket dokumenterar de motiv myndigheten lutar sig mot för att bedöma affärsmässigheten, men inte vilken bedömning myndigheten slutligt landat i.

I Fortifikationsverkets interna investeringsbeslut för fastighetsförvärv finns en rubrik där de överväganden som gjorts för att påvisa affärsmässigheten ska beskrivas. Det framgår också att underlaget ska kunna möjliggöra en granskning av tillämpningen och en prövning i efterhand om att villkor på affärsmässighet har uppfyllts. ESV

menar att formuleringen indikerar att projektledaren snarare ska motivera att förvärvet är affärsmässigt än att bedöma om huruvida förvärvet är affärsmässigt eller inte.

2.5.4 Brister i underlagen som lämnas till regeringen

Fortifikationsverkets *Rutinbeskrivning bedömning av affärsmässighet* omfattar dels hur myndigheten ska dokumentera bedömningen av affärsmässigheten i förvärv i interna dokument och dels hur ett avsteg från affärsmässigheten ska rapporteras till regeringen. I rutinen framgår det att vid ett förvärv som inte bedöms vara affärsmässigt ska projektledaren ta fram en framställan och att Styrningsenheten på Ledningsstaben ansvarar för att framställan innehåller relevant och av regeringen efterfrågad information.

Fortifikationsverket har en standardmall för framställan till regeringen, oberoende av om den avser framställan om en investering över 75 miljoner kronor eller om den avser ett avsteg från kravet på affärsmässighet vid förvärv.

I framställan finns ingen särskild rubrik för att redovisa Fortifikationsverkets bedömning av affärsmässigheten i förvärvet. Av standardmallen framgår att resonemang om affärsmässigheten ska skrivas under rubriken Bakgrund. Därutöver finns rubriker som framförallt tar sikte på den information som regeringen behöver för att kunna besluta om en större investering så som Hållbarhet, Tidsplan och kritiska tidpunkter samt Hyreskalkyl.

2.5.5 Förvärv av bolagiserade fastigheter

Det finns skattemässiga fördelar att avyttra fastigheter genom försäljning av bolag. Fortifikationsverket kan dock inte äga bolag utan regeringens medgivande.

En avyttring som inte genomförs som en försäljning av bolag kan utlösa en skatteeffekt för säljaren, vilket säljaren ofta vill ha kompensation för. Köpeskillingen av en sådan fastighet kan alltså bli högre om Fortifikationsverket inte kan göra ett förvärv av bolag.

Den utlösta skatteeffekten och den högre köpeskillingen får konsekvenser för Fortifikationsverket i förhållande till kravet på affärsmässighet vid förvärv. Av Fortifikationsverkets rutinbeskrivning för *Bedömning av affärsmässighet* framgår att denna skatteeffekt kan vara ett motiv till att bedöma ett förvärv som affärsmässigt även där köpeskillingen överstiger marknadsvärderingen.

2.6 Iakttagelser

I detta avsnitt diskuterar vi ESV:s iakttagelser avseende Fortifikationsverkets investeringsverksamhet.

2.6.1 Överskridanden symptom på otillräcklig intern kontroll och snabbt förändrad verksamhet

Flera av Fortifikationsverket investeringsprojekt har överskridit de ekonomiska investeringsramar som regeringen beslutat om. Anställda på Fortifikationsverket har tidigare inte haft tillräcklig kunskap om hur allvarligt det är om ett projekt överskrider den investeringsram som regeringen har beslutat om för projektet. I Fortifikationsverkets äldre rutinbeskrivningar har det inte gått att utläsa någon skillnad i fråga om hur allvarligt myndigheten sett på om det finns risk för överskridanden eller om ett överskridande har konstaterats. ESV bedömer att detta sammantaget indikerar att det har funnits en kultur inom myndigheten som varit alltför tillåtande och riskbenägen vad gäller överskridande av regeringens beslut efter framställan.

Fortifikationsverket menar att myndigheten fram till Riksrevisionens rapport för 2018 har haft en överenskommelse med Regeringskansliet om att lägga in förändrade belopp i investeringsplanen som Fortifikationsverket redovisar till regeringen, i stället för att göra en reviderad framställan till regeringen. ESV bedömer att Fortifikationsverket behöver följa gällande regelverk och regeringens beslut, oavsett överenskommelser med Regeringskansliet. Fortifikationsverket bör därmed skicka in en reviderad framställan så snart Fortifikationsverket har kännedom om att det finns en risk för att ett projekt kommer att överskrida det av regeringen beslutade beloppet.

ESV konstaterar att Fortifikationsverket har accepterat risken att överskrida regeringens beslutade ramar och inte infört tillräckliga kontrollåtgärder för att försäkra sig om att så inte blir fallet. ESV menar att Fortifikationsverket internt bör förtydliga att risk för överskridanden inte kan accepteras.

2.6.2 Uppföljning och kontroll av enskilda investeringsprojekt

Fortifikationsverket har utvecklat den interna kontrollen i investeringsverksamheten men uppföljningen har fokus på aggregerad nivå, de ekonomiska marginalerna i investeringsprojekt kan utökas och styrdokument behöver hållas uppdaterade.

Den interna kontrollen har utvecklats successivt

ESV bedömer att Fortifikationsverkets nuvarande processer och rutiner för investeringsverksamheten i stort ger förutsättningar för att bedriva verksamheten i enlighet med aktuellt regelverk och med regeringens styrning. ESV kan konstatera att Fortifikationsverket har vidtagit ett flertal åtgärder för att utveckla den interna

styrningen och uppföljningen av investeringsprojekten, framförallt med sikte på att inte överskrida de ekonomiska ramar regeringen beslutat om. Sedan 2019 pågår ett utvecklingsarbete och förändringar implementeras successivt. Det är därför för tidigt för ESV att slutligt uttala sig om effekterna av dessa åtgärder.

Projektuppföljningen har fokus på aggregerad nivå

De åtgärder som Fortifikationsverket har infört består till stor del av ett antal uppföljningsmöten som på olika sätt och med varierade periodicitet följer upp investeringsprojekten på aggregerad nivå. ESV anser att för att uppföljningen ska vara ändamålsenlig bör den genomföras på relevant beslutsnivå för att Fortifikationsverket vid avvikelser från plan snabbt ska kunna vidta nödvändiga förändringar i projekten.

Statens fastighetsverk har interna styrgruppsmöten för större projekt där de enskilda projekten följs upp avseende bland annat tid, budget, prognos och risker, samt där frågor lyfts som kräver projektägarens beslut.

Fortifikationsverket håller på att ta fram en rutin för att tydliggöra roller och ansvar i investeringsverksamheten, som inkluderar en motsvarande uppföljning av de allra största projekten. ESV ser positivt på att Fortifikationsverket inför denna typ av uppföljning då den ger förutsättningar för att i ett tidigt skede identifiera avvikelser och agera på dem. I detta sammanhang vill ESV framhålla att det är viktigt att beloppsgränsen för att urskilja vilka projekt som ska omfattas av denna uppföljning inte sätts för högt, liksom att det kan finnas fler urvalsgrunder än projektbudgeten.

Ekonomiska marginaler för extraordinära kostnader saknas

Både Regeringskansliet och Riksrevisionen har lyft att Fortifikationsverket kan utöka de ekonomiska marginaler som används vid framställan till regeringen om investeringsbeslut.

Både Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk inkluderar en marginal för fördring av investeringsprojektet i det belopp de framställer till regeringen om. Därtill har Statens fastighetsverk en ytterligare specificerad ekonomisk marginal, kallad budgetreserv, för extraordinära kostnader.

Myndigheterna har ett liknande arbetssätt för att tilldela ekonomiska medel till projekten, där en del av investeringsramen inte tilldelas projekten. Projekten får äska internt om att nyttja denna reserv. Detta ska fungera som en kontroll för att säkerställa att projekten inte överskrider investeringsramen i regeringsbesluten.

ESV bedömer att denna kontroll inte har fungerat fullt ut på Fortifikationsverket då överskridanden har förekommit. ESV bedömer att det skulle vara fördelaktigt för

Fortifikationsverket att införa en reserv för extraordinära kostnader då det innebär en extra ekonomisk marginal i projekten. ESV ser också att Fortifikationsverket kan använda den interna föredragningen som ett tillfälle för att göra noggrannare beräkningar av den totala projektkostnaden samt de risker och kostnader som myndigheten bedömer kan uppkomma under kvarvarande projektförlopp.

Under 2022 har Fortifikationsverket infört en internberedning som utreder om myndigheten ska ändra på de interna riktlinjerna för att värdera de marginaler som används för att möta risken för fördröjning i projekten. ESV ser positivt på detta och föreslår att myndigheten tar hänsyn till den modell vi beskrev i föregående stycke i samband med denna översyn.

Rutinbeskrivningar finns men behöver hållas aktuella

Fortifikationsverket har rutiner, aktivitetsbeskrivningar och checklistor för att klargöra hur man på myndigheten ska arbeta med investeringsprojekt. De ger ett gott stöd för projektledarna och övriga som arbetar i investeringsverksamheten. Det finns dock en risk, när man har så många och omfattande styrdokument, att det är svårt att hålla alla uppdaterade.

ESV bedömer att det är viktigt att Fortifikationsverket ser till att checklistor och rutinbeskrivningar är aktuella och både innehåller obligatoriska åtgärder utifrån regelverket, och sådana åtgärder som Fortifikationsverket bedömer som nödvändiga för att ett investeringsprojekt ska bedrivas på ett sätt som uppfyller myndighetens uppdrag.

2.6.3 Prislägesuppräknning har gjorts utan regeringens medgivande

Fortifikationsverkets prislägesuppräknning utifrån byggkostnadsindex av de belopp som regeringen beslutat om har inte stöd i regeringsbesluten. Fortifikationsverket följer också upp avslutade större projekt i årsredovisningen utifrån de indexerade beloppen och inte utifrån det belopp som står angivet i regeringsbeslutet.

Detta förfarande medför också att Fortifikationsverket och regeringen har olika uppfattning om vad som är respektive projekts investeringsram, och att regeringen kan bedöma att fler projekt överskrider regeringens beslutade investeringsramar än vad myndigheten gör.

En sådan prislägesuppräknning som Fortifikationsverket gör av regeringsbesluten strider, enligt ESV, mot regeringens beslut. En myndighet kan inte påföra ett indexvärde på det belopp som regeringen har beslutat om utan att möjligheten till detta uttryckligen framgår av regeringens beslut.

Statens fastighetsverk inkluderar en uppskattad finansiell effekt av prislägesuppräknningen i det belopp myndigheten framställer om. Problemet att Statens fastighetsverk och regeringen följer upp mot olika belopp uppstår då inte. Däremot riskerar Statens fastighetsverks uppskattning att avvika från den faktiska prislägesuppräknningen.

2.6.4 Framställan om investeringar i två steg

Vid större investeringsprojekt använder Statens fastighetsverk en modell där myndigheten först framställer om att få genomföra projektering och i ett senare skede om att få genomföra investeringen.

Detta arbetssätt ger förutsättningar för en säkrare bedömning av investeringskostnaden då Statens fastighetsverk gör en planerad uppdatering av de underliggande beräkningarna utifrån mer detaljerade handlingar inför den andra framställan. ESV bedömer att risken för en oplanerad revidering av framställan minskar med detta arbetssätt.

Den tidiga framställan inför projektering kan även bidra till ökad transparens gentemot regeringen, som i ett tidigare skede har informerats om vilka projekt Fortifikationsverket avser att genomföra och vilka behov investeringarna möter. ESV ser här möjligheter till en effektiviserad handläggning inom Regeringskansliet då tidpunkten för den andra framställan kan förutses och regeringen redan har informerats om investeringens bakgrund och syfte.

För att en framställan i två steg inte ska innebära ökad administration, vare sig hos Fortifikationsverket eller regeringen, bedömer ESV att Fortifikationsverket bör överväga att i större utsträckning paketera och gruppera de investeringar som har ett nära samband i tid och geografi eller objekttyp till ett större investeringsprojekt. Ett exempel är att större anskaffningar av likartade byggnader eller anläggningar skulle kunna ingå i ett och samma projekt. Likaså kan investeringar i ett geografiskt sammanhängande område utgöra underlag för ett samlat projekt.

2.6.5 Formaliserade kontakter med Regeringskansliet

För att Fortifikationsverket ska kunna ha en ändamålsenlig process för investeringsverksamheten behöver tidsåtgången för Regeringskansliets beredning och regeringens beslut av myndighetens framställan, i rimlig utsträckning, vara förutsebar.

För att investeringsärendena ska kunna handläggas behöver de innehålla den information som är nödvändig för beredning inom Regeringskansliet och beslut av regeringen. Fortifikationsverket behöver därför få kännedom om eventuella brister i underlagen som lämnas till regeringen. För att investeringsverksamheten ska

fortskrida på avsett vis bedömer ESV att dessa kontakter inte bör vara personberoende utan genomföras på ett formaliserat sätt.

Statens fastighetsverk anser att modellen med en utsedd kontaktperson som har regelbundna avstämningar med Regeringskansliet har haft en positiv effekt på samarbetet med regeringen och kvaliteten på de underlag myndigheten tar fram.

ESV bedömer att sådana formaliserade och regelbundna kontakter med Regeringskansliet ger förutsättningar för en mer förutsebar handläggning av Fortifikationsverkets framställningar till följd av att kvaliteten förbättras i de underlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen.

Fortifikationsverket rapporterar till regeringen om hur investeringsprojekten fortskrider i budgetunderlagen som lämnas i mars och juni. ESV bedömer att väsentliga avvikelser från planen för större investeringsprojekt bör rapporteras till regeringen löpande. Detta även om avvikelserna enbart gäller sådant som inte orsakar behov av förnyad framställan, så som försening och förändrad omfattning eller funktion. Sådan rapportering skulle med fördel kunna tas upp inom ramen för de regelbundna avstämningarna mellan Fortifikationsverkets kontaktperson och handläggare på Regeringskansliet.

2.6.6 Affärsmässighet vid förvärv

Fortifikationsverkets interna styrdokument är inte tillräckligt anpassade till myndighetens uppgift att bedöma om ett förvärv är affärsmässigt eller inte, den bedömning som myndigheten gjort framgår inte heller uttryckligen i interna beslutsdokument.

Affärsmässighet är inte detsamma som marknadspris

ESV bedömer att det finns en nyansskillnad mellan affärsmässighet och marknadspris. Affärsmässighet är kopplat till vad en enskild aktör är villig att betala och vilket värde som en investering har för verksamheten. Det skiljer sig naturligtvis åt mellan olika aktörer. Om en verksamhet har behov av en specifik investering och det inte finns några realistiska alternativ kan den vara villig att betala ganska mycket. Det är sannolikt fallet för vissa försvarsfastigheter. Därmed kan ett förvärv till ett pris som överstiger marknadsvärderingen vara affärsmässigt givet verksamhetens krav. Det kan även finnas andra avtalsvillkor än köpeskillingen som har påverkan på bedömningen av affärsmässigheten.

Interna dokument styr mot att förvärv ska bedömas vara affärsmässiga

Flera av Fortifikationsverkets interna styrdokument om att bedöma affärsmässighet vid förvärv är formulerade på ett sätt som indikerar att medarbetare snarare ska motivera att förvärvet är affärsmässigt, än bedöma om huruvida förvärvet är

affärsmässigt eller inte. I de interna styrdokumenterna lyfts också fram ett antal motiv för att ett förvärv ska bedömas vara affärsmässigt trots att köpeskillingen överstiger marknadsvärderingen.

ESV menar att det inte är tillräckligt att konstatera att ett eller flera av dessa motiv finns för att bedöma ett förvärv som affärsmässigt. Fortifikationsverket behöver även resonera om *varför* dessa aspekter medför att förvärvet ska anses vara affärsmässigt trots att priset överstiger marknadsvärdet, alternativt varför förvärvet bör genomföras trots att det *inte* är affärsmässigt. Bedömningen kan också bli att förvärvet inte ska genomföras för att det inte är affärsmässigt och för att det inte finns tillräckliga andra skäl för att genomföra förvärvet ändå. Även en sådan bedömning behöver dokumenteras.

Fortifikationsverket bör alltså i det enskilda fallet bedöma om förvärvet är affärsmässigt eller inte, och om det i så fall finns skäl att genomföra förvärvet ändå. Beroende på priset på förvärvet kan sedan myndigheten besluta om detta, alternativt framställa till regeringen om förvärvet.

ESV bedömer att Fortifikationsverket behöver anpassa sina styrdokument och arbetssätt till de krav på dokumentation som regeringen ställt så att myndigheten kan genomföra förvärv som inte är affärsmässiga, oavsett om det är Fortifikationsverket, regeringen eller riksdagen som slutligen beslutar om förvärvet.

ESV vill i detta sammanhang lyfta att det finns en risk för att Fortifikationsverket överskrider sin befogenhet om myndigheten i allt för stor utsträckning motiverar att förvärv är affärsmässiga. Vid förvärv som inte är affärsmässiga är Fortifikationsverket enbart bemyndigade att besluta om förvärv upp till 40 miljoner kronor medan Fortifikationsverket får besluta om affärsmässiga förvärv upp till 75 miljoner kronor.

Fortifikationsverkets bedömning av affärsmässigheten framgår inte av de interna beslutsdokumenten om förvärv

ESV har noterat att Fortifikationsverkets slutliga bedömning av ett förvärvs affärsmässighet saknas i de interna beslutsdokument där denna ska dokumenteras. Fortifikationsverket anger de motiv man lutar sig mot för att motivera affärsmässigheten men inte vilken bedömning myndigheten slutligt landat i.

ESV anser att Fortifikationsverket, i sin dokumentation av förvärv, bör vara tydligt med sin bedömning av affärsmässigheten samt vilka motiv och resonemang bedömningen grundar sig på.

Styrdokument för framställan till regeringen är inte anpassade för avsteg från affärsmässigheten

Fortifikationsverket har en standardmall för framställan till regeringen, oberoende av om framställan avser en investering över 75 miljoner kronor eller ett avsteg från kravet på affärsmässighet vid förvärv.

ESV bedömer att om regeringen ska kunna besluta om huruvida Fortifikationsverket ska genomföra ett förvärv till villkor som strider mot kravet på affärsmässighet eller inte, krävs annan information än vid beslut om större investeringar.

Fortifikationsverkets underlag till regeringen behöver också vara ändamålsenliga för de fall där regeringen, till följd av storleken på köpeskillingen, behöver gå till riksdagen för att få beslut om att genomföra förvärvet.

Bolagiserade fastigheter bedöms av Fortifikationsverket vara grund för en köpeskillning som överstiger marknadsvärdering

En avyttring som inte genomförs som försäljning av bolag kan utlösa en skatteeffekt för säljaren, vilket säljaren ofta vill ha kompensation för. Köpeskillingen av en sådan fastighet kan alltså bli högre om Fortifikationsverket inte kan göra ett förvärv av bolag. Fortifikationsverket har bedömt att denna skatteeffekt kan vara ett motiv till att bedöma ett förvärv som affärsmässigt trots att köpeskillingen överstiger marknadsvärderingen.

ESV noterar att den utlösta skatteeffekten och den högre köpeskillingen får konsekvenser för Fortifikationsverket i förhållande till kravet på affärsmässighet vid förvärv. ESV bedömer att det inte är självklart att Fortifikationsverket alltid ska kompensera säljaren fullt ut för den utlösta skatteeffekten, utan Fortifikationsverket behöver i varje enskilt fall göra en bedömning av köpeskillingen utifrån kravet på affärsmässighet.

3 Övergripande planering och uppföljning av investeringsverksamheten

I det här kapitlet redogör vi för den övergripande planeringen och uppföljningen av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet. Här handlar det alltså om sammanställningar som visar investeringsverksamheten på aggregerad nivå. Vi undersöker i vilken utsträckning de ekonomiska underlag som Fortifikationsverket årligen lämnar till regeringen inom ramen för budgetprocessen ger goda förutsättningar för regeringens styrning och uppföljning av myndighetens investeringsverksamhet.

3.1 Finansiell styrning av statens investeringar

I budgetlagen delas statens investeringar in i verksamhetsinvesteringar respektive samhällsinvesteringar. Verksamhetsinvesteringar är investeringar i anläggningstillgångar som används i statens egen verksamhet. Inom de låneramar som riksdagen beslutar för respektive budgetår får regeringen besluta att sådana investeringar ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret.³⁹ Samhällsinvesteringar är investeringar för samhällsändamål. Enligt budgetlagens huvudregel ska samhällsinvesteringar finansieras med anslag, men riksdagen kan besluta om lånefinansiering.⁴⁰ Det är därmed riksdagen som beslutar om finansieringen av samhällsinvesteringar, antingen genom att anvisa anslag eller genom att besluta om en särskild låneram för ändamålet.

Bestämmelserna om hur myndigheter ska finansiera olika typer av investeringar finns i 2 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Fortifikationsverkets investeringar i fastigheter definieras och styrs som samhällsinvesteringar. Riksdagen beslutar årligen om en låneram för Fortifikationsverkets investeringar i fastigheter och markanläggningar.

3.2 Information om investeringar i budgetunderlagen

Information om samhällsinvesteringar ingår i de budgetunderlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen.

3.2.1 Krav på Fortifikationsverkets budgetunderlag

Kraven på de underlag om samhällsinvesteringar i som Fortifikationsverket lämnar i budgetunderlagen följer dels av bestämmelser som gäller generellt för statliga

³⁹ 7 kap. 1 § budgetlagen (2011:203).

⁴⁰ 7 kap. 5–6 §§ budgetlagen (2011:203).

myndigheter som genomför samhällsinvesteringar, dels av specifika krav på Fortifikationsverket.

Bestämmelser om investeringsplan i budgetunderlaget

Myndigheter som lyder direkt under regeringen ska lämna uppgifter om sina investeringar i det budgetunderlag som de ska lämna till regeringen senast den 1 mars varje år. För samhällsinvesteringar ska myndigheten föreslå en investeringsplan. Bestämmelser om detta finns i 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Investeringsplanen ska vara uppdelad i objekt eller objektgrupper och omfatta såväl nya investeringar som åtgärder för vidmakthållande av befintliga investeringar. Av investeringsplanen ska det framgå hur stor del av samhällsinvesteringarna som myndigheten avser att redovisa som anläggningstillgångar och hur myndigheten avser att finansiera samhällsinvesteringarna.⁴¹

Av ESV:s föreskrifter till bestämmelserna framgår att myndigheterna i budgetunderlaget ska använda uppställningsformen i informationssystemet Hermes, om det finns en sådan.⁴² För investeringsplaner finns en sådan uppställningsform. Av tabell 1 framgår hur uppställningsformen har tillämpats för Fortifikationsverkets investeringar. Indelningen i objekt/objektgrupper får myndigheten bestämma, om inte regeringen har beslutat något annat.⁴³ För samhällsinvesteringar som finansieras med lån i Riksgäldskontoret ska myndigheten lämna information om räntor och låneram.⁴⁴ I budgetunderlagen ska myndigheterna även, enligt ESV:s föreskrifter, kommentera väsentliga ändringar i investeringsplanen i förhållande till tidigare års beräkningar.⁴⁵

Fastighetsförvaltande myndigheter ska även beakta krav i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.⁴⁶ Enligt 8–9 § ska fastighetsförvaltande myndigheter upprätta och fortlöpande hålla en aktuell plan över förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom inom ramen för myndighetens förvaltningsuppdrag. Huvudregeln enligt förordningen är att samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor ska redovisas i denna investeringsplan.

⁴¹ 9 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴² ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴³ ESV:s allmänna råd till 9 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁴ ESV:s föreskrifter till 9 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁵ ESV:s föreskrifter till 9 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁶ ESV:s allmänna råd till 9 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Verksamhetsanpassade krav på information i budgetunderlaget

I Fortifikationsverkets regleringsbrev finns kompletterande krav på information om investeringar som Fortifikationsverket ska lämna i budgetunderlaget. Vissa av dessa krav ligger nära de generella bestämmelserna om investeringsplaner som beskrivs ovan. Fortifikationsverket har i uppdrag att i budgetunderlaget redovisa en investeringsplan för innevarande år och de tre närmast kommande åren för påbörjade och planerade byggnadsprojekt. Objekt för vilka investeringskostnaden överstigit 20 miljoner kronor ska redovisas separat i underlaget, medan objekt med en lägre investeringskostnad får redovisas samlat.⁴⁷ Av villkoren till låneramen för samhällsinvesteringar framgår att Fortifikationsverket i budgetunderlaget ska kommentera väsentliga förändringar av investeringsplanen jämfört med den beslutade planen.⁴⁸ I budgetunderlaget ska Fortifikationsverket även redovisa investeringsutfallet jämfört med investeringsplanen för innevarande år och kommentera avvikelser från planen för objekt för vilka investeringen överstiger 20 miljoner kronor.⁴⁹ Motsvarande krav gäller för Statens fastighetsverk.

Fortifikationsverket har därutöver i uppdrag att, efter samråd med Försvarmakten och andra hyresgäster, i budgetunderlaget redovisa hyresgästernas behov av investeringar under den treårsperiod som investeringsplanen omfattar. I detta uppdrag ligger att, efter samråd med Försvarmakten, redovisa de enskilda projekt vars kostnader bedöms överstiga 20 miljoner kronor och kortfattat beskriva dessa med uppgifter om ort, förband/verksamhet, typ av anläggning samt om det avser nyinvestering eller vidmakthållande.⁵⁰ Det framgår inte av uppdraget om Fortifikationsverket förväntas göra en bedömning av vad hyresgästerna kommer att beställa, utifrån konkreta planer, eller snarare vad hyresgästerna borde beställa, givet aktuella mål för respektive verksamhet.

Krav på uppdaterat budgetunderlag

Utöver budgetunderlaget ska Fortifikationsverket lämna ett uppdaterat budgetunderlag till regeringen den 15 juni.⁵¹ Det är investeringsplanen i denna uppdaterade version som ligger till grund för den investeringsplan som regeringen lägger fram för riksdagens godkännande i budgetpropositionen och beslutar om genom regleringsbrevet. Som jämförelse kan nämnas att Statens fastighetsverk ska

⁴⁷ Uppdrag 1 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁴⁸ Villkor till låneramen för samhällsinvesteringar i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁴⁹ Uppdrag 4 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁵⁰ Uppdrag 3 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁵¹ Under 2022 ska den uppdaterade investeringsplanen lämnas den 15 juni. Se uppdrag 1 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

lämna uppdateringar av budgetunderlagets investeringsplan vid två tillfällen: den 15 juni och den 12 oktober.⁵²

Den 15 juni ska Fortifikationsverket även redovisa förändringar i hyresgästernas behov av investeringar i förhållande till den redovisning av dessa behov som lämnades i budgetunderlaget.⁵³ Precis som i budgetunderlaget ska Fortifikationsverket vid detta rapporteringstillfälle även redovisa investeringsutfallet jämfört med den fastställda investeringsplanen och kommentera avvikelser för investeringar över 20 miljoner kronor.⁵⁴

Fortifikationsverket kallar detta uppdaterade budgetunderlag för ”avvikelsesrapporten”.

3.2.2 Investeringar i Fortifikationsverkets budgetunderlag

Fortifikationsverket lämnar varje år underlag om sina samhällsinvesteringar i det ordinarie budgetunderlaget och i ett uppdaterat budgetunderlag som redovisas i mitten av juni.

Förslag till investeringsplan

I såväl det ordinarie som det uppdaterade budgetunderlaget redovisar Fortifikationsverket en investeringsplan enligt uppställningsformen i Hermes. Tabell 1 visar den senast tillgängliga versionen, från budgetunderlaget för 2023–2025.

I kategorin *Anskaffning och utveckling av nya investeringar* ingår investeringar som efterfrågas och beställs av hyresgästerna (brukarrelaterade investeringar) samt förvärv. Kategorin *Vidmakthållande av befintliga investeringar* består av investeringar som Fortifikationsverket initierar inom ramen för sitt fastighetsförvaltande uppdrag (ägarrelaterade investeringar) och planerade underhåll av fastigheterna.

I enlighet med formuleringen i regleringsbrevet avser investeringsplanen påbörjade och planerade byggnadsprojekt. Ägarrelaterade investeringar tas med i planen när Fortifikationsverket har identifierat behovet. Brukarrelaterade investeringar tas med när hyresgästen har fattat beslut om beställning. Investeringar inkluderas alltså i planen även om det ännu inte finns något avtal mellan hyresgästen och Fortifikationsverket. Investeringar som är av en sådan storleksordning att de kräver

⁵² Uppdrag 2 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Statens fastighetsverk, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁵³ Uppdrag 3 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁵⁴ Uppdrag 4 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

regeringsbeslut – för tillfället över 75 miljoner kronor – inkluderas även om de ännu inte har beslutats av regeringen.

Tabell 1 Fortifikationsverkets förslag till investeringsplan för 2023–2025 (tkr)

Förslag till investeringsplan	2021 Utfall	2022 Prognos	2023 Beräknat	2024 Beräknat	2025 Beräknat
Anskaffning och utveckling av nya investeringar					
Byggnader och markanläggningar	654 043	1 456 976	2 566 011	3 213 302	3 327 414
Fastighetsförvärv	352 688	2 235 705	359 255	274 370	0
Försvarsanläggningar	742 505	868 800	1 183 400	1 180 000	3 318 700
Flygfält	- 1 926	97 525	112 200	6 030	0
Summa utgifter för anskaffning och utveckling	1 747 310	4 659 006	4 220 866	4 673 702	6 646 114
Varav investeringar i anläggningstillgångar					
Byggnader, mark och annan fast egendom	1 747 310	4 659 006	4 220 866	4 673 702	6 646 114
Summa varav investeringar i anläggningstillgångar	1 747 310	4 659 006	4 220 866	4 673 702	6 646 114
Finansiering					
Lån i Riksgäldskontoret	1 536 127	4 350 306	3 912 166	4 365 002	6 337 414
Övrig finansiering	211 183	308 700	308 700	308 700	308 700
Summa finansiering av anskaffning och utveckling	1 747 310	4 659 006	4 220 866	4 673 702	6 646 114
Vidmakthållande av befintliga investeringar					
Byggnader och markanläggningar	905 091	1 348 951	1 288 568	1 367 958	1 385 458
Försvarsanläggningar	338 596	284 200	270 200	259 700	261 200
Flygfält	2 726	38 300	20 400	0	0
Summa utgifter för vidmakthållande	1 246 413	1 671 451	1 579 168	1 627 658	1 646 658
Varav investeringar i anläggningstillgångar					
Byggnader, mark och annan fast egendom	861 755	1 284 793	1 190 510	1 237 000	1 254 000
Summa varav investeringar i anläggningstillgångar	861 755	1 284 793	1 190 510	1 237 000	1 254 000
Finansiering					
Lån i Riksgäldskontoret	713 083	1 210 593	1 116 310	1 162 800	1 179 800
Övrig finansiering	533 330	460 858	462 858	464 858	466 858
Summa finansiering av vidmakthållande	1 246 413	1 671 451	1 579 168	1 627 658	1 646 658
Totala utgifter för anskaffning, utveckling och vidmakthållande av investeringar	2 993 723	6 330 457	5 800 034	6 301 360	8 292 772
Totalt varav investeringar i anläggningstillgångar	2 609 065	5 943 799	5 411 376	5 910 702	7 900 114

Källa: Fortifikationsverket (2022). Budgetunderlag 2023–2025. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

För indelning i objektgrupper utgår Fortifikationsverket från indelningen i den fastställda investeringsplanen i regleringsbrevet. De objektgrupper som redovisas är

Byggnader och markanläggningar, Fastighetsförvärv, Försvarsanläggningar och Flygfält.

I planen inkluderas såväl lånefinansierade investeringar som investeringar som finansieras på annat sätt.⁵⁵ Fortifikationsverkets förslag till låneram för samhällsinvesteringar är baserat på de lånefinansierade investeringarna i investeringsplanen. I budgetunderlaget för 2023–2025 räknade Fortifikationsverket in en marginal för tillkommande investeringar på 4 procent i förslaget till låneram för 2023. Däremot räknades ingen marginal in i beräkningen av låneramar för budgetåren 2024–2025.⁵⁶

Förteckningar över investeringar i investeringsplanen

Förslaget till investeringsplan består av de investeringar som ingår i det som Fortifikationsverket kallar den kortsiktiga respektive den utökade planen. Dessa båda planer redovisas som bilagor till budgetunderlaget i form av förteckningar över de ingående investeringsprojekten.

Den kortsiktiga planen visar ackumulerat utfall, prognos för innevarande år och beräknade belopp för den treårsperiod som investeringsplanen omfattar samt beräknat totalbelopp per investering. Investeringar vars kostnader bedöms överstiga 20 miljoner kronor specificeras, med uppgifter om Försvarsmaktens objektsnummer och förband samt behovsbakgrund. Planen omfattar endast lånefinansierade investeringar. Vidare ingår endast de brukarrelaterade projekt som hyresgästen och Fortifikationsverket har slutit ett preliminärt eller slutligt investeringsavtal om, planerade ägarrelaterade projekt, ROT-projekt⁵⁷ och fastighetsförvärv. Av planen framgår vilka investeringar över 75 miljoner kronor som har beslutats av regeringen respektive som fortfarande bereds av regeringen.⁵⁸ Behov av förvärv under treårsperioden som är kopplade till det aktuella totalförsvarsbeslutet beskrivs närmare i en särskild bilaga.⁵⁹

Av den utökade planen framgår planerade lånefinansierade investeringar för respektive år för en tolvårsperiod som börjar med innevarande år. Planen omfattar brukarrelaterade projekt (såväl specificerade som ospecificerade) som är beslutade av hyresgästen, men där det ännu inte finns något avtal mellan hyresgästen och

⁵⁵ Investeringar som direktavskrivs och för vilka Försvarsmakten ersätter Fortifikationsverket via anslag samt planerat underhåll på fastigheterna som finansieras med avgifter från hyror.

⁵⁶ Fortifikationsverket (2022), *Budgetunderlag 2023–2025*. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

⁵⁷ ROT-projekt är omfattande renoverings-, ombyggnads- och tillbyggnadsprojekt som kan omfatta såväl ägar- som brukarrelaterade investeringar.

⁵⁸ Fortifikationsverket (2022), *Investeringsplan för fastigheter 2023–2025*. Bilaga 2 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025 (H). Dnr 5199/2021-2.

⁵⁹ Fortifikationsverket (2022), *Förvärv kopplat till försvarsbeslut 2020*. Bilaga 6 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025 (H). Dnr 5199/2021-2.

Fortifikationsverket. Även planerade ägarrelaterade investeringsprojekt ingår.⁶⁰ Fortifikationsverket har tagit fram planen i samråd med Försvarmakten och Försvarets radioanstalt och i dialog med övriga hyresgäster.

I budgetunderlaget för 2021–2023 gjorde Fortifikationsverket en bedömning av förväntade investeringsvolymerna för lånefinansierade investeringar under perioden 2022–2033, baserat på de kortsiktiga och utökade planerna. Fortifikationsverket bedömde att detta gav en i huvudsak rättvisande bild av kommande investeringar, utifrån fattade försvarsbeslut. Myndigheten bedömde dock att behoven av infrastrukturinvesteringar kopplat till materielanskaffning sannolikt var underskattade.⁶¹

Förklaring av skillnader i förhållande till den fastställda investeringsplanen

I det ordinarie budgetunderlaget kommenterar Fortifikationsverket det prognosticerade utfallet för innevarande år respektive aktuellt budgetförslag för nästa budgetår, i förhållande till den fastställda investeringsplanen i regleringsbrevet.⁶² I det uppdaterade budgetunderlaget görs jämförelsen i förhållande till det senast lämnade budgetunderlaget. Det som anges är hur stor del av den totala avvikelserna respektive förändringen som kan förklaras av tillkommande investeringar, borttagna investeringar, tidsförskjutningar eller ändrade kostnadsbedömningar.⁶³ I en bilaga finns en förteckning över avvikelser respektive förändringar per investering, sorterat på dessa orsaker.⁶⁴

Särskild information om investeringar som omfattas av regeringsbeslut

Sedan några år tillbaka redovisar Fortifikationsverket en särskild bilaga med information om investeringar som regeringen har beslutat om. Underlaget visar ackumulerat utfall, prognos för innevarande år och beräknade belopp för den treårsperiod som investeringsplanen omfattar. Därutöver framgår investeringsberäknade totalbelopp, den investeringsram som regeringen har beslutat om samt uppgifter om prisnivå och indexerat belopp. Frågan om Fortifikationsverkets prislägesuppräknning av regeringsbesluten behandlas i avsnitt 2.3.

I bilagan kommenterar Fortifikationsverket i första hand om myndigheten befarar eller har konstaterat att den beslutade investeringsramen kommer att överskridas eller

⁶⁰ Fortifikationsverket (2022), *Investeringar 2023–2033*. Bilaga 5 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025 (H). Dnr 5199/2021-2.

⁶¹ Fortifikationsverket (2022), *Budgetunderlag 2023–2025*. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2, s. 2–3.

⁶² I de uppdaterade budgetunderlagen som lämnas i mitten av juni kommenterar Fortifikationsverket förändringar mellan den då aktuella investeringsplanen och investeringsplanen som tidigare samma år har lämnats i budgetunderlaget.

⁶³ Fortifikationsverket (2022), *Budgetunderlag 2023–2025*. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2, s. 13–15.

⁶⁴ Fortifikationsverket (2022), *Förklaring av avvikelser jämfört med regleringsbrev*. Bilaga 3 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

redan har överskridits. Kommentarererna begränsar sig till datum för när behovet av nytt regeringsbeslut har kommunicerats till Regeringskansliet och i vissa fall en kortfattad förklaring av orsaken till att situationen har uppstått.⁶⁵

Denna redovisning har Fortifikationsverket infört som en åtgärd för att komma till rätta med problem med överskridanden av beslutade investeringsramar (se avsnitt 2.2).

3.3 Uppföljning av investeringar i årsredovisningen

Fortifikationsverket lämnar sin årsredovisning till regeringen senast den 22 februari varje år. I årsredovisningen följer Fortifikationsverket upp investeringsverksamheten.

3.3.1 Krav på Fortifikationsverkets årsredovisning

Verksamhetsanpassade krav på den information om samhällsinvesteringar som Fortifikationsverket ska redovisa i årsredovisningen kompletterar de bestämmelser som gäller generellt för myndigheternas årsredovisningar.

Bestämmelser om uppföljning av investeringar i årsredovisningen

Bestämmelser om den information om samhällsinvesteringar som myndigheterna ska lämna i årsredovisningen finns i 2 kap. förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Om regeringen har beslutat om en investeringsbudget för en myndighets verksamhet ska myndigheten följa upp denna och kommentera väsentliga avvikelser i årsredovisningen.⁶⁶ Denna uppföljning är en del av den resultatredovisning som årsredovisningen ska innehålla och som ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten.⁶⁷

Enligt ESV:s föreskrifter ska uppföljningen genomföras i samma struktur som den investeringsbudget som anges i regleringsbrevet och utfallet ska ställas mot budgeterade värden. Med väsentliga avvikelser avses här såväl betydande förseningar och tidigareläggningar av planerade investeringar som ekonomiska utfall som avviker betydligt från investeringsbudgeten.⁶⁸ Utfallssiffror bör, enligt ESV:s allmänna råd, presenteras för det år årsredovisningen avser och för de två föregående åren.⁶⁹

⁶⁵ Fortifikationsverket (2022), *Av regeringen beslutade investeringar*. Bilaga 4 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

⁶⁶ 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁷ 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁸ ESV:s föreskrifter till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁶⁹ ESV:s allmänna råd till 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Verksamhetsanpassade krav på information i årsredovisningen

Även i regleringsbrevet finns krav på Fortifikationsverkets uppföljning av investeringsutfallet i årsredovisningen. Vissa av dessa krav ligger nära den generella regleringen som beskrivs i föregående avsnitt. Av villkoren till låneramen för samhällsinvesteringar framgår att Fortifikationsverket i årsredovisningen ska följa upp investeringsutfallet genom att utfallet ställs mot budgeterade värden för budgetåret och jämföra med utfallet för de två föregående åren. Väsentliga avvikelser mellan budget och utfall samt väsentliga förändringar mellan åren ska kommenteras.⁷⁰

Enligt återrapporteringskrav ska Fortifikationsverket redovisa avslutade investeringar som överstigit 20 miljoner kronor och dessa investeringars andel av den totala avslutade investeringsvolymen. Fortifikationsverket ska vidare redovisa hur förvaltningen av fastigheter avsedda för försvarsändamål och utvecklingen av detta fastighetsbestånd bidrar till utvecklingen av totalförsvaret och Försvarsmaktens operativa förmåga.⁷¹

3.3.2 Investeringar i Fortifikationsverkets årsredovisning

Information om samhällsinvesteringar ingår i Fortifikationsverkets årsredovisningar.

Jämförelse mellan plan och utfall

I årsredovisningen ställer Fortifikationsverket utfallet mot de budgeterade beloppen enligt den fastställda investeringsplanen, på det sätt som förutsätts i de bestämmelser som har beskrivits i avsnitt 3.3.1, och förklarar vad avvikelsen mellan utfall och budget beror på. I årsredovisningen för 2021 förklarade Fortifikationsverket den totala avvikelsen mellan utfall och budget i fråga om utgifter för investeringar i anläggningstillgångar (vilket inte innefattar alla utgifter för vidmakthållande enligt investeringsplanen) i termer av tidsförskjutningar och andra orsaker.⁷²

Avslutade investeringsprojekt

Årsredovisningen innehåller även en tabell över avslutade investeringsprojekt över 20 miljoner kronor samt uppgifter om hur dessa projekt förhåller sig till avslutade investeringar totalt sett. Tabellen över avslutade investeringsprojekt innehåller uppgifter om den av regeringen beslutade investeringsramen samt uppgifter om prisnivå och indexerat belopp. Dessa uppgifter ställs mot den totala utgiften. I

⁷⁰ Villkor till låneramen för samhällsinvesteringar i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁷¹ Återrapporteringskrav enligt regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁷² Fortifikationsverket (2022). *Årsredovisning 2021*, s. 26–28.

tabellen kommenteras om och när regeringen har fattat beslut om respektive investeringsobjekt.

Det framgår dock inte explicit om Fortifikationsverket har hållit sig inom de av regeringen beslutade investeringsramarna.⁷³ I fråga om detta har Fortifikationsverket framfört till ESV att det tydligt framgår av tabellen om utfallet överskrider det uppräknade beloppet samt att Fortifikationsverket löpande har informerat Regeringskansliet om befarade överskridanden och när ett konstaterat överskridande har inträffat.

3.4 Förändringar och avvikelser i investeringsplaneringen

Hantering av förändringar och avvikelser är en viktig del av Fortifikationsverkets investeringsplanering. Med förändringar avses här ändrade bedömningar av kommande års investeringsvolym. Med avvikelser avses skillnader mellan investeringsplanen och faktiskt eller prognosticerat utfall.

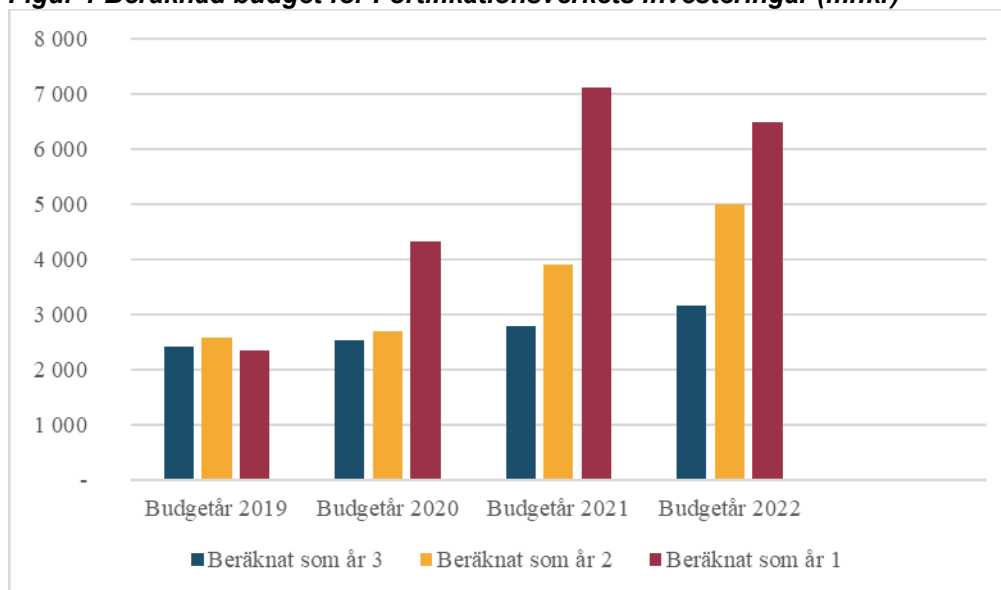
3.4.1 Förändringar mellan versioner av investeringsplanen

När Fortifikationsverket redovisar en investeringsplan i ett ordinarie eller kompletterande budgetunderlag innebär det förändringar i förhållande till den föregående versionen. Som exempel har beräkningen av totala utgifter för anskaffning, utveckling och vidmakthållande av investeringar för budgetåret 2022 förändrats på följande sätt:

- Fastställd budget 2020–2022 (år 3): 3 168 miljoner kronor.
- Ordinarie budgetunderlag 2021–2023 (år 2): 3 852 miljoner kronor.
- Fastställd budget 2021–2023 (år 2): 5 008 miljoner kronor.
- Ordinarie budgetunderlag 2022–2024 (år 1): 5 586 miljoner kronor.
- Fastställd budget 2022–2024 (år 1): 6 948 miljoner kronor.
- Ordinarie budgetunderlag 2023–2025 (prognos för innevarande år): 6 330 miljoner kronor.

Hur stora dessa förändringar har varit har varierat. Figur 1 visar hur de beräknade beloppen för budgetåren 2019–2022 har förändrats i de fastställda investeringsplanerna enligt regleringsbrevet, som sammanfaller med Fortifikationsverkets beräkningar i de kompletterande budgetunderlagen. Beloppen avser totala investeringsbelopp, oavsett finansiering.

⁷³ Fortifikationsverket (2022). *Arsredovisning 2021*, s. 29–30.

Figur 1 Beräknad budget för Fortifikationsverkets investeringar (mnkr)

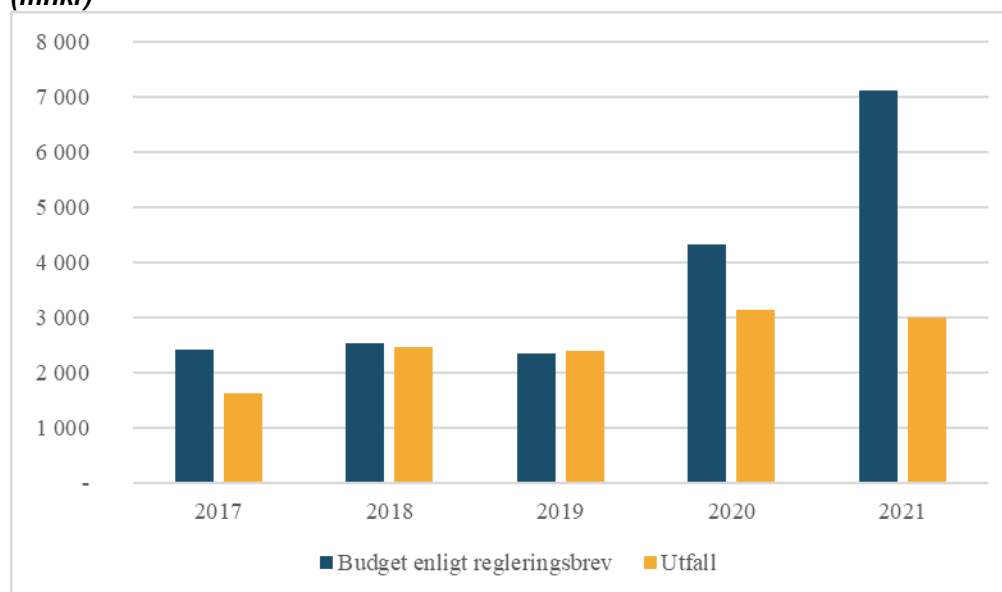
Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2017–2022 avseende Fortifikationsverket.

Det finns en tendens till att omfattningen av planen ökar ju närmare budgetåret man kommer. En förklaring till detta kan vara att alla investeringar inte har en treårig planeringshorisont. Det kan noteras att beslut om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 fattades i december 2020 (se avsnitt 1.2.1).

3.4.2 Avvikelser mellan fastställd investeringsplan och utfall

I figur 2 jämförs utfallet i fråga om totala utgifter för anskaffning, utveckling och vidmakthållande av investeringar med budgetarna för budgetåren 2017–2021.

Figur 2 Avvikelser mellan fastställd investeringsplan och investeringsutfall (mnr)



Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2017–2021 avseende Fortifikationsverket samt Fortifikationsverkets årsredovisningar för 2017–2021.

Som framgår av figuren har den faktiska investeringsvolymen inte ökat alls lika kraftigt som investeringsplanernas volym. Angående den stora avvikelser för 2021 beskriver Fortifikationsverket i årsredovisningen att det var första året efter försvarsbeslutet och ett år som präglades av förberedelser och planering.⁷⁴

3.4.3 Beroende av hyresgästernas planering

Att förändringar och avvikelser uppstår har enligt Fortifikationsverket främst sin grund i faktorer som ligger utanför myndighetens kontroll. För att de planerade projekten ska kunna genomföras ska beställningar inkomma från kunderna, avtal tecknas, erforderliga tillstånd erhållas, anbud på entreprenad bedömas och i förekommande fall regeringsbeslut fattas. Preliminära investeringsavtal kan ångras av hyresgästen, vilket enligt Fortifikationsverket är en vanlig orsak till att förändringar görs i förhållande till tidigare investeringsplaner.

ESV har tidigare pekat på att den investeringsplan Fortifikationsverket lämnade i budgetunderlaget för 2021–2023 endast innehöll de beställningar som Fortifikationsverket fått av Forsvarsmakten och inte den tillväxt som Forsvarsmakten i enlighet med sitt regleringsbrev planerade och redovisade i sitt underlag. ESV

⁷⁴ Fortifikationsverket (2022). Årsredovisning 2021, s. 12.

menade att Fortifikationsverkets underlag därmed inte gav en rättvisande bild av det förväntade utfallet.⁷⁵

Enligt Fortifikationsverket behövs en effektivare beredning med hyresgästerna i tidiga skeden för att tidigt fånga upp behov av investeringar. I synnerhet dialogen med Försvarsmakten är avgörande för investeringsplanernas kvalitet. Fortifikationsverket lägger ned ett omfattande arbete för att säkerställa att alla Försvarsmaktens planerade objekt kommer med i den utökade planen, men även om myndigheten är delaktig i Försvarsmaktens långsiktiga planering finns inte den fullständiga transparensen.

Sedan 2019 har Fortifikationsverket i uppdrag enligt regleringsbrevet att lämna tekniska och ekonomiska underlag om behovet av förändrad infrastruktur till Försvarsmakten inför Försvarsmaktens framställningar om att få anskaffa respektive förbereda ett materielobjekt för anskaffning.⁷⁶ Enligt Fortifikationsverket har Försvarsmakten hittills inte lämnat sådan information som gjort att uppdraget har kunnat genomföras på ett meningsfullt sätt. Behoven av infrastruktur kopplat till materielanskaffning är därmed sannolikt högre än vad som återspeglas i investeringsplanerna.

Fortifikationsverket har även påpekat att osäkerheten är stor när det gäller volymer på längre sikt för investeringar i det slutna anläggningsbeståndet.

3.5 Investeringsplaner i regeringens styrning och uppföljning

Fortifikationsverkets underlag ligger till grund för regeringens förslag till investeringsplan inom ramen för budgetprocessen. Därutöver kan de användas i den löpande och långsiktiga styrningen av myndigheten och investeringsverksamheten.

3.5.1 Fortifikationsverkets investeringar i budgetprocessen

Den budgetproposition som regeringen årligen lämnar till riksdagen innehåller information om Fortifikationsverkets investeringar, som baseras på Fortifikationsverkets underlag.

Godkännande och fastställande av investeringsplanen

I budgetpropositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner investeringsplanen för fastigheter och markanläggningar som en riktlinje för Fortifikationsverkets

⁷⁵ Ekonomistyrningsverket (2020), *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarsmakten och FMV 2019–2020*. Dnr 2019-00649.

⁷⁶ Uppdrag 6 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

investeringar. Riksdagens godkännande är inte ett bemyndigande utan ett riktlinjebeslut, enligt 9 kap. 6 § regeringsformen.⁷⁷

I budgetpropositionen jämför regeringen investeringsplanen med den investeringsplan som redovisades i föregående års budgetproposition och kommenterar väsentliga förändringar. I budgetpropositionen för 2022 angav regeringen bland annat att vissa justeringar hade gjorts i Fortifikationsverkets investeringsplan beroende på tillkommande förvärv och investeringar mot bakgrund av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30).⁷⁸ Här tydliggörs alltså vilka förändringar som beror på nya politiska beslut om verksamhetens inriktning. Notera dock att regeringen i anslutning till Statens fastighetsverks investeringsplan i budgetpropositionen även kommenterade att denna plan omfattar planerade investeringar och att regeringen ännu inte har tagit ställning till flera av dem.⁷⁹ Att även Fortifikationsverkets investeringsplan innehåller investeringar som regeringen kommer att behöva ta ställning till beskrivs inte på motsvarande sätt i propositionen.

I budgetpropositionen för 2022, liksom under tidigare år, har investeringsplanen sammanfallit med Fortifikationsverkets förslag i det uppdaterade budgetunderlaget. Efter riksdagens godkännande har dessa förslag beslutats av regeringen genom regleringsbrevet avseende Fortifikationsverket.⁸⁰ När Fortifikationsverket följer upp investeringsplanen är det därmed förslaget i myndighetens uppdaterade budgetunderlag som är utgångspunkten.

Sammanställning av statens investeringar

Det kan även vara relevant att notera att förslaget till investeringsplan för Fortifikationsverket ingår i en sammanställd investeringsplan för staten som helhet, vilken regeringen presenterar i budgetpropositionen. Denna investeringsplan omfattar såväl samhällsinvesteringar som verksamhetsinvesteringar och ska ge riksdagen en bild av de planerade totala investeringarna i staten de kommande tre åren. Fortifikationsverkets samhällsinvesteringar ingår i objektgruppen Fastigheter och markanläggningar, tillsammans med investeringar hos Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket och Riksdagsförvaltningen.⁸¹

⁷⁷ Enligt denna bestämmelse kan riksdagen besluta om riktlinjer för statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden.

⁷⁸ Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 2 avsnitt 5.7.1.

⁷⁹ Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 2 avsnitt 5.7.2.

⁸⁰ Regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁸¹ Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022*, avsnitt 9.1.1.

3.5.2 Önskemål om tydligare koppling till Försvarmaktens långsiktiga investeringsplanering

Regeringen har efterfrågat en tydligare koppling mellan Fortifikationsverkets underlag och Försvarmaktens långsiktiga investeringsplanering. I regleringsbrevet för 2022 fick Fortifikationsverket i uppdrag av regeringen att analysera förutsättningarna för att använda en utökad investeringsplan och föreslå hur en sådan skulle kunna se ut. Med utökad investeringsplan avsågs en objektbaserad redovisning kopplad till Försvarmaktens tolvåriga investeringsplan, där även behov hos andra hyresgäster än Försvarmakten beaktas. I uppdraget ingick även att föreslå hur en sådan redovisning kan kopplas till de objektgrupper som ingår i den nuvarande investeringsplanen.⁸²

Fortifikationsverket redovisade uppdraget i budgetunderlaget för 2023–2025, som lämnades i februari 2022. I redovisningen angav Fortifikationsverket att myndigheten har lämnat den typ av redovisning som regeringen efterfrågar sedan budgetunderlaget för 2021–2023. Fortifikationsverket bedömde att den nuvarande utökade planen är en objektbaserad redovisning kopplad till Försvarmaktens tolvåriga investeringsplan som även inkluderar övriga hyresgästers behov. Fortifikationsverket föreslog att redovisningen framöver ska ha samma upplägg.⁸³

Att Fortifikationsverket har utvecklat den utökade planen kan därmed ses som ett svar på regeringens önskemål. ESV kan konstatera att Fortifikationsverkets utökade plan har en tidshorisont som motsvarar Försvarmaktens investeringsplan. Därmed får regeringen ett underlag där det framgår i vilken takt Fortifikationsverket planerar att genomföra de investeringsobjekt som Försvarmakten har beslutat sig för att beställa vid den tidpunkt som planen fastställs. Av den utökade planen framgår dock inte vilka objektgrupper investeringsobjekten tillhör. En sådan tydlig koppling saknas till både Fortifikationsverkets treåriga och Försvarmaktens tolvåriga investeringsplan.

3.6 Iakttagelser

I det här avsnittet diskuterar vi ESV:s iakttagelser om den övergripande planeringen och uppföljningen av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet.

3.6.1 Investeringsplanen visar påbörjade och planerade projekt

Fortifikationsverkets interna arbete med budgetering av investeringar på övergripande nivå utgår från myndighetens produktionsplanering. De investeringsplaner som Fortifikationsverket redovisar till regeringen består av årliga

⁸² Uppdrag 2 i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Fortifikationsverket, enligt regeringens beslut den 22 december 2021.

⁸³ Fortifikationsverket (2022), *Budgetunderlag 2023-2025*. Bilaga 1 till Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2023–2025. Dnr 5199/2021-2.

belopp för de projekt som vid den givna tidpunkten finns med i Fortifikationsverkets produktionsplanering. ESV bedömer att detta arbetssätt i grunden fungerar väl. Fortifikationsverket utgår från produktionsplaneringen, vilket är det etablerade arbetssättet inom den statliga fastighetsförvaltningen. Statens fastighetsverk gör i allt väsentligt på samma sätt.

Däremot är det inte självklart vilka investeringar som ska ligga till grund för investeringsplanen som redovisas i budgetunderlaget. I vilket planeringsskede investeringar ska inkluderas i investeringsplanen framgår inte av bestämmelserna om investeringsplaner i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. I fråga om Fortifikationsverkets investeringar finns det dock ett verksamhetsanpassat krav på att investeringsplanen – eller egentligen *en* investeringsplan – ska omfatta påbörjade och planerade byggnadsprojekt.

Hur Fortifikationsverket uttolkar begreppet planerade projekt har därför stor inverkan på vad som ingår i myndighetens investeringsplan. För att Fortifikationsverket ska anse att en brukarrelaterad investering⁸⁴ är planerad, och att den därmed ska inkluderas i investeringsplanen, krävs att hyresgästen har fattat beslut om beställning. Om det finns ett preliminärt eller slutligt investeringsavtal tas projektet upp i den projektförteckning som Fortifikationsverket kallar den kortsiktiga planen, medan övriga projekt finns med i den utökade planen. Det krävs alltså inte att något investeringsavtal har tecknats mellan myndigheterna, men det handlar ändå om konkreta planer. Investeringar som är av en sådan storleksordning att de kräver regeringsbeslut inkluderas, även om de ännu inte har beslutats av regeringen. De projekt som Fortifikationsverket initierar läggs in löpande, utifrån identifierade behov. ESV kan konstatera att Fortifikationsverkets arbetssätt resulterar i en investeringsplan som visar vilka projekt som är på gång utifrån konkreta, men inte nödvändigtvis beslutade, planer.

ESV uppfattar att Fortifikationsverket betraktar investeringsprojekten i den utökade planen som det behov som ska redovisas enligt det separata regeringsuppdraget om hyresgästernas behov. Dessa projekt ingår alltså i investeringsplanen. Den bedömning av hyresgästernas behov av investeringar som Fortifikationsverket gör i budgetunderlaget bygger därmed, som ESV uppfattar det, på samma avgränsning som investeringsplanen, bortsett från att den har en längre tidshorisont.

3.6.2 Investeringsplanen visar inte förväntad investeringsvolym

ESV uppfattar att Fortifikationsverket fokuserar på att göra rättvisande prognoser av de årliga investeringsbeloppen för de enskilda investeringsobjekten och lägger stor

⁸⁴ En investering som efterfrågas och beställs av hyresgästen.

vikt vid att underlagen om investeringarna ska bli så korrekta som möjligt på projektnivå.

En summering av bra projektprognoser leder dock inte nödvändigtvis till en bra prognos av den totala årliga investeringsvolymen, i en situation där projekt försenas, avbryts och tillkommer. ESV uppfattar att innehållet i investeringsplanen därför inte återspeglar den bästa bedömning Fortifikationsverket kan göra av det förväntade ekonomiska utfallet för investeringsplanens objektgrupper och investeringsplanen som helhet.

Att myndigheten nu planerar för en kraftig expansion av investeringsverksamheten har återspeglats i de senaste årens investeringsplaner. Dessa höjda ambitioner har dock hittills inte resulterat i motsvarande investeringsutfall. Det har lett till betydande avvikelser mellan utfall och budget. Investeringsplanerna har därmed, enligt ESV:s bedömning, inte fungerat särskilt väl som prognosinstrument för årlig investeringsvolym på total nivå.

3.6.3 Investeringsplanen specificeras på detaljerad nivå

De specifikationer av investeringsplanens innehåll som Fortifikationsverket lämnar i budgetunderlagen utgörs av förteckningar över de ingående investeringsprojekten, med särredovisning av alla projekt som bedöms kosta mer än 20 miljoner kronor. De årsvisa avvikelserna och förändringarna i förhållande till närmast föregående version av investeringsplanen specificeras på projektnivå och sorterat efter orsak till skillnaden (tillkommande investeringar, borttagna investeringar, tidsförskjutningar eller ändrade kostnadsbedömningar).

Av underlagen framgår inte vilken av de objektgrupper som investeringsplanen är indelad i (Byggnader och markanläggningar, Fastighetsförvärv, Försvarsanläggningar respektive Flygfält) som respektive investering tillhör. Myndigheten redovisar inte heller i budgetunderlagen någon analys av utvecklingen av investeringarna inom respektive objektgrupper. Inte heller i uppföljningen av investeringsplanen i årsredovisningen står utvecklingen inom objektgrupperna i fokus för analysen, som för övrigt endast omfattar lånefinansierade investeringar.

Att investeringsplanens objektgrupper spelar en underordnad roll i planeringen och uppföljningen av investeringarna kan förklaras av att det inte finns några verksamhetsanpassade krav på att Fortifikationsverket ska följa upp på objektgruppsnivå, medan det finns sådana krav för enskilda investeringsobjekt. ESV kan dock konstatera att regeringen har uttryckt önskemål om att Fortifikationsverket ska utveckla en redovisning kopplad till Försvarsmaktens investeringsplanering, där redovisningen även kan kopplas till de objektgrupper som ingår i nuvarande investeringsplan.

3.6.4 Ansvarsfördelnings- och finansieringsmodellen påverkar planeringsförutsättningarna

Att Fortifikationsverket är en avgiftsfinansierad myndighet som lånar till sina investeringar har stor inverkan på hur investeringsverksamheten planeras. Det finns ingen av riksdagen beslutad årlig beloppsvolym som myndigheten ska planera mot, vilket är fallet för myndigheter som finansierar sina investeringar direkt med anslag som de själva disponerar,

I den bemärkelsen liknar Fortifikationsverkets investeringsplanering snarare investeringsplaneringen hos Affärsverket svenska kraftnät än den hos Försvarsmakten.

En annan viktig förutsättning för planeringen är att Fortifikationsverkets investeringar i hög grad styrs av beställningar från hyresgästerna, främst Försvarsmakten, och inte initieras av Fortifikationsverket utifrån myndighetens fastighetsförvaltande uppdrag. Det är Försvarsmakten och de övriga hyresgästerna som bedömer behovet av investeringar, utifrån sina respektive uppdrag. Detta görs i och för sig tillsammans med Fortifikationsverket, men det innebär ändå att regeringen i stor utsträckning styr Fortifikationsverkets investeringar genom mål för hyresgästernas verksamhet.

Statens fastighetsverk har i princip samma förutsättningar, även om finansieringen är mer diversifierad med olika finansieringsmodeller för marknadshyresfastigheter, kostnadshyresfastigheter respektive bidragsfastigheter. Även Statens fastighetsverk får i hög grad beställningar från hyresgästerna. Dessa avser dock huvudsakligen det befintliga fastighetsbeståndet. Det är inte, som för Fortifikationsverket, fråga om tillväxt som är beroende av politiska beslut.

För Fortifikationsverket innebär ansvarsfördelnings- och finansieringsmodellen att ett väl fungerande samarbete med framförallt Försvarsmakten är avgörande för att planeringen och genomförandet av investeringar ska fungera väl. Beroendet mellan myndigheterna är ömsesidigt. Om Försvarsmakten ska kunna inkludera Fortifikationsverkets investeringar i sina budgetunderlag respektive sina framställningar om materielobjekt behöver Fortifikationsverket bidra med prognoser. Att utveckla detta samarbete bör, enligt ESV:s bedömning, även framöver vara en prioriterad åtgärd i arbetet med att förbättra Fortifikationsverkets arbete med planerings- och uppföljningsunderlagen om investeringar.

3.6.5 Investeringarnas påverkan på statens budget synliggörs inte

De flesta statliga myndigheter har investeringsplaner där den slutliga finansieringen antingen består av anslagsmedel som myndigheten själv disponerar eller av avgifter som inte finansieras från statens budget. För Fortifikationsverkets investeringar

består dock den slutliga finansieringen huvudsakligen av inomstatliga avgifter, som till stor del ska finansieras med anslagsmedel som disponeras av hyresgästerna. Det innebär att det uppstår en anslagsbelastning, men inte hos Fortifikationsverket och inte förrän investeringarna tas i bruk.

Den framtida anslagsbelastningen av de investeringar som ingår i Fortifikationsverket investeringsplan synliggörs inte på något tydlig sätt i de underlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen.

3.6.6 Olika typer av bedömningar behövs

Den fråga som ställs i uppdraget till ESV, angående den information om investeringar som Fortifikationsverket lämnar till regeringen, är om denna ger goda förutsättningar för regeringens styrning och uppföljning.

ESV bedömer att de underlag som Fortifikationsverket lämnar ger intressant information. Underlag som visar vilka projekt som har påbörjats och som planeras är relevanta, i det att de visar förväntad årlig investeringsvolym för de investeringar som är på gång. De ger dock, enligt ESV:s mening, inte svar på alla relevanta frågor. De bör kompletteras med underlag som visar myndighetens bedömning av vilka investeringsvolymmer som behövs samt av vad det faktiska utfallet förväntas bli. Med andra ord bedömer ESV att det behövs underlag som visar planer, mål och prognoser, som kan ställas mot varandra.

ESV vill lyfta fram att Fortifikationsverket arbetar för att utveckla underlagen. Myndigheten har på eget initiativ börjat redovisa planer med en längre tidshorisont och underlag om de investeringsprojekt som regering har beslutat om. ESV ser positivt på detta arbete. Det vore dock att föredra att utvecklingsarbetet sker i dialog med Regeringskansliet, så att överenskomna ändringar i innehållet i myndighetens redovisning kan göras i enlighet med ändrade krav i regleringsbrevet.

4 Interna riktlinjer och intern styrning och kontroll

Det här kapitlet handlar om interna riktlinjer samt myndighetens process för intern styrning och kontroll.

4.1 Förutsättningar för intern styrning

Enligt sin instruktion⁸⁵ ska Fortifikationsverket bland annat ansvara för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fortifikationsverket ska förvalta fastigheterna så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås.

Fortifikationsverket leds av en styrelse och generaldirektören är myndighetens chef.

Statens fastighetsverk ska enligt sin instruktion⁸⁶ bland annat ansvara för att förvalta en viss del av statens faste egendom och ska inom sitt område bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. Statens fastighetsverk ska förvalta fastigheterna så att en god resurshållning och en hög ekonomisk effektivitet ska uppnås.

Statens fastighetsverk leds av en styrelse och att generaldirektören är myndighetens chef.

4.1.1 Generella regelverk

Enligt myndighetsförordningens bestämmelser i 3 § ansvarar myndighetsledningen inför regeringen för att verksamheten bedrivs enligt de så kallade verksamhetskraven – effektivitet, legalitet och hushållning – samt att myndigheten har en tillförlitlig och rättvisande redovisning.⁸⁷ Där framgår även att myndighetens ledning ska

1. besluta en arbetsordning
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten
3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt

⁸⁵ Förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

⁸⁶ Förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

⁸⁷ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.⁸⁸

Vad som utgör ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse finns beskrivet i förarbetena till myndighetsförordningen, SOU 2004: 23 – Från verksförordning till myndighetsförordning.⁸⁹ Där framgår att ärenden av principiell karaktär avser exempelvis ärenden om årsredovisning, budgetunderlag, arbetsordning och verksamhetsplan. Ärenden av principiell karaktär är även beslut som har större ekonomisk betydelse eller som rör exempelvis den strategiska och långsiktiga planeringen, omprövning och effektivisering av verksamheten samt långsiktig kompetensförsörjning.⁹⁰ Det framgår också att det ankommer på styrelsen att avgöra vilka ärenden som är av principiell karaktär eller har större betydelse.⁹¹

I myndighetsförordningen finns således de grundläggande bestämmelserna om på vilken nivå i myndigheten som beslut får fattas som berör myndighetens organisering och hur verksamheten ska bedrivas. Den reglerar också styrelsens sammansättning, beslutsföret och myndighetschefens ansvar gentemot styrelsen. Där finns även generella regler för bland annat ärendenas handläggning.

4.1.2 Regler om intern styrning och kontroll

Myndighetsledningen på förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt 4 § 4 myndighetsförordningen säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

De förvaltningsmyndigheter under regeringen som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228) ska även tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Av bestämmelserna i 2 § förordningen om intern styrning och kontroll framgår att

- myndighetsledningen är ansvarig för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt
- processen ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen

⁸⁸ 4 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸⁹ SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av Utredningen om en översyn av verksförordningen*.

⁹⁰ SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av Utredningen om en översyn av verksförordningen*, s. 273.

⁹¹ SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av Utredningen om en översyn av verksförordningen*, s. 281.

- processen även ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter
- myndighetsledningen ska säkerställa att det inom myndigheten finns en god intern miljö som skapar förutsättningar för en väl fungerande process för intern styrning och kontroll.⁹²

Enligt förordningens 3 § ska en riskanalys göras för att identifiera omständigheter som utgör en väsentlig risk för att myndigheten inte ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen.

I 4 § framgår att med ledning av riskanalysen ska de åtgärder vidtas som är nödvändiga för att myndigheten med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen.

I 5 § framgår att den interna styrningen och kontrollen systematiskt och regelbundet ska följas upp och bedömas samt att vid bedömningen ska iakttagelser som lämnas vid extern revision och internrevision beaktas.

Enligt 6 § ska riskanalysen och de åtgärder som vidtas med anledning av analysen dokumenteras i den utsträckning som är nödvändig för myndighetens uppföljning och bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Myndighetsledningen på de myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen ska i anslutning till underskriften i årsredovisningen, redovisa en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande under den period som årsredovisningen avser. Det gäller enligt 2 kap 8 § i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Om ledningen bedömer att det har funnits brister i den interna styrningen och kontrollen, ska väsentliga brister kortfattat redovisas.

I internrevisionsförordningen regleras myndigheternas internrevision. I förordningens 3 § framgår att internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. I 4 § framgår även att internrevisionen, utifrån en analys av verksamhetens risker, självständigt ska granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen. Resultatet av internrevisionens granskningar ska enligt förordningens 9 § rapporteras till myndighetens styrelse i form av

⁹² 2 §, förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

iakttagelser och rekommendationer, och styrelsen ska enligt 10 § besluta om åtgärder med anledning av dem.

4.2 Fortifikationsverkets interna styrning och kontroll

Enligt regeringsuppdraget ska ESV analysera den interna styrningen och kontrollen av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet och jämföra den med den interna styrningen och kontrollen för motsvarande verksamhet på Statens fastighetsverk.

4.2.1 Organisering av verksamheten

Fortifikationsverket leds av en styrelse och generaldirektören är myndighetens chef. I arbetsordningen har styrelsen fördelat ansvar och befogenheter till befattningshavare i organisationen. Arbetsordningen innehåller grundläggande bestämmelser om myndighetens

- organisation, formerna för myndighetens verksamhet
- arbetsfördelning mellan styrelsen och generaldirektören
- förhållandena mellan generaldirektören och direkt underställda chefer.

I arbetsordningen framgår att det vid generaldirektörens direkt underställda organisationsenheter ska finnas interna arbetsordningar. Dessa beslutas av chefen för dessa organisationsenheter.

I arbetsordningen framgår att verksamheten inom Fortifikationsverket bedrivs i linjeorganisationen med stöd av processer inom ramen för ett verksamhetssystem. Verksamheten är uppdelad i olika processer med en utsedd ansvarig processägare för varje process. Där framgår att genom verksamhetsplanen, som fastställs av styrelsen, preciserar generaldirektören mål och uppdrag för verksamheten.

Investeringsverksamheten bedrivs av Projektavdelningen som leds av en avdelningschef. Verksamheten inom avdelningen bedrivs av enheter som leds av enhetschefer samt inom avdelningens projektstab av en stabschef. Projektavdelningen har en projektstab som leds av en stabschef och en projektstödsenhet som leds av en stabs- och kalkylchef.

Ägarrelaterade investeringar ägs och bedrivs av Förvaltningsavdelningen. Förvärv genomförs av Ledningsstabens Fastighetsutvecklingsenhet.

Avdelningschefer delegerar, till respektive underställda chefer, ansvar och befogenheter att inom sina verksamhetsområden fatta beslut om arbetets bedrivande inom respektive organisationsenhet. Besluten fattas inom de ramar och förutsättningar som anges i verksamhetsplanen och budgeten.

De medarbetare inom Projektavdelningen som tilldelats ansvar för genomförande av projekt, projektledare, ska ansvara för att genomföra projekten i enlighet med uppdraget och gällande föreskrifter. Vidare ska projektledaren följa de rutiner m.m. som anges i myndighetens verksamhetssystem Vårt arbetssätt, (VAS).

4.2.2 Reglering av arbetet med intern styrning och kontroll

Fortifikationsverkets arbete med intern styrning och kontroll belyses och förtydligas i ett styrande dokument som är beslutat av en processägare⁹³ på myndigheten.

I det styrande dokumentet framgår att med intern styrning och kontroll menas den process som ska säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen. Processen för intern styrning och kontroll ska förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter. Processen ska fortlöpande identifiera verksamhetens risker där förebyggande och reaktiva åtgärder vidtas på ett systematiskt sätt.

Vidare framgår av det styrande dokumentet att ansvaret för att myndigheten har en fungerande intern kontroll utgår från varje chefs linjeansvar. Däri ingår att identifiera hinder för att respektive verksamhet inte kan genomföras på avsett sätt, att bedöma riskerna kopplade till sådana hinder samt att vidta korrigering åtgärder. Ledningsstaben⁹⁴ ansvarar för myndighetens övergripande riskanalys/värdering och sammanställer riskanalyser och förslag till riskreducerande åtgärder på verksnivå. Riskarbetet är integrerat i planerings- och uppföljningsprocessen.

Av dokumentet framgår att inför verksamhetsplaneringen för nästkommande treårsperiod genomförs en samlad riskanalys för hela myndigheten på verksnivå, avdelningsnivå (eller motsvarande) och regionnivå. I analysen identifieras och bedöms risker för verksamheten. Baserat på resultatet av och prioriteringar i riskanalysen beslutar ansvarig chef på respektive nivå om åtgärder eller aktiviteter för att reducera sannolikheten för att de identifierade riskerna inträffar. Identifierade risker som inte bedöms kunna hanteras inom den egna organisationen eller identifierade risker som bedöms finnas inom flera delar av myndigheten lyfts till nästa organisatoriska nivå för avdömning. Resultatet av riskanalyserna rapporteras avdelningsvis till ledningsstaben.

⁹³ Enligt Fortifikationsverkets arbetsordning har funktionen processägare till uppgift att utveckla processerna och har befogenhet att fatta beslut om förändringar i processen som stödjer arbetssättet i dem. Beslut fattas genom att fastställa styrande dokument inom respektive process.

⁹⁴ Ledningsstaben är organisatoriskt placerad under Generaldirektören och inbegriper stabsfunktioner för fastighetsutveckling, planering och styrning.

I det styrande dokumentet framgår att Fortifikationsverket har tre kontrollfunktioner som utöver arbetet med intern styrning och kontroll ska stödja en väl fungerande verksamhet. Kontrollfunktionerna är:

- compliance
- interna verksamhetsrevisorer
- internrevision.

Compliancefunktionen ska förstärka hanteringen av de risker som myndighetens traditionella riskanalyser har fångat upp från avdelningar och gemensamt från ledningen. Complianceansvarig ska vara sammanhållande för att stärka den interna kontrollmiljön samt genomföra operativt inriktad kontroll mot områden med högre risk för allvarliga avvikelser i tillämpningen av befintlig styrning. Särskild vikt läggs på att förebygga möjliga oegentligheter. Complianceansvarig ska särskilt fokusera på tillämpning av regler inom områden där uppdragsgivaren eller externa eller interna revisorer sett brister eller risk för brister i styrningen.

Complianceansvarig samordnar myndighetens arbete med en operativ internkontrollplan. Planen är ett komplement till riskhanteringen i linjen. Det är complianceansvarig som utifrån planen, sina egna iakttagelser och riskhanteringen i linjen lämnar underlag till myndighetens ledning för bedömning av den interna styrningen och kontrollen.

Interna verksamhetsrevisioner är en del av Fortifikationsverkets ledningssystem och ett krav för att myndighetens ledningssystem även fortsättningsvis ska vara certifierat enligt ISO-standard. Verksamhetsrevisionerna genomförs utifrån en beslutad revisionsplan av interna verksamhetsrevisorer.

Internrevisionen är styrelsens organ och en i förhållande till verksamheten oberoende kontrollfunktion som ska granska att myndighetens ledning har en god intern styrning och kontroll. Internrevisionen utarbetar en internrevisionsplan baserat på en riskanalys.

4.2.3 Uppföljning av Fortifikationsverkets verksamhet

Fortifikationsverket följer upp verksamheten månadsvis, efter varje tertial och för helåret.

Ledningsstaben ansvarar för att efter varje månads- och tertialuppföljning tillsammans med en analysgrupp gå igenom och analysera inlämnade uppgifter samt i dialog med varje chef som är direkt underställd myndighetschefen föreslå korrigerande åtgärder om det är något som inte fungerar som det är tänkt.

4.2.4 Internrevisionen lämnar förslag till förbättringar av processen för intern styrning och kontroll

ESV har tagit del av revisionsrapporter från 2016 och 2018 där Fortifikationsverkets internrevision redovisat resultatet av sina granskningar av myndighetens process för intern styrning och kontroll samt lämnat förslag om hur arbetet med intern styrning och kontroll kan förbättras. Internrevisionens iakttagelser och rekommendationer har rapporterats till styrelsen. ESV har även tagit del av myndighetschefens förslag till åtgärder med anledning av internrevisionens rapporter. Utifrån internrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt myndighetschefens förslag om åtgärder har styrelsen fattat beslut om hur den interna styrningen och kontrollen ska förbättras. Någon senare granskning som specifikt har inriktat sig på intern styrning och kontroll har inte genomförts.

Internrevisionen har dock också granskat aspekter av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet. Resultatet av revisionens granskning finns redovisat i internrevisionens rapporter. Inför styrelsens ställningstagande om internrevisionens iakttagelser och rekommendationer har styrelsen också inhämtat myndighetschefens synpunkter på dessa. Myndighetschefens ställningstaganden finns redovisade i separata promemorior. ESV har tagit del av granskningarna om

- myndighetens investeringsplaner, som finns redovisade i rapporten *Investeringsplaner – en analys* (dnr. 4607/2017) från 2018
- arbetet med kostnadsbedömningar i investeringsprocessens tidiga skeden och garantier i sena skeden, som finns redovisat i rapporten *Rutinen för ”tidiga och sena” skeden i investeringsprojekt* (dnr. 4302/2018) från 2019
- investeringsprocessen med särskilt fokus på utmaningar i tidiga skeden, genomföranden särskilt på den slutna sidan och ordning och reda i styrning och uppföljning av projekt, som finns redovisat i rapporten *Processgenomlysning Förändra* (dnr. 384/2020-2) från 2020.
- Ändrings- och tilläggsarbeten i investeringsprojekt, som redovisas i rapporten *Rutin för ändring- och tilläggsarbeten (ÄTA) i investeringsprojekt* (dnr. 4887/2020) från 2022.

I sin rapportering har internrevisionen lyft fram iakttagelser och rekommendationer som ligger i linje med vad ESV har noterat och rekommenderat kopplat till Fortifikationsverkets investeringsprocesser.

4.2.5 Styrelsens bedömning av den interna styrningen och kontrollen

Sedan 2015 då regeringen beslutade att myndigheten skulle inrätta internrevision har Fortifikationsverket omfattats av det utökade regelverket om intern styrning och kontroll. Detta har medfört att myndigheten sedan dess ska lämna en bedömning om

den interna styrningen har varit betryggande i samband med årsredovisningens undertecknande.

För åren 2015 till och med 2021 har myndighetens ledning bedömt att den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande. I årsredovisningarna har myndigheten också lämnat en redogörelse över den interna styrningen och kontrollen på myndigheten.

4.3 Intern styrning och kontroll på Statens fastighetsverk

Enligt uppdraget till ESV ska en jämförelse göras med den interna styrningen och kontrollen på Statens fastighetsverk. För att kunna göra detta har ESV inhämtat uppgifter från myndigheten om dess interna styrning och kontroll.

4.3.1 Organisering av verksamheten

Statens fastighetsverks arbetsordning är beslutad av styrelsen och reglerar arbetsfördelningen mellan styrelsen och myndighetschefen m.m.

I arbetsordningen listas vad styrelsen ska besluta om. Det handlar bland annat om de punkter som regeringen lyfter fram i 4 § myndighetsförordningen som myndighetsledningens exklusiva beslutsmandat. Av arbetsordningen framgår även vilka områden och beloppsgränser som utgör ärenden av principiell karaktär eller större betydelse.

I arbetsordningen preciseras också myndighetschefens ansvar inför styrelsen. Myndighetschefen ska

- sköta den löpande verksamheten i enlighet med arbetsordningen och styrelsens övriga beslut
- se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kraven i 3 § myndighetsförordningen
- besluta om organisering av verksamheten och där precisera ansvar, roller och delegering m.m.
- ta fram riktlinjer som erfordras för en effektiv styrning och intern kontroll; att hålla styrelsen underrättad om verksamheten och förse styrelsen med underlag och verkställa styrelsens beslut
- besluta i de ärenden i övrigt som inte styrelsen eller personalansvarsnämnden beslutar om
- vara för myndighetens arbetsgivarpolitik och företräda myndigheten som arbetsgivare
- ansvara för att den statliga värdegrunden får ett tydligt genomslag i hela verksamheten.

I arbetsordningen regleras även frågor som berör personalansvarsnämnd, styrelsens beslutsförhet, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden, intern styrning och kontroll, styrelsens sammanträden m.m.

4.3.2 Reglering av arbetet med intern styrning och kontroll

I arbetsordningen reglerar styrelsen att det är styrelsen som har ansvar för att säkerställa att det vid Statens fastighetsverk finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Där framgår även att för att styrelsen ska kunna säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll är det av stor vikt att generaldirektören kontinuerligt och utförligt rapporterar till styrelsen om verksamheten.

Styrelsen reglerar även att Statens fastighetsverk ska genomföra riskanalyser i syfte att identifiera de omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen inte fullgörs. Detta görs genom att identifiera, värdera och hantera risker i verksamheten. Kontrollåtgärderna och riskhanteringen ska följas upp och dokumenteras.

I arbetsordningen framgår vidare att allvarliga risker ska rapporteras till styrelsen två gånger per år och däremellan skyndsamt om en risk bedöms vara allvarlig eller oacceptabel.

I arbetsordningen framgår även att styrelsen årligen innan styrelsemötet när årsredovisningen undertecknas ska genomföra en utvärdering av den interna styrningen och kontrollen vid styrelsemötet.

I det stödjande dokumentet Vägledning för chefers och direktörers uppföljning och prognosarbete framgår också att chefer och direktörer ansvarar för att alltid ha en aktuell riskanalys med riskåtgärder för sin egen verksamhet. Det innebär att chefen/direktören vid behov ska uppdatera sin verksamhets riskanalys löpande under året. Uppkommer en ny risk som väsentligt kan påverka Statens fastighetsverks verksamhet ska informationen snarast rapporteras till högre nivå. I tertialuppföljningarna ska chefer och direktörer, följa upp pågående riskåtgärder samt, vid behov, lägga till nya riskåtgärder.⁹⁵

4.3.3 Uppföljning av verksamheten

I dokumentet Vägledning för chefers och direktörers uppföljning och prognosarbete beskrivs hur myndighetens verksamhet ska följas upp. Där framgår att verksamheten ska följas upp och utvärderas i samband med tertial 1, tertial 2 och tertial 3. Resultatet av uppföljningen ska rapporteras till styrelsen. I direktivet framgår att

⁹⁵ Statens fastighetsverk (2021), *Vägledning för chefers och direktörers uppföljning och prognosarbete*. Dnr. 0007/21.

syftet med uppföljningen är att säkerställa att Statens fastighetsverk når de verksamhetsmässiga och ekonomiska mål som regeringen och myndighetsledningen har fastslagit. Om målen riskerar att inte uppnås ska uppföljningen ge underlag till olika åtgärder så att målen kan nås. Vägledningen vänder sig främst till chefer och direktörer, samordnare för planering och uppföljning på respektive avdelning/stab samt ekonomiansvariga som arbetar med utfall och prognos på uppdrag av fastighetschefer, enhetschefer och direktörer. Vägledningens syfte är att säkerställa en samordnad uppföljning och rapportering av myndighetens verksamhetsplan.

Av dokumentet framgår ett antal moment för uppföljning och rapportering. För varje moment framgår syfte, rapporterade verksamhet samt eventuella systemstöd och hjälpande dokument. De områden eller moment som anges är

- följa upp åtgärder i riskanalysen
- följa upp aktiviteter i verksamhetsplanen
- rapportera och besvara mått och kontrollfrågor om myndighetens indikatorer och besvara kontrollfrågor om dess kortsiktiga mål
- följa upp myndighetens uppdrag
- genomföra tertiäluppföljningar av ärendehantering
- säkerställa att energianvändningen rapporteras och kvalitetssäkras
- följa upp åtgärder till Riksrevisionens granskningar
- följa upp åtgärder med anledning av internrevisionens granskningar
- kvalitetsgranska indikatorer- och målanalyser
- skriva rapporten ”Sammanfattande verksamhetsuppföljning”
- prognos för intäkter och kostnader
- prognos för projekt
- rapportering av prognos
- bokslut.

I dokumentet finns även övrig information om systemstöd, fördelning av gemensamma kostnader, omförhandlingsstock, vakanser, bemyndigande, kostnadshyresfastigheter, prognosmallar och stöddokument till arbetet samt uppgifter om kontaktpersoner.

I dokumentet Rutin för årsuppföljning beskriver Statens fastighetsverk vad som ska följas upp för att utgöra underlag till myndighetens årsredovisning. I den uppföljningen följer myndigheten bland annat upp

- verksamhetsplanen
- sina kortsiktiga mål
- sina indikatorer
- sin interna styrning och kontroll

- vakanser
- resultat och avvikelser
- vissa specifika intäkter och kostnader
- projekt
- energianvändningen
- bokslutet.

4.3.4 Styrelsens bedömning av den interna styrningen och kontrollen

I myndighetens årsredovisning för 2015 bedömde styrelsen att myndighetens interna styrning och kontroll var betryggande. I årsredovisningen för 2016 redovisades att det fanns brister i den interna styrningen och kontrollen. Bristerna berörde implementeringen av regelverket mot oegentligheter, tillämpningen av beslutade regelverk mot oegentligheter samt strukturerade kontrollåtgärder för regelefterlevnad.

I den sammanfattande redovisningen beskrev myndigheten vilka åtgärder den ska genomföra mot bakgrund av de redovisade bristerna. Flera av åtgärderna innebar att utveckla myndighetens interna styrning och kontroll bland annat genom att utveckla aspekter av den interna miljön så som ledarskap och värdegrund. I årsredovisningen för 2017 bedömde styrelsen på nytt att den interna styrningen och kontrollen var betryggande. Samma bedömning lämnades också för åren 2018–2021.

4.4 Jämförelse mellan myndigheterna

ESV har jämfört hur de två myndigheterna beskriver arbetet med intern styrning och kontroll, inklusive fördelning av ansvar och befogenheter samt rutiner för hur verksamheten ska följas upp. Statens fastighetsverks styrdokument är tydligare i fråga om vilka uppgifter, ansvar och befogenheter som olika befattningshavare har i frågor om styrning, genomförande och återrapportering av verksamheten.

De styrdokument som reglerar arbetet på Statens fastighetsverk är framtagna efter att myndigheten hade redovisat brister i den interna styrningen och kontrollen. Det utvecklingsarbete som myndigheten har genomfört sedan dess kan vara en förklaring till skillnaderna i dokumentens utformning.

4.5 Iakttagelser

Regeringen har gett myndighetsledningarna ett exklusivt mandat att hantera vissa uppgifter. I 4 § myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ska

1. besluta en arbetsordning
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef,

delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten

3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt
5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.

I 5 § framgår också att myndighetens ledning får delegera andra ärenden än de som framgår i 4 §. I 2 § regleras att myndigheten på en styrelsemyndighet leds av styrelsen och i 13 § att myndighetschefen ska sköta den löpande verksamheten.

4.5.1 Risk för otydlighet i ansvars- och arbetsfördelning

Enligt ESV:s uppfattning finns det flera exempel på att Fortifikationsverkets ledning, det vill säga styrelsen, inte anges i de styrande dokumenten som berör styrelsens exklusiva beslutsmandat. Det behöver dock inte betyda att styrelsen inte fullgör sina uppgifter, men det kan medföra en otydlighet i fråga om styrelsens ansvar och arbetsfördelningen mellan myndighetens ledning och myndighetschefen samt underlydande befattningshavare.

I myndighetens arbetsordning som fastställs av styrelsen väljer styrelsen att inte ge uttryck för hur myndigheten ska inrätta en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Det styrande dokumentet om intern styrning och kontroll på myndigheten fastställs i stället av en processägare, som är en befattning under myndighetschefen. I det dokumentet omnämns inte myndighetens ledning annat än i rollen som internrevisionens uppdragsgivare.

Ett annat exempel på när styrelsen inte anges i styrande dokument är när det i projektavdelningens arbetsordning står att ”GD preciserar, inom ramen för regeringens beslut, mål och uppdrag för verksamheten. Preciseringarna framgår i första hand av fastställda verksamhetsplaner”. ESV menar att denna uppgift ligger på myndighetens styrelse och att detta borde framgå i de styrande dokumenten.

Ytterligare ett exempel är att det i myndighetens arbetsordning står att generaldirektören ska besluta i ärenden som av principiella eller andra skäl är av särskild vikt samtidigt som regeringen i myndighetsförordningen har angivit att myndighetens ledning (styrelsen) ska avgöra ärenden som har principiell karaktär. Formuleringen i arbetsordningen skapar enligt ESV:s uppfattning en oklarhet i myndighetens syn på ansvarsfördelningen mellan myndighetens chef och myndighetens ledning. Denna oklarhet begränsas dock något av myndighetens delegationsordning där det framgår att styrelsen beslutar om ärenden av ”principiell

karaktär eller större betydelse som hänskjuts av GD” och att generaldirektören är föredragande i dessa ärenden. Att myndigheten har valt att skriva in ”som hänskjuts av GD” öppnar dock för en fortsatt otydlighet i var ansvaret för beslut om ärenden av principiell karaktär ligger.

Något som talar för att myndighetens ledning tar sitt ansvar för den interna styrningen och kontrollen finns i beslut som ledningen har fattat. Exempel på det är ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen i myndighetens årsredovisningar samt i de beslut som styrelsen har fattat med anledning av internrevisionens revisionsrapporter om den interna styrningen och kontrollen på myndigheten.

I samtal med Fortifikationsverket har vi lyft ESV:s syn på de styrande dokumenten. Representanter för myndigheten har i dessa samtal framfört att de inte delar ESV:s bild om att styrdokumentet är otydliga i de delar som ESV pekat på i detta avsnitt. I samtalen har också framförts att det är styrelsen som tar ansvar för och fattar besluten som berör styrelsens exklusiva beslutsmandat och att varken ansvar eller beslut i dessa frågor tas av någon annan befattningshavare i myndigheten.

4.5.2 En betryggande process för intern styrning och kontroll

ESV har tagit del av de dokument som berör den interna styrningen och kontrollen på Fortifikationsverket. ESV har även tagit del av de processbeskrivningar som reglerar arbetet med investeringsverksamheten och intervjuat företrädare för myndigheten om myndighetens interna styrning och kontroll samt hur myndigheten fullgör sin uppgift kopplat till investeringsverksamheten. ESV har dock inte följt hur myndighetens reglering har omsatts i den operativa verksamheten.

Utifrån denna information bedömer ESV att Fortifikationsverkets interna styrning och kontroll är uppbyggd på ett sådant sätt att den motsvarar de krav som ställs för att den interna styrningen och kontrollen ska kunna vara betryggande. Så långt som ESV kan följa implementeringen av den interna styrningen och kontrollen på myndigheten synes den också genomföras enligt ledningens intentioner. ESV anser dock att ledningen har accepterat för stora risker för överskridande av de ramar som regeringen har satt efter framställan och att myndigheten behöver utveckla kontrollåtgärder för att hantera dessa risker (se kapitel 2).

5 Förslag

I det här kapitlet presenterar vi ESV:s förslag för Fortifikationsverkets investeringsverksamhet och de konsekvenser som ESV bedömer att förslagen kan få.

5.1 Åtgärder för en stärkt intern kontroll

Dessa förslag riktar sig till Fortifikationsverket och rör myndighetens interna arbete med att uppnå en stärkt intern kontroll i investeringsverksamheten.

5.1.1 Låt myndighetsledningen ta plats i Fortifikationsverkets styrdokument

ESV föreslår att Fortifikationsverket uppdaterar de dokument som reglerar uppgifter som styrelsen inte får delegera så att det tydligt framgår att det är myndighetens styrelse som är avsändare.

Efter genomgången av myndighetens styrande dokument anser ESV att det inte tydligt framgår att det är Fortifikationsverkets ledning som är avsändare av de styrande dokument som reglerar uppgifter som myndigheten ledning inte får delegera.

ESV föreslår därför att Fortifikationsverket ser över sina styrande dokument. Detta för att lyfta fram styrelsens ansvar för verksamheten – särskilt i frågor där styrelsen har ett exklusivt beslutmandat – och för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndighetens ledning och myndighetens chef.

ESV menar att otydligheten i de interna styrdokumenterna riskerar att påverka myndighetens interna styrning och kontroll på ett negativt sätt. Styrelsen behöver tydligt peka ut färdriktningen för myndigheten och vilka strukturer och processer som den bedömer behöver finnas på plats för att myndigheten ska kunna upprätthålla en betryggande intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

5.1.2 Tydliggör att överskridande av regeringsbeslut om ekonomiska ramar inte kan accepteras

ESV föreslår att Fortifikationsverket i sin interna styrning förtydligar att risk för överskridande av regeringsbeslut inte kan accepteras och att Fortifikationsverket säkerställer att det finns kontrollåtgärder i myndigheten som hanterar detta.

Vid ett antal tillfällen har Fortifikationsverket överskridit de finansiella ramar för investeringsprojekten som regeringen har beslutat. Trots att Fortifikationsverket har genomfört ett antal åtgärder för att komma till rätta med detta har regeringen bedömt att problemen kvarstår.

Under ESV:s utredningsarbete har det framkommit att det har saknats tillräcklig kunskap i organisationen om att ett överskridande av de ekonomiska ramar som regeringen har beslutat om inte får uppkomma. På Fortifikationsverket har man inte uppfattat beloppet som en absolut gräns som inte får passeras. Fortifikationsverket har genomfört ett antal åtgärder för att inom organisationen öka kunskapen om de gränser regeringens beslut sätter och för att begränsa risken för ett framtida överskridande av dessa finansiella ramar. ESV bedömer att det utöver dessa åtgärder vore av värde om ledningen för myndigheten fortsatt poängterar att risk för ytterligare sådana överskridanden inte accepteras och säkerställer att det finns kontrollåtgärder som hanterar denna risk.

ESV har redovisat exempel på kontrollåtgärder för att begränsa risken för att överskrida de ekonomiska ramar regeringens beslutat om (se avsnitt 2.6.2). Dessa handlar bland annat om att myndigheten

- säkerställer att prognosarbetet i och uppföljningen av enskilda investeringsprojekt utformas så att Fortifikationsverket kan göra ställningstaganden om reviderad framställan i ett tidigare skede om det finns risk för överskridande
- inför en budgetreserv för extraordinära kostnader som vid ianspråktagande inbegriper ett ställningstagande om det finns behov av ny framställan med reviderad investeringsram
- säkerställer att checklistor och rutinbeskrivningar är uppdaterade och innehåller det som krävs utifrån gällande bestämmelser och regeringens styrning.

5.1.3 Tydliggör intern dokumentation av affärsmässighet vid förvärv

- ESV föreslår att Fortifikationsverket
- tydligt motiverar och dokumenterar hur myndigheten bedömer affärsmässigheten vid förvärv
 - säkerställer att de interna styrdokument och myndighetens arbetssätt speglar de villkor som regeringen har beslutat om.

Dokumentera bedömningen av affärsmässighet

I interna styrdokument har Fortifikationsverket lyft fram ett antal motiv för att ett förvärv ska bedömas vara affärsmässigt trots att köpeskillingen överstiger marknadsvärderingen. ESV vill här framhålla att det även kan finnas andra avtalsvillkor än köpeskillingen som har påverkan på bedömningen av affärsmässigheten.

ESV menar att dessa motiv inte är tillräckliga för att motivera ett förvärv. Fortifikationsverket behöver även resonera om varför dessa, eller andra, motiv

medför att förvärvet ska anses vara affärsmässigt trots att priset överstiger marknadsvärdet, alternativt varför förvärvet bör genomföras trots att det inte är affärsmässigt. Bedömningen kan också bli att förvärvet inte ska genomföras för att det inte är affärsmässigt och för att det inte finns tillräckliga andra skäl för att genomföra förvärvet ändå. Resonemangen och motiven till Fortifikationsverkets bedömning i de enskilda fallen behöver tydligt dokumenteras i interna beslutsdokument.

Säkerställ att interna styrdokument speglar det regeringen beslutat om

Flera av Fortifikationsverkets interna styrdokument för att bedöma affärsmässighet är formulerade på ett sätt som indikerar att medarbetare ska motivera att förvärvet är affärsmässigt, snarare än att de ska bedöma om förvärvet är affärsmässigt eller inte. Fortifikationsverket behöver säkerställa att de interna styrdokumenten och myndighetens arbetssätt fullt ut speglar de villkor som regeringen har beslutat om.

5.2 Förbättrad information till regeringen om enskilda investeringar

Dessa förslag riktar sig i huvudsak till Fortifikationsverket och rör det interna arbetet med att ta fram ändamålsenlig information till regeringen. De två första förslagen i avsnitt 5.2.1 bör dock införas efter samråd med regeringen.

5.2.1 Utveckla framställan inför genomförande av större projekt

ESV föreslår att Fortifikationsverket

- framställer till regeringen om genomförande av investering i två steg
- paketerar investeringar till större projekt på ett sätt som effektiviserar arbetet
- hanterar framtida prislägesuppräknningar vid framställan till regeringen på ett sätt som är förenligt med regelverket.

Framställ om investeringar i två steg

ESV kan se positiva effekter av att Fortifikationsverket, efter samråd med regeringen, inför en förändrad ordning som innebär att myndigheten inkommer med framställan för att få genomföra projektering i tidigt skede av en investering som beräknas överstiga gränsen för regeringsbeslut. Det gäller även om det totala investeringsbeloppet kan vara svårt att uppskatta i det tidiga skedet. Efter projekteringen finns ett mer detaljerat underlag för att med större säkerhet beräkna det totala investeringsbeloppet till den andra framställan, om att genomföra investeringen.

Följden av att genomföra framställan i två steg är att det första regeringsbeslutet blir mer principiellt för om myndigheten alls bör starta investeringsprojektet under de förutsättningar som anges, medan det andra beslutet godkänner det totala

investeringsbeloppet utifrån tidigare lämnad information om bakgrund och syfte med investeringen.

Paketera investeringar till större projekt

För att en modell med framställan i två steg inte ska öka administrationen, vare sig hos Fortifikationsverket eller regeringen, bör Fortifikationsverket efter samråd med regeringen överväga att i större utsträckning paketera de investeringar som har ett nära samband i tid och geografi eller objekttyp till ett större investeringsprojekt. På detta sätt kan antalet ärenden som regeringen ska besluta om minska något.

Då det enbart är beloppsgränsen som styr vilka projekt som myndigheten ska överlämna för regeringens prövning är det avgörande för regeringens insyn i investeringsverksamheten hur projekten paketeras. ESV ser positivt på att paketeringen av investeringarna blir mer ändamålsenlig för regeringens styrning och uppföljning.

Hantera prislägesuppräknings enligt gällande regelverk

Enligt ESV strider Fortifikationsverkets prislägesuppräkning av regeringsbesluten mot regelverket. En myndighet kan inte påföra ett indexvärde på en ekonomisk investeringsram som regeringen har beslutat utan att möjligheten till detta explicit framgår i regeringens beslut. Om Fortifikationsverket vill inkludera en prislägesuppräkning i framställan bör myndigheten, på samma sätt som Statens fastighetsverk gör, prognosticera effekten i kronor och inkludera denna i det framställda beloppet. Om regeringen vill medge att investeringsramen får justeras utifrån index i efterhand, kan regeringen besluta om detta.

5.2.2 Säkerställ att regeringen får rätt beslutsunderlag vid avsteg från affärsmässighet

ESV föreslår att Fortifikationsverket utvecklar de interna styrdokumenterna för att säkerställa att myndigheten lämnar det beslutsunderlag regeringen behöver vid avsteg från affärsmässigheten vid förvärv.

För att regeringen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna besluta om huruvida Fortifikationsverket ska genomföra eller inte genomföra ett förvärv till villkor som strider mot kravet på affärsmässighet, krävs det sannolikt annan information än vid beslut om större investeringar. Fortifikationsverket har dock en standardmall för alla typer av regeringsskrivelser vilken inte är utformad utifrån den specifika information regeringen behöver för att bedöma om ett förvärv ska genomföras när det inte bedöms uppfylla kraven på affärsmässighet.

ESV bedömer att det är viktigt att Fortifikationsverket säkerställer att myndigheten i varje enskilt fall lämnar det beslutsunderlag regeringen behöver för att beredning och beslut av myndighetens framställan ska kunna genomföras på ett effektivt sätt.

5.2.3 Inrätta formaliserade kontakter för löpande utveckling och uppföljning

ESV föreslår att Fortifikationsverket och Regeringskansliet inrättar formaliserade och regelbundna kontakter för att skapa förutsättningar för en effektivare handläggning och löpande uppföljning av de investeringar regeringen har beslutat om.

Formaliserade och regelbundna kontakter mellan Regeringskansliet och Fortifikationsverket för att utveckla samarbetet bör införas. Inom ramen för dessa kontakter skulle man kunna diskutera innehållet i de underlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen om enskilda investeringsärenden. Detta borde skapa förutsättningar för en mer förutsebar handläggning av myndighetens investeringsärenden till följd av en förbättrad kvalitet i underlagen. Prioriteringar mellan de olika investeringsärendena kan även göras vid dessa kontakter.

Därutöver bör en löpande uppföljning av pågående regeringsbeslutade investeringar genomföras, där avvikelser som inte kräver förnyad framställan rapporteras och diskuteras. Det kan exempelvis vara väsentliga förseningar, förändrad omfattning eller funktion.

5.3 Förbättrade underlag till regeringen om övergripande investeringsplanering

Dessa förslag handlar om innehållet i underlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen om planering och uppföljning av investeringsverksamheten på övergripande nivå. Till viss del skulle de kunna genomföras av Fortifikationsverket inom ramen för de nu gällande kraven på underlagen. Vissa förslag förutsätter dock att regeringens styrning ändras. Avsnitten 5.3.1–5.3.4 handlar om innehållet i underlagen i sak, medan avsnitt 5.3.5 handlar om regeringens styrning.

5.3.1 Redovisa bedömningar av årliga investeringsvolym

ESV föreslår att Fortifikationsverket i budgetunderlagen redovisar en investeringsplan som återspeglar myndighetens bedömning av de årliga investeringsvolymerna, snarare än planeringsläget i aktuella investeringsprojekt.

De investeringsplaner som Fortifikationsverket redovisar i de ordinarie och kompletterande budgetunderlagen utgår från det aktuella planeringsläget i myndighetens påbörjade och planerade projekt. De planerade investeringsvolymerna

för varje projekt och budgetår summeras till årliga totala investeringsvolymerna för objektgrupperna och för hela investeringsplanen.

Denna metod för att ta fram investeringsplanen leder, enligt ESV:s bedömning, inte nödvändigtvis till en realistisk bedömning av den totala årliga investeringsvolymen hos myndigheten. Det som har fungerat väl i en situation med stabila investeringsvolymerna mellan åren fungerar inte nödvändigtvis lika bra i nuvarande expansiva skede. Under senare år har Fortifikationsverket behövt förklara utfall som ligger förhållandevis långt under fastställd investeringsplan. Samtidigt har myndigheten gjort förhållandevis stora förändringar i beräknade investeringsvolymerna för enskilda budgetår mellan redovisningstillfällen.

ESV anser Fortifikationsverket bör sträva efter att redovisa investeringsplaner som myndigheten bedömer som realistiska, utifrån de planeringsförutsättningar som regeringen bestämmer. Metoderna för att ta fram så bra prognoser som möjligt i varje enskilt investeringsprojekt kan då behöva kompletteras med antaganden för investeringsplanens objektgrupper och för investeringsplanen som helhet. Det kan handla om olika aspekter av realiserbarheten i planerade investeringsvolymerna och om förväntningar av tillkommande volymerna av ännu inte planerade investeringsprojekt. Även kostnadsbedömningar kan vara aktuella att hantera på övergripande nivå, om det erfarenhetsmässigt finns systematiska avvikelser mellan prognoser och utfall på projektnivå.

ESV menar att bedömningar av de årliga investeringsvolymerna på objektgrupps- och totalnivå ger förutsättningar uppföljning av Fortifikationsverkets investeringsplaner som är meningsfullare – och för myndigheten rättvisare – än vad som är möjligt i dag.

5.3.2 Specificera och förklara med utgångspunkt i investeringsplanens objektgrupper

ESV föreslår att Fortifikationsverket

- utgår från investeringsplanens objektgrupper när myndigheten i budgetunderlagen redovisar förteckningar över investeringar som ingår i investeringsplanen samt förklaringar av avvikelser och förändringar i förhållande till fastställd investeringsplan
- i samråd med Regeringskansliet och Försvarsmakten ser över investeringsplanens indelning.

Sortera projektspecifikationerna utifrån objektgrupperna

I budgetunderlagen lämnar Fortifikationsverket förteckningar över de investeringsprojekt som ingår i investeringsplanen, med specifikation av de projekt som bedöms kosta mer än 20 miljoner kronor.

ESV anser att förteckningar över investeringsprojekt kan vara användbara, men att de bör utformas så att de på ett tydligare sätt än i dag förklarar investeringsplanens innehåll. För det första bör Fortifikationsverket specificera investeringar som ingår i investeringsplanen med utgångspunkt i de objektgrupper som planen är indelad i. Av redovisningen bör det framgå hur de större investeringsprojekten respektive grupper av mindre investeringsprojekt sorterar under objektgrupperna i Fortifikationsverkets investeringsplan.

För det andra bör Fortifikationsverket, vid behov, inkludera differensposter som förklarar antaganden som myndigheten har gjort på objektgruppsnivå eller för investeringsplanen som helhet.

ESV anser därutöver att en annan gräns för specifikation av projekt än 20 miljoner kronor bör övervägas. Exempelvis skulle kravet kunna omfatta de projekt som är av en sådan storleksordning att de omfattas av krav på regeringsbeslut.

Förklara årsvisa avvikelser och förändringar på objektgruppsnivå

I budgetunderlagen lämnar Fortifikationsverket underlag som specificerar årsvisa avvikelser i prognosticerat utfall och förändringar i planen. De årsvisa skillnaderna specificeras för investeringar som bedöms överstiga 20 miljoner kronor. ESV bedömer att det skulle vara till större nytta med underlag som tar sikte på att förklara avvikelser och förändringar i beloppen på objektgruppsnivå. Det kan vara relevant att specificera väsentliga förändringar i enskilda investeringsprojekt, men knappast alla skillnader som uppstått i projekt över 20 miljoner kronor.

Vidare bedömer ESV att avvikelser och förändringar bör redovisas i förhållande till den fastställda investeringsplanen, även i det uppdaterade budgetunderlaget. Detta inte minst för att ge regeringen ett bra underlag för att jämföra investeringsplanen i den kommande budgetpropositionen med den investeringsplan som redovisades i föregående års budgetproposition.

Se över investeringsplanens indelning i objektgrupper

För att ett ökat fokus på investeringsplanens objektgrupper ska bli användbar för regeringens styrning och uppföljning krävs att indelningen är ändamålsenlig.

Nuvarande objektgrupper (Byggnader och markanläggningar, Fastighetsförvärv, Försvarsanläggningar och Flygfält) grundas på typ av objekt. ESV bedömer att det

finns skäl att överväga en indelning som tydligare kopplar till utvecklingen av försvaret. Inspiration bör kunna hämtas från objektgrupperna i Försvarets investeringsplan (Arméstridskrafter, Marinstridskrafter, Flygstridskrafter, Operativ ledning och Logistik), även om hänsyn behöver tas till att Försvaretsmakten inte är Fortifikationsverkets enda hyresgäst.

En översyn av investeringsplanen bör ske i samråd mellan Fortifikationsverket, Regeringskansliet och Försvaretsmakten. Fortifikationsverket bör lämna ett eventuellt förslag till ny indelning av investeringsplanen i budgetunderlaget.

5.3.3 Följ upp genomförandet av regeringsbeslutade investeringsprojekt

ESV föreslår att Fortifikationsverket lämnar information om de investeringsprojekt som regeringen har beslutat om. Uppgifter bör lämnas

- i budgetunderlagen, i form av att uppgifter om ackumulerat utfall samt uppdaterade bedömningar av totalbelopp och slutår ställs mot plan
- i årsredovisningen, i form av investeringsutgifter under det aktuella budgetåret.

Följ upp genomförandet i förhållande till plan i budgetunderlagen

Fortifikationsverket redovisar i dag, på eget initiativ, information om regeringsbeslutade investeringar i en bilaga till budgetunderlagen. ESV anser att det är lämpligt att myndigheten fortsätter att redovisa särskild information om de investeringsprojekt som regeringen har beslutat om. Det bör gälla alla regeringsbeslut om projekt, även eventuella beslut om projektering.

Denna redovisning bör, enligt ESV:s mening, fokusera på genomförandet av respektive projekt som helhet, i förhållande till plan. Uppgifter om ackumulerat utfall från tidigare år samt uppdaterade bedömningar av totalbelopp och slutår bör redovisas och ställas mot de uppgifter som den fastställda investeringsplanen baseras på. Även den av regeringen beslutade investeringsramen bör anges.

Om planen för investeringsprojektet har ändrats väsentligt bör det kommenteras. En risk för att ett regeringsbeslut om ett investeringsprojekt kan behöva revideras bör alltid ses som en väsentlig förändring som ska kommenteras. Observera att detta inte ersätter behovet av den löpande uppföljningen som föreslås i avsnitt 5.2.3).

Specificera årliga investeringsutgifter i årsredovisningen

I årsredovisningen redovisar Fortifikationsverket information om avslutade investeringsprojekt över 20 miljoner kronor. I denna redovisning ställs projektets totala utgifter mot investeringsramen enligt regeringsbeslutet. ESV kan konstatera att detta inte ger en bild av investeringsutfallet under det budgetår som årsredovisningen avser, vilket bör vara det relevanta i årsredovisningen.

ESV anser att Fortifikationsverket i stället bör specificera investeringsutgiften för det aktuella budgetåret för de projekt som regeringen har beslutat om.

5.3.4 Redovisa långsiktiga planer, målvolymer och intäktsprognoser

ESV föreslår att Fortifikationsverket i budgetunderlaget årligen redovisar en långsiktig

- plan över påbörjade och planerade investeringsprojekt
- uppskattning av vilka årliga investeringsvolymer som krävs för att aktuella mål för försvaret ska kunna uppnås
- prognos över myndighetens hyresintäkter.

Gör en långsiktig plan över påbörjade och planerade projekt

Fortifikationsverket redovisar i dag, på eget initiativ, en förteckning över planerade projekt med samma tolvåriga tidsperspektiv som Försvarmaktens investeringsplan. För att projekt som initieras av hyresgästerna ska inkluderas krävs att Fortifikationsverket uppfattar att hyresgästen åtminstone har fattat beslut om beställning.

ESV bedömer att en långsiktig plan över planerade investeringar – och påbörjade investeringar i den utsträckning sådana finns – kan ha ett värde. En sådan plan visar förväntad årlig investeringsvolym under en längre tidsperiod för de investeringar som faktiskt är på gång. Det är dock viktigt att notera att en sådan plan inte visar vare sig förväntade eller fordrade investeringsvolymer.

Gör en uppskattning av vilken investeringsvolym som behövs för att nå målen

Den tolvåriga förteckningen över planerade projekt ligger till grund för den bedömning som Fortifikationsverket gör av hyresgästernas behov av investeringar på längre sikt. Denna bedömning baseras därmed på planerade projekt.

ESV anser att Fortifikationsverket även bör göra en bedömning av vilka årliga investeringsvolymer myndigheten på sikt behöver leverera för att de av regeringen definierade målen för verksamheten ska nås. Detta måste göras utifrån tydliga planeringsförutsättningar, av vilka det framgår vilka beslut om verksamhetens inriktning som myndigheten ska utgå från när det aktuella budgetunderlaget tas fram.

En långsiktig bedömning av årliga målvolymer kan ställas mot de investeringar som faktiskt är planerade. Genom en sådan jämförelse får både myndigheten och regeringen en bild av vilka insatser som behöver göras i myndighetens verksamhet för att landa i en rätt avvägd verksamhet för att nå målen för verksamheten. Det vill säga om myndigheten bör bibehålla, utöka eller minska sin verksamhet för att investeringsverksamheten ska balansera mot målen.

Gör en långsiktig prognos över hyresintäkterna

ESV anser att Fortifikationsverket även bör redovisa en prognos över hur Fortifikationsverkets hyresintäkter långsiktigt kommer att utvecklas, givet att investeringarna i investeringsplanen genomförs.

En långsiktig hyresintäktsprognos kan ge en bild av hur hyresgästernas hyreskostnader kommer att utvecklas till följd av de planerade investeringarna. Eftersom hyresgästerna till stor del ska betala hyrorna med anslagsmedel kan en sådan prognos vara ett sätt att synliggöra hur investeringarnas kommer att påverka statens budget. En sådan prognos skulle kunna ses som en del av den information som läggs till grund för förslaget till låneram för samhällsinvesteringar.

En sådan prognos ger även en bild av hur Fortifikationsverkets verksamhet kan och behöver dimensioneras på sikt.

5.3.5 Tydliggör kraven på Fortifikationsverkets underlag

ESV föreslår att regeringen

- ser över de verksamhetsanpassade krav som ställs på Fortifikationsverkets underlag om investeringar, i linje med ESV:s förslag om underlagens innehåll i avsnitten 5.3.1–5.3.4.
- tydliggör att de verksamhetsanpassade kraven ska ses som komplement till bestämmelserna om investeringsplaner i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- säkerställer att planeringsförutsättningarna är tydliga.

Tydliggör kraven på information om investeringar

I Fortifikationsverkets regleringsbrev finns krav på den information om investeringar som myndigheten ska redovisa. Vilken information som ska lämnas i årsredovisning framgår av åiterrapporteringskrav och villkor till låneramen för samhällsinvesteringar. Kraven på information i de ordinarie och kompletterande budgetunderlagen framgår av ett antal uppdrag och villkor till låneramen för samhällsinvesteringar.

ESV bedömer att regeringen bör se över dessa verksamhetsanpassade krav på underlag om Fortifikationsverkets investeringar, i linje med ESV:s förslag om underlagens innehåll i avsnitten 5.3.1–5.3.4. I syfte att skapa överskådlighet kan det vara lämpligt att samla de krav som ställs på informationen i respektive dokument.

Det bör, enligt ESV:s mening, framgå att kraven ska ses som komplement till bestämmelserna om investeringsplaner i 3 respektive 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Detta för att tydliggöra att kraven inte ersätter de bestämmelser om information om investeringar som gäller generellt för myndigheter som genomför samhällsinvesteringar. Vid framtagandet av kraven bör

det även beaktas att det finns bestämmelser om investeringsplaner och redovisning av investeringsprojekt i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter.

Säkerställ att planeringsförutsättningarna är tydliga

De verksamhetsanpassade kraven på Fortifikationsverkets underlag – som i princip bör vara av bestående natur – bör kompletteras med de aktuella planeringsförutsättningar som myndigheten ska utgå från när det aktuella budgetunderlaget tas fram. I nu gällande regleringsbrev anges till exempel att Fortifikationsverket ska bidra till den tillväxt som anges i regeringens beslut om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 (se avsnitt 1.2.1).

Vid uppföljningen av investeringsplaner, och andra bedömningar om investeringsverksamheten som myndigheten har gjort, kan man då skilja förändringar och avvikelser som beror på nya politiska beslut om verksamhetens inriktning från förändringar som har andra orsaker.

5.4 Konsekvenser av förslagen

ESV bedömer att ovanstående förslag kan öka myndighetens möjligheter att ha kontroll över sin verksamhet, tillförsäkra att den bedrivs på korrekt sätt och ger förutsättningar för myndigheten att lämna relevant information till regeringen vid rätt tillfälle.

Förslagen bedöms medföra att transparensen i Fortifikationsverkets investeringsverksamhet gentemot regeringen ökar. Det ger regeringen bättre underlag för att löpande följa upp de ärenden som regeringen beslutat om. Om Fortifikationsverket exempelvis paketerar investeringar till sammanhängande projekt får regeringen större ärenden som tydligare bidrar till genomförandet av aktuella försvarsbeslut. Projekten blir därmed också mer angelägna för regeringen att följa upp.

Förslagen torde också medföra att regeringen får bättre underlag för uppföljning av och beslut om investeringsverksamheten, samt för att vid behov justera styrningen. Investeringsplaner som återspeglar Fortifikationsverkets bedömning av de årliga investeringsvolymerna under den aktuella treårsperioden ger en relevantare grund för uppföljning av utfallet.

ESV föreslår att Fortifikationsverket kompletterar den tolvåriga långsiktiga planen över påbörjade och planerade investeringsprojekt med en långsiktig uppskattning av vilka årliga investeringsvolymerna myndigheten bedömer att den behöver leverera för att de av riksdagen beslutade målen för totalförsvaret ska nås. Ställda mot varandra skulle dessa underlag kunna vara en bra utgångspunkt för regeringens uppföljning av

hur väl myndighetens planering av verksamheten svarar mot målen för verksamheten.

Om Fortifikationsverket ska ta fram en bedömning av investeringsverksamhetens volym utifrån de politiska inriktningsbesluten, torde med detta också följa ett ansvar för att planera för att bedriva verksamheten i den omfattning som krävs. ESV:s förhoppning är att det på sikt ska leda till att myndigheten tar ett tydligare ansvar för planeringen av investeringsverksamheten.

ESV bedömer att om förslagen genomförs, skulle det på sikt kunna innebära att regeringens förtroende för myndigheten ökar, vilket i sin tur skulle kunna öppna upp för en ökad delegation av investeringsbeslut till Fortifikationsverket.

ESV vill slutligen peka på att expansionen av försvaret innebär utmaningar och genomförs i en komplex kontext. Tillsammans med den ekonomiska utvecklingen i omvärlden i stort försvårar detta möjligheten till att planera investeringsverksamheten. Risken för fel i prognostiseringen av investeringsverksamheten kommer sannolikt öka och innebär ett större behov av dialog och lärande mellan regering och Fortifikationsverket, men sannolikt också hyresgästerna.

Förslagen bedöms inte medföra ökade kostnader hos Fortifikationsverket och Regeringskansliet.

Bilaga 1



Regeringsbeslut

2021-10-28
Fi2021/03516

Finansdepartementet

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm

Uppdrag att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet

Regeringens beslut

Regeringen ger Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet och myndighetens interna styrning och kontroll av densamma, samt vid behov lämna förslag till nödvändiga förändringar av verksamheten, bl.a. avseende uppföljningen av de objekt vars genomförande kräver regeringsbeslut och kostnadskontrollen för enskilda investeringsobjekt.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 15 juni 2022. Regeringskansliet ska även löpande informeras om genomförandet av uppdraget.

Närmare om uppdragets utförande

I uppdraget ingår att analysera Fortifikationsverkets investeringsplanering och uppföljningen av densamma samt kostnadskontrollen över enskilda investeringsobjekt. Analysen ska innefatta både det öppna och det slutna beståndet, med beaktande av den komplexitet som omger fastighetsförvärven.

ESV ska även utföra en jämförelse av Fortifikationsverkets och Statens fastighetsverks investeringsverksamhet samt den interna styrningen och kontrollen av densamma.

ESV ska bl.a. utföra en analys av Fortifikationsverkets rutiner för uppföljning av projekten (inklusive överskridanden av beslutade ramar), utvärdera myndighetens interna riktlinjer och styrdokument för investeringsprocesser, samt kartlägga

myndighetens rutiner för och dokumentation av bedömningar av affärsmässighet och särskilda skäl för att avvika från kravet på affärsmässighet i enskilda investeringsärenden.

I uppdraget ingår även att följa upp om de ekonomiska underlag som Fortifikationsverket årligen lämnar till regeringen, i form av budgetunderlag och investeringsplaner, liksom de framställningar myndigheten löpande lämnar till regeringen avseende de investeringsärenden som ska underställas regeringens prövning, ger goda förutsättningar för regeringens styrning och uppföljning. Förslagen till förändringar av investeringsverksamheten bör på sikt möjliggöra en ökad delegering av investeringsbeslut till Fortifikationsverket.

Bakgrund

Fortifikationsverket har i uppgift att ansvara och förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Myndigheten bidrar genom sin verksamhet till uppfyllelsen av målet för det militära försvaret som riksdagen har beslutat utifrån propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 136). Fortifikationsverket befinner sig i en stark tillväxtfas som medför flera utmaningar. Till följd av försvarsbeslutet beräknas Fortifikationsverkets investeringsverksamhet öka från knappt 2 miljarder kronor 2020 till över 5 miljarder kronor 2021, för att därefter uppgå till mellan 3,5 och 4,5 miljarder kronor per år 2022—2024. Verksamheten omfattar betydande fastighetsförvärv som har stor påverkan på statens budget.

Fortifikationsverkets fastighetsförvärv sker i en komplex kontext. Det finns tidsutfästelser om när etableringar ska vara genomförda, krav på viss geografisk placering och avvägningar som behöver göras kopplade till fortifikatoriskt skydd. Vidare offentliggörs etableringar och återinrättande av organisationsenheter innan förhandlingar om fastighetsförvärv kan genomföras. Ytterligare en aspekt är att vissa förvärv avser försvarsanläggningar som kommer att ingå i det slutna beståndet, vilket är omgärdat av sekretess. Dessa omständigheter kan utgöra skäl till att frånga kravet på affärsmässighet vid förvärv av fast egendom (se prop. 2021/22:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.6.1).

Riksrevisionen lämnade en revisionsrapport till Fortifikationsverket för 2018, i vilken bristande rutiner vid bl.a. handläggningen av investeringsprojekt hade identifierats, t.ex. i de fall då myndigheten beslutat om en investering som skulle ha överlämnats till regeringen för prövning. Dessa problem bedöms kvarstå.

Det är angeläget att investeringsverksamheten vid Fortifikationsverket bedrivs effektivt. Investeringsutgifterna betalas genom hyresavgifter från framför allt Försvarsmakten, vilket innebär att investeringsverksamheten påverkar utrymmet för genomförandet av andra delar av försvarsbeslutet. Det är angeläget att det finns en god kostnadskontroll samt intern styrning och kontroll, samt att förtroendet för Fortifikationsverket och regelefterlevnad upprätthålls vid genomförandet av försvarsbeslutet.

På regeringens vägnar



Åsa Lindhagen



Elena Roksmann

Kopia till

Försvarsdepartementet/MFI och MFU
Finansdepartementet/BA och IE2
Fortifikationsverket
Försvarsmakten
Statens Fastighetsverk

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.