

Regeringsuppdrag

Rapport

Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut

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

EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2019-11-27

Dnr: 2019-00338

ESV-nr: 2019:30

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anna Kindberg

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att analysera strukturen för den finansiella styrningen och uppföljningen av Totalförsvarets forskningsinstitut och föreslå hur den kan förändras för att skapa bättre förutsättningar för regeringens och myndighetens styrning och uppföljning av verksamheten, bland annat avseende strategisk utveckling.

ESV vill tacka Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som på olika sätt bidragit till att ESV har kunnat genomföra uppdraget.

Maria Ingelsson och Anna Kindberg har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Finansiell styrning av Totalförsvarets forskningsinstitut och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2019-11-27

Clas Olsson

Generaldirektör

Anna Kindberg

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Uppdraget.....	7
1.2 Bakgrund	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Genomförande.....	8
1.5 Rapportens disposition	8
2 Regler och principer för styrning av statliga myndigheter	9
2.1 Styrning av myndigheters verksamhet.....	9
2.2 Styrning och uppföljning av myndigheters finansiering	10
3 FOI:s verksamhet och finansiering.....	17
3.1 Generellt om FOI	17
3.2 FOI:s författningsreglerade uppgift	17
3.3 FOI:s finansiering.....	18
3.4 Anslagsfinansierad verksamhet	19
3.5 Avgiftsbelagd verksamhet.....	22
3.6 Bidragsfinansiering	26
3.7 Finansiering av kunskapsuppbyggnad respektive kunskapstillämpning	27
3.8 Finansiering av forskningsanläggningar	29
3.9 Uttalanden om ändrad styrning av FOI och försvarsforskningen	31
4 Analys av FOI:s nuvarande finansieringsmodell	35
4.1 Rätt kompetens och verksamhetsinriktning	35
4.2 FOI:s stödjande roll.....	38
4.3 Strategisk inriktning av FOI:s verksamhet	39
4.4 Ansvar för finansiering av forskningsanläggningar	42
4.5 Påverkan på FOI:s planering och utförande av verksamheten	43
5 Analys av överskott i den avgiftsbelagda verksamheten	45
5.1 Ackumulerat överskott	45
5.2 Bidragsintäkter i avgiftsbelagd verksamhet	47
5.3 Finansieringsmodellens påverkan	48
6 Slutsatser och förslag	49
6.1 Balansen mellan anslag och avgifter	49
6.2 Avgränsning mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet.....	53
6.3 Styrning av anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet	57
6.4 Konsekvenser av förslagen	62

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen analyserat strukturen för den finansiella styrningen och uppföljningen av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). I uppdraget har också ingått att föreslå förändringar i den finansiella styrningen för att skapa bättre förutsättningar för regeringens och myndighetens styrning och uppföljning av verksamheten, bland annat avseende strategisk utveckling.

FOI:s nuvarande finansieringsmodell kan kortfattat beskrivas som en beställar- och utförarmodell. Den verksamhet som FOI utför utgår i stort sett alltid från en beställning från en uppdragsgivare. Detta gäller så väl anslags- som avgiftsfinansierad verksamhet. Modellen innebär att FOI har begränsade möjligheter att utföra verksamhet som inte specifikt efterfrågas av någon utanför myndigheten. FOI är till stor del, drygt 70 procent, finansierat med avgifter, vilka huvudsakligen kommer från andra statliga myndigheter.

ESV har analyserat vilka förutsättningar som nuvarande finansieringsmodell ger FOI att agera expertmyndighet. Vi har också särskilt analyserat det överskott som har uppstått i den avgiftsbelagda verksamheten. ESV bedömer att beroendet av beställningar begränsar FOI:s möjligheter att ta ansvar för vilken verksamhet som bedrivs. Vi bedömer också att den nuvarande finansieringsmodellen är en viktig orsak till att det har uppstått stora överskott i den avgiftsbelagda verksamheten. Det ackumulerade överskottet bedöms dock i dagsläget inte vara något stort problem.

ESV anser att det är lämpligt att öka andelen anslagsfinansiering av FOI:s verksamhet. Att detaljstyrningen av den anslagsfinansierade verksamheten minskar jämfört med idag, är dock en förutsättning för att de fördelar som en ökad anslagsfinansiering skulle innebära ska realiseras. ESV föreslår att kunskapsuppbyggande verksamhet som idag finansieras med avgifter framöver istället finansieras med anslag som disponeras av FOI. ESV bedömer att en ökad anslagsfinansiering skapar bättre möjligheter för FOI att ta ansvar för verksamheten och att kunna bidra med myndighetens kompetens inom staten. En ökad anslagsfinansiering bedöms vidare kunna ge ett minskat fokus på finansiering av verksamheten och minska risken för att överskott byggs upp. Vissa interna planeringsproblem hos FOI bedöms också kunna minska med en större andel anslagsfinansiering.

ESV bedömer att fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig för verksamhet som utgår från ett konkret behov hos en beställare. Detta gäller både för inom- och utomstatliga beställare. Det ekonomiska målet bör även fortsättningsvis vara full

kostnadstäckning. FOI bör också fortsatt ha rätt att besluta om avgifternas storlek och att disponera avgiftsinkomsterna.

I syfte att skapa en tydligare styrmodell bedömer ESV att gränsdragningen mellan anslagsfinansierad och avgiftsbelagd verksamhet bör tydliggöras i FOI:s instruktion. Den avgiftsbelagda verksamheten bör särskiljas från FOI:s grundläggande anslagsfinansierade uppgifter. Den föreslagna finansieringsmodellen ger utrymme att tydliggöra FOI:s grundläggande uppgifter, om det finns önskemål att ge FOI ett tydligare ansvar för viss forskning, utveckling och utredning för totalförsvarets behov.

ESV föreslår att de anslagsmedel som tillförs för kunskapsuppbyggande verksamhet läggs till anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* och att anslaget får ett ändamål i linje med vad som normalt gäller för förvaltningsanslag. Det innebär att utgångspunkten bör vara FOI:s författningsreglerade uppgifter.

Något som bör påpekas är att en ny finansieringsmodell i sig inte är en lösning på vare sig bristande finansiering eller prioriteringskonflikter. FOI:s roll och ansvar i förhållande till övriga totalförsvarsmyndigheter är också en faktor som bör vägas in i bedömningen av vilken finansieringsmodell som är lämpligast för FOI.

1 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi uppdraget och hur vi har tolkat det. Vi beskriver också vilka avgränsningar vi har gjort och hur vi har genomfört uppdraget.

1.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen (Försvarsdepartementet) analyserat strukturen för den finansiella styrningen och uppföljningen av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).¹ I uppdraget har också ingått att föreslå förändringar i den finansiella styrningen för att skapa bättre förutsättningar för regeringens och myndighetens styrning och uppföljning av verksamheten, bland annat avseende strategisk utveckling.

1.2 Bakgrund

Av regeringsbeslutet om uppdraget framgår att FOI med nuvarande finansieringsmodell har svårt att tillmötesgå och realisera ökade krav och ambitioner. Finansieringsmodellen uppges även begränsa FOI:s möjlighet att agera som expertmyndighet för regeringen och andra myndigheter. Vidare har FOI haft svårt att hålla den avgiftsfinansierade verksamheten inom målet om full kostnadstäckning, då myndigheten återkommande har ackumulerat överskott. Detta anges delvis bero på avsaknad av, eller sent lagda, kundbeställningar som gör det svårt för FOI att planera och dimensionera verksamheten.

1.3 Avgränsningar

Uppdraget har omfattat att kartlägga och lämna förslag avseende finansiell styrning och uppföljning. För att det ska vara möjligt att avgöra vad som är den mest lämpliga modellen för finansiell styrning av en verksamhet krävs att generella styrningsfrågor, som vilket ansvar en myndighet ska ha inom ett visst område, är klarlagda. ESV:s uppdrag har inte omfattat att föreslå förändringar i FOI:s, eller andra myndigheters, uppgifter och ansvar.

Frågor som innebär tolkning av regelverk som ligger utanför ESV:s kompetensområde, som upphandlings- respektive konkurrenslagstiftningen och EU:s statsstödsregler, har vi inte utrett.

Enligt vår tolkning ryms det inte heller inom uppdraget att lämna detaljerade förslag på en heltäckande utformning av anslagsposter, ändamål och storlek på anslagsposter.

¹ Regeringsbeslut Fö2019/00418/MFU, *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket avseende Totalförsvarets forskningsinstitut*, Försvarsdepartementet, 2019-04-04.

1.4 Genomförande

Uppdraget har genomförts genom analys av material så som instruktion och regleringsbrev för FOI samt årsredovisningar och budgetunderlag. Även tidigare utredningar inom området och budgetpropositioner har använts. FOI har tillhandahållit information och material om myndighetens verksamhet och finansiering. Företrädare för FOI har intervjuats vid flera tillfällen. Vi har också träffat företrädare för Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Riksrevisionen.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi de regler och principer som ligger till grund för styrning av statliga myndigheter för att ge en grund för att förstå de mer situationsspecifika beskrivningarna och resonemangen i de övriga kapitlen. I kapitel 3 beskrivs FOI:s nuvarande uppdrag, verksamhet och finansieringsmodell. I kapitel 4 och 5 analyserar vi FOI:s nuvarande finansieringsmodell samt det överskott som uppstått i den avgiftsbelagda verksamheten. I kapitel 6 presenteras ESV:s slutsatser, förslag och konsekvenser av dessa förslag.

2 Regler och principer för styrning av statliga myndigheter

I det här kapitlet beskriver vi allmänna regler och principer för styrning av statliga myndigheter som vi bedömer som relevanta för uppdraget.

2.1 Styrning av myndigheters verksamhet

2.1.1 Grundläggande ansvarsförhållanden

De statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen lyder enligt regeringsformen under regeringen.² Dessa myndigheter står alltså i ett lydadsförhållande gentemot regeringen³ som styr riket och ansvarar inför riksdagen.⁴ Regeringsärenden avgörs kollektivt av regeringen vid regeringssammanträden.

Regeringskansliet är en förvaltningsmyndighet under regeringen som har till uppgift att bereda regeringsärenden och biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt.⁵ Av 16 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att detta inkluderar att begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i regeringsärenden. Av samma förordning framgår att Regeringskansliet avgör ärenden om bland annat utlämnande av allmän handling, avskrivning och överlämnande av ärenden och förordnanden av representanter vid förhandlingar inom EU och internationella organisationer. Regeringskansliet har inte till uppgift att besluta i ärenden som innebär ställningstaganden i frågor av politisk natur.

2.1.2 Verksamhetsstyrning genom lag, förordning och regeringsbeslut

Vilken verksamhet myndigheterna ska bedriva styrs i första hand genom lagar, som beslutas av riksdagen, och förordningar, som beslutas av regeringen.

Myndighetsförordningen (2007:515) gäller alla förvaltningsmyndigheter i den mån inget annat har reglerats i lag eller annan förordning. Myndighetsförordningen reglerar bland annat vissa generella uppgifter som förvaltningsmyndigheter i allmänhet har. Myndigheterna ska bland annat fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁶ Vidare ska myndigheterna ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen

² 12 kap. 1 § regeringsformen.

³ Regeringen får dock, enligt 12 kap. 2 § regeringsformen, inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

⁴ 1 kap. 6 § regeringsformen.

⁵ 7 kap. 1 § regeringsformen.

⁶ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.⁷

Vilka specifika uppgifter en enskild myndighet ska ha regleras i första hand i en förordning med instruktion för den aktuella myndigheten. Instruktionen gäller tills vidare och är det huvudsakliga styrdokumentet för den långsiktiga styrningen av myndigheter. Myndigheters uppgifter kan även regleras i andra författningar inom en myndighets verksamhetsområde.

Regeringen preciserar styrningen av myndigheternas verksamhet genom regeringsbeslut. En typ av regeringsbeslut är de regleringsbrev avseende statliga myndigheter och statliga medel som beslutas för varje budgetår. De reglerar i första hand myndigheternas finansiella förutsättningar, baserat på riksdagens beslut om statens budget för det aktuella budgetåret. Regleringsbreven innehåller dock även en verksamhetsdel.⁸ I verksamhetsdelen kan regeringen komplettera styrningen i myndighetens instruktion genom mål för verksamheten, återrapporteringskrav och uppdrag. Denna styrning är kortsiktig, då regleringsbreven bara gäller för det aktuella budgetåret.

Verksamhetsstyrningen i regleringsbrevet ska ligga inom ramen för vad de medel som myndigheten förfogar över får användas till. Då de flesta myndigheter disponerar anslagsmedel som får användas för myndighetens förvaltningsutgifter, är det normalt myndighetens uppgifter enligt instruktionen och andra förordningar som sätter ramarna för styrningen.

2.2 Styrning och uppföljning av myndigheters finansiering

2.2.1 Från budgetbeslut till regleringsbrev

Det regleras i regeringsformen att det är riksdagen som har den grundläggande kompetensen att besluta om skatter och avgifter till staten samt om statens budget.⁹ Ytterligare bestämmelser om statens budget finns i budgetlagen (2011:203).

Enligt budgetlagen omfattar statens budget alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Huvudprincipen är att statens inkomster ska budgeteras och redovisas på inkomstitlar och att statens utgifter ska budgeteras och redovisas på anslag.¹⁰ Genom budgetbeslutet bemyndigar riksdagen regeringen

⁷ 7 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸ Det finns regleringsbrev som saknar verksamhetsdel. Sådana kallas för anslagsbrev.

⁹ 9 kap. regeringsformen.

¹⁰ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

att under viss tid och under vissa villkor använda anvisade anslagsmedel till de ändamål som riksdagen har angett.

När riksdagen har beslutat om statens budget beslutar regeringen om myndigheternas regleringsbrev för det kommande budgetåret. Genom regleringsbreven tilldelar regeringen de av riksdagen anvisade anslagsmedlen till myndigheterna. Regeringen kan dela in anslagen i anslagsposter och delposter.

I regleringsbrevens finansieringsdel framgår vilken myndighet som får disponera respektive anslagspost och vilka villkor som gäller för utnyttjandet av anslagsmedlen. Även villkor för avgiftsbelagda och bidragsfinansierade verksamheter kan framgå här. Finansieringsdelen kan även innehålla villkor som inte är knutna till en finansieringskälla, utan gäller generellt för en myndighet.

2.2.2 Ram-, förvaltnings- och sakanslag

Den formella benämningen på alla anslag är numera ramanslag. Ramanslag är en typ av anslag som det går att koppla anslagssparande och anslagskredit till.

Anslagssparande innebär att hela eller delar av det belopp som finns kvar på anslaget vid budgetårets slut (anslagsbehållningen) får överföras till följande år. Utnyttjande av en anslagskredit innebär att myndigheten använder mer medel än årets tilldelade belopp, och eventuellt sparande från föregående år, och att nästa års disponibla anslagsmedel minskar med motsvarande belopp.

I praktiken finns två huvudtyper av ramanslag, förvaltningsanslag och sakanslag. Förvaltningsanslag är anslag som ska användas för statliga myndigheters förvaltningsutgifter, det vill säga den löpande driften av en verksamhet i form av utgifter för personal, lokaler, kontorsutrustning och övrig förvaltning. Det vanligaste är att förvaltningsanslag benämns med den aktuella myndighetens namn. De flesta förvaltningsanslag räknas årligen upp genom pris- och löneomräkning (PLO).¹¹ Sakanslag används för andra typer av utgifter, till exempel transfereringar och samhällsinvesteringar. Benämningarna förvaltningsanslag och sakanslag är informella, men reglerna om finansiella villkor skiljer sig åt mellan anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter och andra anslag.

För anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter gäller enligt anslagsförordningen (2011:223) att anslagssparande och anslagskredit får disponeras med tre procent av det tilldelade beloppet.¹² För övriga anslag gäller att regeringen beslutar särskilt om såväl anslagssparande som anslagskredit. Den högsta

¹¹ Det förekommer också att anslag för andra slag av utgifter omräknas, till exempel vissa anslag som finansierar investeringsutgifter under utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* och utgiftsområde 22 *Kommunikationer*.

¹² 7 och 8 §§ anslagsförordningen (2011:223).

anslagskredit som regeringen kan medge är 10 procent av anvisat anslag.¹³ I regleringsbrevet anges anslagssparande och anslagskredit för alla anslagsposter, oavsett typ av anslag.

Även den praktiska hanteringen skiljer sig åt. För förvaltningsanslag gäller generellt att medlen betalas ut månadsvis till ett räntebärande konto hos Riksgälden som myndigheten har tillgång till. Medel som myndigheten inte disponerar för den egna verksamheten hanteras däremot i regel i det icke räntebelagda betalningsflödet. Myndigheten får då inga utbetalningar av anslagsmedel utan har dragningsrätt på statens centralkonto i Riksbanken (SCR).

2.2.3 Avgiftsbelagd verksamhet

Frivilliga och inomstatliga avgifter

I regeringsformens mening är avgifter betalningar för specifika motprestationer från det allmänna, vilket skiljer dem från skatter som inte ger någon direkt motprestation. Reglerna skiljer sig delvis åt för avgifter som är tvingande för enskilda att betala respektive avgifter som tas ut för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster får regeringen självständigt besluta om, med stöd av det som brukar kallas regeringens restkompetens.¹⁴ Sådana avgifter brukar ibland kallas avgifter i uppdragsverksamhet.

Det är tveksamt om avgifter som statliga myndigheter tar ut av varandra är avgifter i regeringsformens mening, eftersom de inte direkt påverkar förhållandet mellan det allmänna och enskilda, och inte innebär några inkomster för staten som helhet. Av praxis anses dock inomstatliga avgifter omfattas av de regler som gäller för utomstatliga avgifter, även om det inte framgår explicit. De hanteras då som avgifter i uppdragsverksamhet.

Rätt att ta ut avgifter

Regler om avgifter som tas ut av myndigheter under regeringen finns i avgiftsförordningen (1992:191). Av 3 § avgiftsförordningen framgår att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande för myndigheter att ta betalt för vissa typer av varor och tjänster, under förutsättning att varan eller tjänsten är förenlig med myndighetens uppgift och att den avgiftsbelagda verksamheten är antingen av mindre omfattning eller av tillfällig natur. Detta bemyndigande omfattar bland annat publikationer, konferenser och tillfällig uthyrning av utrustning och

¹³ 3 kap. 8 § budgetlagen (2011:203).

¹⁴ 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

lokaler. I 15–21 §§ avgiftsförordningen finns bestämmelser om avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m.m. Alla andra avgifter som myndigheter under regeringen tar ut måste ha stöd i särskilda bemyndiganden som riktar sig till den enskilda myndigheten.

Särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster finns ofta i myndighetens instruktion. Sådana bemyndiganden innebär oftast en skyldighet för myndigheten att ta ut avgift för en vara eller en tjänst. Ett särskilt bemyndigande gäller före det generella bemyndigandet i 4 §, även om det avser en vara eller tjänst som är av ett slag som omfattas av det generella bemyndigandet.

Rätt att disponera avgiftsinkomster

Vissa inkomster får myndigheterna disponera direkt. Har myndigheten inte rätt till det ska inkomsterna redovisas mot inkomstitel. Enligt budgetlagen ska inkomster som riksdagen har beslutat ska specialdestineras till en viss verksamhet inte redovisas mot inkomstitlar.¹⁵ För avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om specialdestination.¹⁶

För att en myndighet ska få disponera avgiftsinkomster krävs ett särskilt bemyndigande, utom för avgifter som tas ut med stöd av 4 och 15 §§ avgiftsförordningen.¹⁷ Ett särskilt bemyndigande kan finnas i förordning eller i regleringsbrev. För frivilliga avgifter finns det i princip alltid ett sådant bemyndigande.

Beslut om avgiftsnivå och ekonomiska mål

Av 5 § avgiftsförordningen framgår att en myndighet får bestämma storleken på de avgifter som den tar ut bara om det finns ett särskilt bemyndigande från regeringen.¹⁸ Om regeringen inte har angett något annat ska myndigheten beräkna avgiftsnivån utifrån att intäkterna helt ska täcka den aktuella avgiftsbelagda verksamhetens kostnader. Annorlunda uttryckt är det ekonomiska målet för verksamheten, det vill säga hur stor andel av kostnaderna som intäkterna ska täcka, ”full kostnadstäckning”.

Av samma paragraf framgår också att myndigheterna får bestämma avgiftsnivån för avgifter som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 §. För dessa avgifter gäller det ekonomiska målet ”upp till full kostnadstäckning”. Det innebär att allt i spannet mellan gratis och full kostnadstäckning är tillåtet. Undantaget är

¹⁵ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

¹⁶ 3 kap. 7 § budgetlagen (2011:203).

¹⁷ 25 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹⁸ Sådana särskilda bemyndiganden finns i regel för frivilliga avgifter och ofta även för belastande avgifter.

tjänsteexport som bedrivs med stöd av 4 §, där myndigheten får bestämma avgiftens storlek så att full kostnadstäckning uppnås.

Kostnader som ska täckas vid full kostnadstäckning

Vad som menas med full kostnadstäckning preciseras närmare i ESV:s föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen. Där framgår att myndigheten ska beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks i respektive avgiftsbelagd verksamhet. Det innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.

Med direkta kostnader menas kostnader som förs direkt till en viss kostnadsbärare, till exempel ett projekt. Med indirekta kostnader menas kostnader som är gemensamma för flera kostnadsbärare och fördelas på dessa.

För att fördelningen av de indirekta kostnaderna ska bli rättvisande krävs att myndigheten gör en analys av vilka kostnader som bör föras till en viss avgiftsbelagd verksamhet. Vilka kostnader det är beror bland annat på hur avgiftsbemyndigandet är formulerat och hur stor andel av myndighetens kostnader som är anslagsfinansierade. Kostnader för remisser, regelutveckling, internationellt förhandlingsarbete, allmän rådgivning och information brukar exempelvis inte räknas med i avgiftsunderlaget för myndigheter som har anslag att finansiera dessa med. Detsamma gäller allmän forskning och utvecklingsarbete om det inte framgår av avgiftsbemyndigandet att de ska räknas med. Kostnader för myndighetsledning, administrativt stöd, it-tjänster, lokaler, bibliotek, personalvård och kapitalkostnader ska däremot normalt fördelas på både den anslagsfinansierade och den avgiftsbelagda verksamheten. Myndigheter som är helt avgiftsfinansierade måste dock av naturliga skäl beräkna avgifterna så att de täcker alla myndighetens kostnader.¹⁹

Akkumulerade över- och underskott

Om intäkterna i en avgiftsbelagd verksamhet där det ekonomiska målet är full kostnadstäckning, och där myndigheten disponerar inkomsterna, är högre eller lägre än verksamhetens kostnader uppstår ett över- respektive underskott. Det över- eller underskott som uppstår under ett räkenskapsår påverkar myndighetens kapitalförändring och ska balanseras i ny räkning. Det betyder att det läggs ihop med över- eller underskotten från tidigare år till ett ackumulerat över- eller underskott. Myndigheten ska specificera orsakerna till årets kapitalförändring i en not till resultaträkningen i årsredovisningen.²⁰

¹⁹ Exempelen är hämtade från handledningen *Sätt rätt pris! – Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter* (ESV 2014:52).

²⁰ ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Om det ackumulerade överskottet i de avgiftsbelagda verksamheter där myndigheten disponerar inkomsterna uppgår till mer än 10 procent av dessa verksamheters omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten, enligt 25 a § avgiftsförordningen, lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Om det i en sådan avgiftsbelagd verksamhet har uppkommit ett underskott som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas. Informationen om över- eller underskott ska lämnas i myndighetens budgetunderlag.²¹

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

I regleringsbrevens finansieringsdel anger regeringen den avgiftsbelagda verksamhetens indelning och beräknade intäkter och kostnader. I denna avgiftsbudget särskiljs avgiftsbelagda verksamheter där intäkterna disponeras respektive inte disponeras samt verksamheter som har bestämda respektive obestämda ekonomiska mål. Därutöver kan verksamheten delas in i ytterligare kategorier som regeringen bedömer som relevanta för styrningen av verksamheten. Intäkter från avgifter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena i 4 och 15 §§ avgiftsförordningen tas normalt inte med i avgiftsbudgeten. I årsredovisningen ska myndigheten följa upp avgiftsbudgeten och kommentera väsentliga avvikelser.²²

Avgiftsbelagd verksamhet, så som den redovisas i avgiftsbudgeten, är inte detsamma som de samlade avgiftsintäkter som en myndighet har. En avgiftsbelagd verksamhet är en avgränsad del av myndighetens totala verksamhet för vilken det finns ett uttalat ekonomiskt mål, oftast full kostnadstäckning. De kostnader som direkt och indirekt hör till verksamheten ska då finansieras med intäkter som hör till verksamheten. Dessa intäkter består till övervägande del av avgiftsintäkter, men det kan även vara fråga om till exempel ränteintäkter. Nyckelbegreppet är alltså verksamheten, inte finansieringskällan.

2.2.4 Finansiering med bidrag

Det finns inga generella bestämmelser som bemyndigar statliga myndigheter att ta emot bidrag från andra statliga myndigheter eller från EU-institutioner. Vanligen är det villkoren för de medel som den betalande myndigheten använder för utbetalningen som styr.

De flesta bidragsutlysningar från forskningsfinansiärer har regler för vilka kostnader som ersätts. Det innebär att kostnaderna för bidragsprojekt sällan fullt ut kan finansieras med bidrag, utan att ytterligare finansiering krävs. Det vanligaste är att

²¹ 9 kap. 5 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

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

medfinansiering sker från anslag eller från andra bidragsgivare. Om det inte finns någon medfinansiering tillgänglig kan myndigheten därmed inte ta emot bidraget.

Bidragsfinansiering ger normalt inte upphov till något över- eller underskott under verksamhetens gång, eftersom erhållna bidrag redovisas som oförbrukade bidrag och intäktsförs i takt med att kostnader uppstår. Om myndigheten får behålla bidrag som finns kvar när det projekt eller liknande som finansierades med bidraget har avslutats, uppstår dock ett överskott för myndigheten, en positiv kapitalförändring. En negativ kapitalförändring bör inte kunna uppstå till följd av bidragsfinansiering eftersom en myndighet inte får bedriva verksamheten om inte en annan finansieringskälla kan täcka kostnader som bidraget eventuellt inte täcker.

3 FOI:s verksamhet och finansiering

I det här kapitlet beskriver vi FOI:s nuvarande uppdrag, verksamhet och finansieringsmodell. Vi återger också vissa uttalanden som har gjorts om styrning av FOI och försvarsforskning i allmänhet.

3.1 Generellt om FOI

FOI är en statlig myndighet under Försvarsdepartementet som bedriver forskning inom försvar och säkerhet. FOI har huvudkontor i Kista och därutöver verksamhet i Grindsjön (söder om Stockholm), Linköping och Umeå. År 2018 var medelantal anställda på myndigheten 876. Myndigheten bedriver forskningsverksamhet inom tolv forskningsområden:

- CBRN-frågor (kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen)
- Flygsystem och rymdfrågor
- Försvarsekonomi
- Informationssäkerhet
- Krisberedskap och civilt försvar
- Ledningsteknologi
- Operationsanalys och strategisk planering
- Sensorer och signaturanpassning
- Säkerhetspolitik
- Telekrig
- Undervattensforskning
- Vapen, skydd och säkerhet

De huvudsakliga avnämarna för FOI:s kunskap är Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Regeringskansliet.

3.2 FOI:s författningsreglerade uppgift

FOI:s uppgifter regleras huvudsakligen i förordningen (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut. Enligt instruktionen har FOI till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. FOI ska även, på uppdrag av Försvarets materielverk, bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn. FOI:s har även till uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, vilket framgår av förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. Hur den uppgiften ska fullgöras regleras i instruktionen.

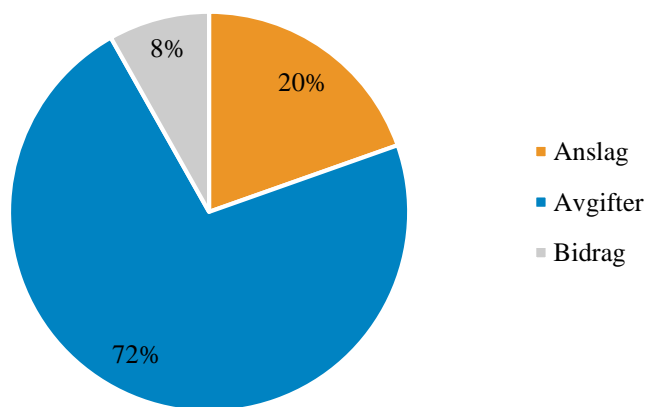
Därutöver får FOI även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. FOI får även bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde och som ligger inom ramen för FOI:s förordningsreglerade uppdrag. FOI ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret och ska även särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning.

Instruktionen innehåller inte någon detaljerad styrning av verksamheten, som vilka specifika uppgifter FOI ska utföra, krav på viss återkommande rapportering till regeringen eller liknande.

3.3 FOI:s finansiering

FOI finansieras till övervägande del av avgifter som myndigheten disponerar. År 2018 utgjordes 72 procent av FOI:s intäkter av avgifter. Verksamhetens totala intäkter var 1 173 miljoner kronor 2018. FOI finansieras även med anslag och bidrag. Anslagsmedel stod 2018 för 20 procent av myndighetens intäkter och bidrag för 8 procent.

Diagram 3.1: Fördelning av FOI:s verksamhetsintäkter 2018



Källa: FOI:s årsredovisning för 2018. ESV:s beräkningar.

FOI:s avgiftsintäkter kommer i huvudsak från andra statliga myndigheter. År 2018 var 95 procent av de totala avgiftsintäkterna från andra myndigheter. Under de senaste tio åren har andelen avgiftsintäkter som kommer från utomstatliga uppdragsgivare varierat mellan fem och elva procent. Även myndighetens bidragsintäkter kommer till stor del från andra statliga myndigheter.

FOI:s forskningsområden CBRN-frågor, Försvarsekonomi samt Säkerhetspolitik finansieras huvudsakligen med anslag. Övriga forskningsområden finansieras främst med avgifter.

När det gäller anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet utför FOI det mesta av verksamheten i uppdrag eller projekt som utförs åt en uppdragsgivare, enligt vad som brukar kallas för en beställar- och utförarmodell. Denna modell för styrning av verksamheten infördes 1994 hos FOI:s föregångare, Försvarets forskningsanstalt (FOA). Före 1994 var FOA i huvudsak anslagsfinansierad.

Verksamheten hos FOI är vad som brukar kallas för blandfinansierad. Det innebär att en myndighet har finansiering från flera olika finansieringskällor, men att det vanligtvis är en finansieringskälla per prestation, projekt eller verksamhet. I projekt där det förekommer bidragsfinansiering kan det också vara frågan om flerfinansierad verksamhet, vilket innebär flera finansieringskällor till samma projekt.

3.4 Anslagsfinansierad verksamhet

3.4.1 Tilldelade anslag

Anslag stod, som nämnts, för 20 procent av FOI:s intäkter 2018. Anslag har stått för en ungefär lika stor andel av finansieringen sedan 2011. För 2019 disponerar FOI totalt 275 miljoner kronor fördelat på sex olika anslagsposter, vilka framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1: Anslagstilldelning 2019, tusental kronor

Utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap	
Anslag 1:9 Totalförsvarets forskningsinstitut	230 638
ap.1 Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys	87 775
ap.2 Forskning inom CBRN-området	123 600
ap.3 Polisens verksamhetsområden	5 131
ap.4 Internationell verksamhet	14 132
Utgiftsområde 5 Internationell samverkan	
Anslag 1:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning	40 800
ap.4 Totalförsvarets forskningsinstitut	40 800
Utgiftsområde 1 Rikets styrelse	
Anslag 6:1 Allmänna val och demokrati	3 800
ap.2 Värna demokratin – till Totalförsvarets forskningsinstitut	3 800
Total anslagstilldelning 2019	275 238

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut, anslag 1:6 Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning samt anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.

Som framgår ovan disponerar FOI anslag inom tre olika utgiftsområden. Anslagen är i sin tur kopplade till fyra olika departement inom Regeringskansliet. Inom

utgiftsområde 6 ansvarar Försvarsdepartementet, men också Justitiedepartementet. Utrikesdepartementet ansvarar för utgiftsområde 5 och Kulturdepartementet för utgiftsområde 1.

För 2019 är tilldelningen av anslag till FOI cirka 50 miljoner kronor högre än för 2018, till följd av att anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* har ökat med 50 miljoner kronor.²³

3.4.2 Ändamål och villkor för anslagsposterna

Ändamålen för de anslag där FOI disponerar medel är alla uttryckta i termer av utgifter för olika sakområden. Anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* får användas för att finansiera internationell verksamhet inom försvarsmateriel- och forskningsområdet samt åtgärder för att främja den svenska försvarsindustrins exportverksamhet. Anslaget får även finansiera forskning avseende skydd mot CBRN-stridsmedel samt forskning och analysstöd för regeringens behov. Anslaget får vidare finansiera forskning med inriktning mot Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden.²⁴ Anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning* får användas för utgifter för forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning, bland annat relevant verksamhet vid FOI.²⁵ Anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* får bland annat användas för forskning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.²⁶

Villkor för hur anslagsposterna får användas finns för fyra av de sex anslagsposter som FOI disponerar. Det gäller två av posterna på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut*. För anslagsposten 1 Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys har 20 miljoner kronor under 2019 öronmärkts för myndighetens egeninitierade forskning. Hur medlen på posten i övrigt ska användas framgår inte av villkoret. För anslagsposten 3 anges att den får användas för att finansiera forskning syftande till kunskapsuppbyggnad inom Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden. Anslagsposten som FOI disponerar på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning* har villkor som reglerar vilka belopp som ska läggas på vidmakthållande av grundkompetens och infrastruktur vad gäller nedrustning och ickespridning för respektive program inom CBRN och andra farliga ämnen. Anslagsposten som FOI disponerar på anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* är ett tillfälligt treårigt tillskott som får användas för kartläggningar och analyser av den våldsbejakande

²³ Bet. 2018/19:FöU1, rskr. 2018/19:89.

²⁴ Prop. 2018/19:1 utg.omr. 6, bet. 2018/19:FöU1, rskr. 2018/19:89.

²⁵ Prop. 2018/19:1 utg.omr. 5, bet. 2018/19:UU1, rskr. 2018/19:87.

²⁶ Prop. 2018/19:1 utg.omr. 1, bet. 2018/19:KU1, rskr. 2018/19:76.

extremistiska propaganda som sprids via internet och sociala medier i Sverige, i enlighet med särskilda beslut som har beretts av Kultur- och Justitiedepartementen.²⁷

De allmänna finansiella villkoren för anslagsposterna på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* följer de som gäller för förvaltningsanslag. Anslagssparande som får disponeras uppgår till tre procent av 2018 års tilldelade belopp. Anslagskredit får disponeras med tre procent av det tilldelade beloppet 2019. Anslagsposterna är räntebärande och betalas ut till FOI med en tolfedel per månad. Anslaget omfattas av pris- och löneomräkning. Den anslagspost FOI disponerar på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning* har finansiella villkor som är en blandning mellan vad som brukar gälla förvaltnings- respektive sakanslag. Den hanteras i ränteflödet och har anslagskredit, som ett förvaltningsanslag, men FOI disponerar inget anslagssparande och anslaget pris- och löneomräknas inte. Den anslagspost FOI under en treårsperiod disponerar på anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* har finansiella villkor som överensstämmer med vad som brukar gälla för sakanslag, det vill säga vare sig anslagssparande eller anslagskredit disponeras och hanteringen sker i det icke räntebärande flödet. Anslaget pris- och löneomräknas inte.²⁸

3.4.3 Annan styrning av anslagsposterna

I verksamhetsavsnittet i regleringsbrevet avseende FOI finns omfattande styrning i form av uppdrag och återrapporteringskrav kopplade till flera av de anslagsposter som FOI disponerar. Det gäller främst de större anslagsposterna 1 och 2 på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* samt den anslagspost som FOI disponerar på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning*.

Uppdragen handlar om att FOI ska lämna förslag till inriktning avseende verksamheten som ska bedrivas under 2020. För säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys ska FOI dessutom inkomma med kostnadsberäknade projektförslag till Forsvarsdepartementet. Liknande uppdrag har förekommit i FOI:s regleringsbrev åtminstone de senaste fem åren.

Under rubriken Mål och återrapporteringskrav anges vilken verksamhet FOI ska bedriva under 2019 och därefter ska redovisa i årsredovisningen. För CBRN-

²⁷ Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut, enligt regeringens beslut den 7 mars 2019, anslag 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning*, enligt regeringens beslut 18 december 2018, samt anslag 6:1 *Allmänna val och demokrati*, enligt regeringens beslut 26 september 2019.

²⁸ Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut, enligt regeringens beslut den 7 mars 2019, anslag 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning*, enligt regeringens beslut 18 december 2018, samt anslag 6:1 *Allmänna val och demokrati*, enligt regeringens beslut 26 september 2019.

forskning och för stöd rörande CBRN avseende nedrustnings- och ickespridningsfrågor fastställs här att verksamheten ska utföras enligt förslag som FOI har lämnat in tidigare. För säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys anges att verksamheten inriktas närmare av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Det sker sedan i form av ett regeringskanslibeslut med en beställning till FOI. Under Mål och återrapporteringskrav anges också att FOI som expertorgan ska kunna ge berörda myndigheter och regeringen stöd och råd vid CBRN-relaterade hot och händelser och att FOI ska kunna bistå Utrikesdepartementet med stöd kring frågor om nedrustning och ickespridning av CBRN-vapen.

3.5 Avgiftsbelagd verksamhet

3.5.1 Formella förutsättningar för avgiftsuttaget

Det formella stödet för de avgifter som FOI tar ut finns huvudsakligen i FOI:s instruktion. Enligt 11 § i instruktionen får myndigheten ta ut avgifter för sin verksamhet och besluta eller meddela föreskrifter om avgifternas storlek. Avgiftsbemyndigandet inkluderar tjänsteexport, som FOI får bedriva enligt 3 a § i instruktionen. Därutöver tar FOI ut avgifter för publikationer, uthyrning av lokaler och utrustning samt offentlig resurssamordning med stöd av det generella bemyndigandet för uppdragsverksamhet i 4 § avgiftsförordningen.

Enligt villkor i regleringsbrevet får FOI disponera avgiftsinkomsterna. Då inget annat framgår gäller full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för de avgiftsbelagda verksamheter som regleras i instruktionen och specificeras i regleringsbrevet. Det innebär att avgifterna för respektive avgiftsbelagd verksamhet ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. För avgifter enligt det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen gäller det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning.

3.5.2 Budget och villkor för avgiftsbelagd verksamhet

Avgiftsbudgeten i FOI:s regleringsbrev för 2019 är indelad i verksamheterna Uppdragsfinansierad verksamhet och Tjänsteexport. 97 procent av de budgeterade intäkterna för 2019 avser Uppdragsfinansierad verksamhet.

Tabell 3.2: Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet, tusental kronor

Verksamhet där intäkterna disponeras	Ackumulerat över-/underskott t.o.m. 2017	Prognos för över-/underskott 2018	Budgeterade intäkter 2019	Budgeterade kostnader 2019	Budgeterat över-/underskott för 2019	Beräknat ackumulerat över-/underskott vid utgången av 2019
Uppdragsfinansierad verksamhet inkl. bidrag och räntor	94 843	-20 000	979 500	1 004 500	-25 000	49 843
Tjänsteexport	2 909	0	30 000	30 000	0	2 909
Summa	97 752	-20 000	1 009 500	1 034 500	-25 000	52 752

Källa: Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Totalförsvarets forskningsinstitut, enligt regeringens beslut den 7 mars 2019.

Definitionen av Uppdragsfinansierad verksamhet har förändrats jämfört med 2018. Då angavs att budgeten var exklusive bidrag och räntor, medan det för 2019 står att budgeten är inklusive bidrag och räntor.

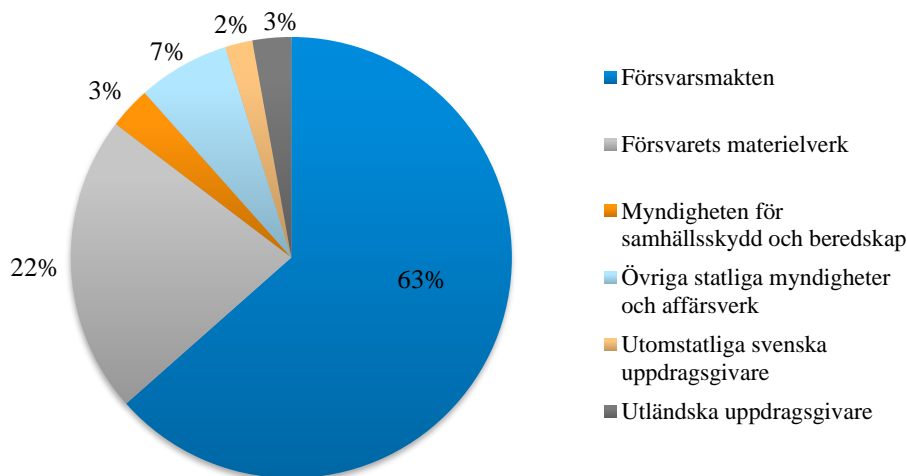
De avgiftsbelagda verksamheterna har som nämnts det ekonomiska målet full kostnadstäckning. Det innebär att om intäkterna är lägre eller högre än kostnaderna uppstår ett över- eller underskott i den avgiftsbelagda verksamheten. Hos FOI har det uppstått överskott. Regeringen har vid flera tillfällen under den senaste tioårsperioden beslutat om särskilda villkor och åtgärder för att hantera ackumulerat överskott. I regleringsbrevet för 2012 angavs att ackumulerat överskott, som per 2011 uppgick till cirka 20 procent av omsättningen, skulle kunna användas för eventuella framtida omställningskostnader med anledning av Förvarsstrukturutredningen.²⁹ Under 2013 beslutades att 100 miljoner kronor av ackumulerat överskott skulle tillföras statens centralkonto.³⁰ För närvarande gäller ett villkor som infördes genom ändringsbrev den 23 augusti 2018 och som finns kvar i regleringsbrevet för 2019. Enligt detta villkor får det ackumulerade överskottet användas till att finansiera myndighetens strategiska kompetensutveckling i den avgiftsfinansierade verksamheten. Överskottet får även användas till att skapa hållbarhet inom områden som är verksamhetskritiska.

3.5.3 FOI:s uppdragsgivare

Som vi tidigare har nämnt stod intäkter av avgifter för ungefär 72 procent av FOI:s finansiering 2018. Som framgår av diagram 3.2 kom dessa intäkter huvudsakligen från andra statliga myndigheter. Totalt 95 procent av avgiftsintäkterna var inomstatliga. De största avgiftsbetalande uppdragsgivarna är Förvarsmakten, FMV och MSB.

²⁹ Fö 2010:01, Utredning om ny organisationsstruktur för stödet till Förvarsmakten (Förvarsstrukturkommittén)

³⁰ Regeringsbeslut, Fö2013/414/MFU

Diagram 3.2: Intäkter av avgifter 2018

Källa: FOI:s årsredovisning för 2018. ESV:s beräkningar.

Avgiftsintäkterna från Försvarsmakten och FMV finansierar verksamhet för det militära försvaret. Intäkter från MSB finansierar verksamhet för krisberedskap och civilt försvar. Från övriga uppdragsgivare förekommer beställningar både inom militärt och civilt försvar samt inom FOI:s övriga verksamhet.

Försvarsmakten

Försvarsmakten ska enligt sin instruktion beställa forskning och utvecklingsarbete, samt bedriva egna studier och försök, för inriktning och utveckling av det militära försvaret.³¹ Försvarsmaktens beställningar till FOI utgörs dels av årligen återkommande större så kallade samlingsbeställningar, där den största är FoT-beställningen (Forskning och teknikutveckling), dels av enskilda beställningar. Försvarsmakten beställer också återkommande driften av Flygvapnets luftstridssimuleringscentrum av FOI.

Inom ramen för FoT-beställningen utför FOI forskning som utvecklar kunskapen inom sju av myndighetens forskningsområden. Kopplat till FoT-processen planeras också den CBRN-verksamhet som Försvarsmakten har behov av. Den verksamheten finansieras dock med anslagsmedel som FOI disponerar, och inte från Försvarsmakten.

FoT-beställningen inriktas i en sammanhållen årlig process inom Försvarsmakten. Försvarsmakten fattar normalt beslut om inriktning av FoT-verksamheten i november två år innan verksamheten sker. Inriktningsbeslutet innehåller inriktning och övergripande ekonomiska ramar för olika områden och program. Utifrån denna

³¹ 5 f § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

inriktning arbetas FoT-planen, som utgör beställning till utförarna, fram. FoT-planen beslutas normalt i mars året innan forskningen genomförs. Dokumentet FoT-plan från Försvarmakten ligger sedan till grund för den projektberedning och det offertarbete som utförs inom FOI fram tills att FOI i november lämnar en samlad offert till Försvarmakten för projekten inom FoT-beställningen.

De enskilda beställningar som FOI får från Försvarmakten innebär huvudsakligen tillämpning av kunskap som FOI tidigare har byggt upp inom ramen för FoT-beställningar. Formerna för enskilda beställningar från Försvarmakten till FOI finns reglerade i en överenskommelse mellan myndigheterna. Tidpunkten för när under året enskilda beställningar läggs varierar.

FoT-beställningen innebar 2018 cirka 322 miljoner kronor i intäkter för FOI. Vidare fick FOI samlingsbeställningar kopplade till Studie- och konceptutvecklingsplanen motsvarande 27 miljoner kronor och till Koncernstödsplanen motsvarande 65 miljoner kronor. Samlingsbeställningarna omfattade därmed totalt 414 miljoner kronor år 2018, vilket motsvarade 77 procent av avgiftsintäkterna från Försvarmakten och 35 procent av FOI:s totala finansiering. Samlingsbeställningarna finansieras från anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* inom utgiftsområde 6, som 2018 uppgick till cirka 642 miljoner kronor (692 miljoner kronor 2019).

Enskilda beställningar från Försvarmakten innebar 2018 cirka 110 miljoner kronor i intäkter för FOI. De beställningarna finansieras huvudsakligen från anslagsposter som Försvarmakten disponerar på anslagen 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Försvarets materielverk

FMV har till uppgift att, i enlighet med Försvarmaktens investeringsplan och uppdrag, ansvara för upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader inom materieförsörjningsområdet.³² Den verksamhet FOI utför på beställning från FMV är kopplad till behov i förbands- och förmågeutvecklingen. Beställningarna har ofta en koppling till materielplan eller investeringsplan, men kan också vara teknikutvecklingsuppdrag inom ramen för Försvarmaktens FoT-beställning till FMV, där FMV beställer en del från FOI. Uppdrag från FMV innebär huvudsakligen tillämpning av kunskap som FOI tidigare har byggt upp inom ramen för forskningsdelen av FoT-beställningen från Försvarmakten. Det finns inte någon samlad samverkansprocess mellan FOI och FMV om hur uppdrag utformas och beställs.

³² 1 § förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Intäkterna från FMV uppgick 2018 till omkring 185 miljoner kronor, vilket var ungefär 16 procent av FOI:s totala intäkter. Utöver uppdrag finansierade från anslag som FMV disponerar lägger FMV även uppdrag på FOI som ursprungligen är finansierade av medel som Försvarsmakten disponerar på anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har liksom Försvarsmakten i uppgift att beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete, men bland annat inom området civilt försvar.³³

Avgiftsintäkter från MSB får FOI vid direkta beställningar. Dessa uppdrag innebär i huvudsak kunskapstillämpning inom civilt försvar. Det finns inte någon samlad samverkansprocess mellan FOI och MSB för utformning och beställning av uppdrag.

MSB använder sig även av öppna upphandlingar av forskningsuppdrag inom områden som kan beröra FOI. MSB har på senare tid, bland annat till följd av rättsfall, gjort bedömningen att uppdrag som tidigare tilldelats FOI direkt i större utsträckning måste upphandlas. FOI delar inte denna bedömning och deltar inte i öppna upphandlingar av forskningstjänster. Det ligger inte inom ramen för detta uppdrag, eller ESV:s kompetens, att tolka upphandlingsregelverket. Vi kan dock konstatera att FOI har fått en minskad volym av uppdrag från MSB de senaste åren.

FOI:s avgiftsintäkter från MSB uppgick 2018 till knappt 26 miljoner kronor, vilket är lågt sett till tidigare år. Under perioden 2012 till 2017 har FOI:s avgiftsintäkter från MSB uppgått till mellan 31 och 36 miljoner kronor. Som andel av FOI:s totala avgiftsintäkter innebär det en minskning från fyra till tre procent. Uppdrag till FOI från MSB finansieras främst från anslaget 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6.

FOI får även bidrag från MSB, vilket vi återkommer till nedan.

Övriga uppdragsgivare

De uppdrag som FOI utför åt övriga beställare, både inom- och utomstatliga, handlar om kunskapstillämpning. FOI deltar inte i upphandlingar som andra myndigheter utlyser, utan åtar sig endast uppdrag på direkt förfrågan från uppdragsgivaren.

3.6 Bidragsfinansiering

FOI har under de senaste tio åren haft intäkter av bidrag motsvarande mellan åtta och elva procent av myndighetens totala intäkter. 2018 uppgick bidragsintäkterna till knappt 96 miljoner kronor, vilket motsvarade åtta procent av de totala intäkterna. Bidragsmedlen finansierar i första hand kunskapsuppbyggande verksamhet, både

³³ 12 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

inom det militära och det civila området. Den bidragsfinansierade forskningen utförs ofta i samverkan med näringsliv och lärosäten.

FOI söker forskningsbidrag i konkurrens med andra forskningsutförare i öppna utlysningar som forskningsfinansiärer anordnar. Bidragsfinansierade projekt hanteras alltså inte i en beställar- och utförarmodell som FOI:s övriga verksamhet, utan FOI söker medel och lämnar ett förslag på forskningsprojekt som ryms inom den aktuella utlysningen.

De största källorna till bidragsmedel till FOI är EU och MSB. EU-medel kommer i första hand från EU:s ramprogram för forskning och innovation, men även från Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency, EDA). Intäkter av EU-bidrag har minskat under de senaste åren. FOI bedömer att förutsättningarna för myndigheten att få finansiering genom EU-medel kommer att ändras i och med lanseringen av den Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF).

MSB:s utlysningar av forskningsmedel hanteras med en tvåårig planering. Det finns inte någon långsiktig planering av vilken forskning som MSB ska stödja och vilka mål som ska uppnås på lång sikt. Vanligtvis innebär en forskningsutlysning en tvåstegsprocess med en första översiktlig ansökan och en fördjupad andra omgång, innan MSB beslutar om bidrag. De projekt som FOI får bidragsmedel för är vanligen fleråriga, upp till fem år. MSB:s bidragsutbetalningar finansieras från anslaget 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6. Principer för viss användning av detta anslag finns reglerade i budgetpropositionen för 2015.³⁴

Vanligtvis täcker en bidragsgivare inte samtliga kostnader inom ett projekt, utan medfinansiering krävs från en annan bidragsgivare eller från en annan finansieringskälla, som anslag. Behovet av medfinansiering finns för såväl EU-medel som bidrag från MSB. Kravet på nationell medfinansiering av EU-finansierade projekt kan en svensk myndighet lösa antingen genom användning av egna anslagsmedel eller genom bidragsmedel från en annan finansiär, som till exempel en annan svensk myndighet. FOI har tecknat en överenskommelse om medfinansiering för ramprogramsperioden 2014–2019 med MSB.³⁵

3.7 Finansiering av kunskapsuppbyggnad respektive kunskapstillämpning

FOI delar upp myndighetens verksamhet i kunskapsuppbyggnad respektive kunskapstillämpning. Den kunskapsuppbyggande verksamheten inriktas för att kunna stödja uppdragsgivarnas kunskapsbehov i ett långsiktigt perspektiv.

³⁴ Prop. 2014/15:1, utg.omr. 6, s. 98.

³⁵ FOI-2019-239, Totalförsvarets forskningsinstitut, Budgetunderlag 2020, 2019, s. 14.

Kunskapstillämpning innebär att redan uppbyggd kunskap utnyttjas för att hjälpa uppdragsgivarna att lösa olika typer av aktuella problem och frågeställningar.

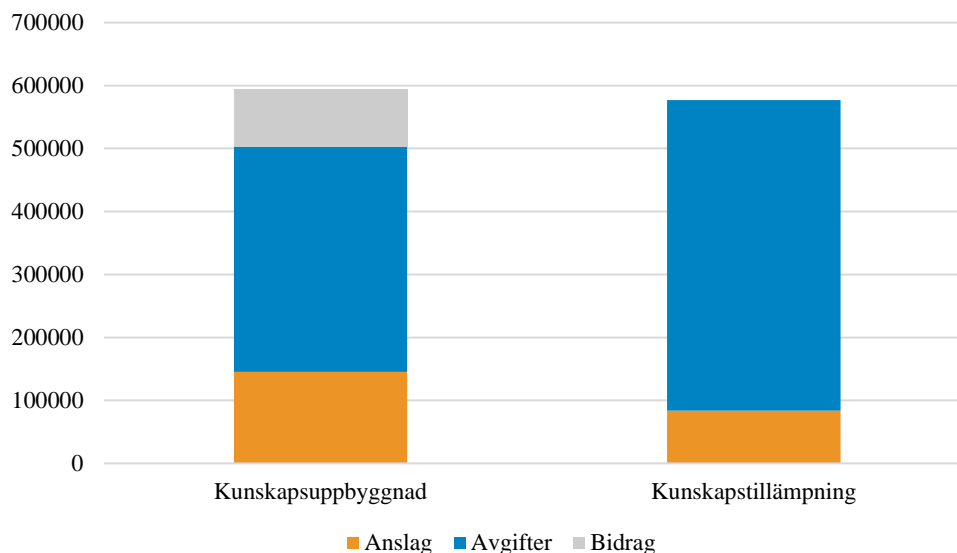
FOI:s kunskapsuppbyggande verksamhet genomförs i huvudsak genom Försvarmaktens FoT-beställning och därmed inom de forskningsområden som omfattas av den beställningen. Därutöver förekommer anslagsfinansierad kunskapsuppbyggnad från flera av FOI:s anslagsposter. Den verksamhet som finansieras från anslagsposterna 2 Forskning inom CBRN-området och 3 Polisens verksamhetsområden på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* avser helt kunskapsuppbyggande verksamhet. Detsamma gäller de uppdrag om våldsbejakande extremistiskt propaganda som finansieras från FOI:s anslagspost på anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* och drygt hälften av den verksamhet som finansieras från FOI:s anslagspost på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning*. Även anslagsposten 1 Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* finansierar delvis kunskapsuppbyggande verksamhet. Det förekommer också bidragsfinansiering från forskningsfinansiärer till kunskapsuppbyggande verksamhet inom olika forskningsområden.

Kunskapstillämpande verksamhet bedrivs främst inom ramen för enskilda beställningar som finansieras med avgifter. Kunskapstillämpande verksamhet finansieras även från anslagsposterna 1 Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys och 4 Internationell verksamhet på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* samt från FOI:s anslagspost på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning*.

Styrningen av anslagsposterna skiljer sig inte åt på något väsentligt sätt utifrån om de finansierar kunskapsuppbyggnad eller kunskapstillämpning.

Av diagram 3.3 framgår uppdelningen av FOI:s finansiering på kunskapsuppbyggande respektive kunskapstillämpande verksamhet enligt FOI:s resultatredovisning för 2018.

Diagram 3.3: Finansiering av kunskapsuppbyggnad och kunskapstillämpning 2018, tusental kronor



Källa: FOI:s årsredovisning 2018. ESV:s beräkningar.

Över tid har balansen mellan kunskapsuppbyggande respektive kunskapstillämpande verksamhet varierat något. Den kunskapsuppbyggande verksamheten 2009 var 54 procent av den totala verksamheten. Detta minskade till 46 procent av verksamheten 2015. Sedan dess har den kunskapsuppbyggande verksamhetens andel ökat upp till 51 procent för 2018.

3.8 Finansiering av forskningsanläggningar

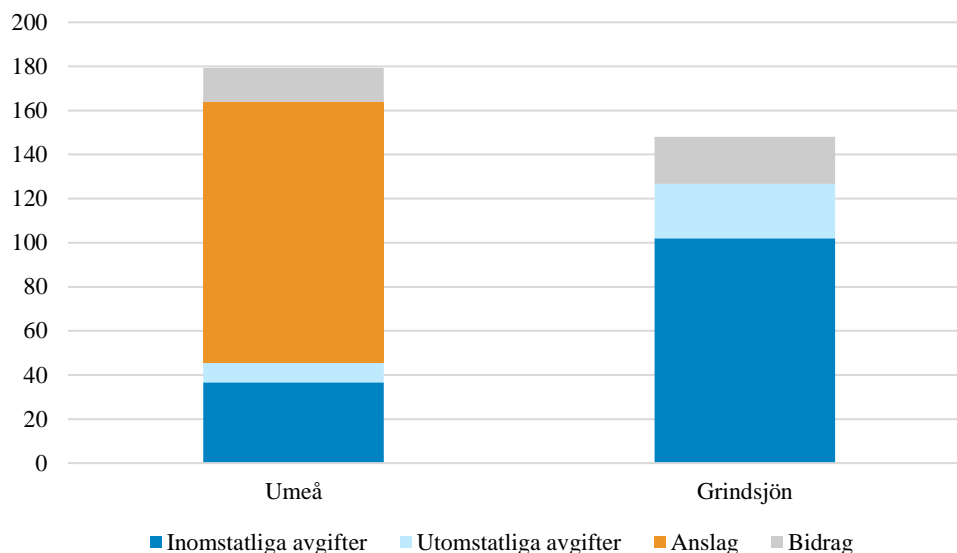
Betydande delar av FOI:s verksamhet kräver tillgång till forskningsinfrastruktur, som specialanpassade laboratorier och platser där experiment kan utföras. FOI driver ett flertal egna forskningsanläggningar och har tillgång till ytterligare ett antal. FOI:s mest specialiserade anläggningar ligger i Umeå och i Grindsjön. I Umeå finns laboratorier för forskning om kemiska stridsmedel, radioaktiva ämnen och biologiska smittsamma ämnen (CBRN-verksamhet). Forskningsanläggningen i Grindsjön används för forskning kring explosivämnen, konventionella vapen och skydd.

Verksamheten som bedrivs vid anläggningarna i Umeå och Grindsjön står tillsammans för intäkter på cirka 335 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 30 procent av FOI:s totala intäkter. För båda anläggningarna finns betydande fasta kostnader, som FOI har oavsett om någon verksamhet bedrivs eller inte. Enligt FOI:s beräkningar står fasta kostnader för cirka 40 procent av de totala kostnaderna för respektive anläggning.

Vilka finansieringskällor som finansierar kostnaderna för respektive anläggning följer av hur den verksamhet som bedrivs vid anläggningen finansieras. Som framgår

av diagram 3.4 har det till följd att finansieringen skiljer sig kraftigt åt mellan de två anläggningarna. Diagrammet visar den genomsnittliga andelen intäkter från olika finansieringskällor under perioden 2016–2018.

Diagram 3.4: Genomsnittliga intäkter 2016–2018, Umeå respektive Grindsjön



Källa: FOI. ESV:s beräkningar.

Kostnaderna för anläggningen i Umeå finansieras till 66 procent med anslag, medan anläggningen i Grindsjön inte har någon direkt anslagsfinansiering. Det beror på att CBRN-verksamhet, som bedrivs i Umeå, till skillnad från de flesta av FOI:s övriga forskningsområden finansieras med anslag som FOI disponerar.³⁶ Kostnaderna för båda anläggningarna är dock huvudsakligen finansierade från anslag på statens budget, då avgiftsintäkterna i hög utsträckning kommer från inomstatliga avgifter som finansieras med anslagsmedel som har tilldelats andra myndigheter. Sammantaget finansieras kostnaderna för anläggningen i Umeå till minst 86 procent från statens budget och i Grindsjöns fall till minst 69 procent. Eftersom bidragsintäkterna till viss del kommer från andra myndigheter är även delar av dessa intäkter finansierade från statens budget. Av Grindsjöns utomstatliga avgifter kommer huvuddelen, motsvarande 13 procent av den totala finansieringen av kostnaderna för anläggningen, från utländska kunder.

Kostnadsutvecklingen för anläggningarna har varit högre än uppräknningen av de anslag som, direkt eller via andra myndigheter, har finansierat anläggningarna.

³⁶ Anslagsposten ap.2 Forskning inom CBRN-området på anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* och den anslagspost FOI disponerar på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning* finansierar verksamhet inom CBRN-området.

De senaste åren har det förändrade säkerhetsläget och beslutet om återupptagandet av totalförvarsplaneringen lett till fler uppdrag till FOI. FOI har därför inte haft samma problem som tidigare år att finansiera driften av anläggningarna. Perioden innan dess, då inriktningen för försvaret var en annan, ägnade FOI, enligt egen uppgift, kraft åt att säkerställa finansieringen av anläggningarna, bland annat genom uppdrag från utländska uppdragsgivare.

3.9 Uttalanden om ändrad styrning av FOI och försvarsforskningen

På senare år har det i olika sammanhang gjorts uttalanden om styrningen av FOI och försvarsforskning i allmänhet. Nedan återger vi uttalanden från Försvarsutskottet, Försvarsberedningen, Försvarsforskningsutredningen och FOI som vi bedömer som relevanta för uppdraget.

3.9.1 Beslutade och aviserade anslagsökningar

Riksdagen har genom budgetbeslutet för 2019³⁷ beslutat om budgetförstärkningar inom utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* som rör forskning. Anslagen 1:4 *Forskning och teknikutveckling* och 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* har ökats med 50 miljoner kronor vardera från och med 2019. I betänkandet motiverade Försvarsutskottet besluten med snabb teknikutveckling som påverkar den framtida operationsmiljön respektive behov av att stärka forskning i fråga om både civilt och militärt försvar mot bakgrund av ett försämrat omvärldsläge och att det blivit nödvändigt att stärka försvarsförmågan.

För anslaget 1:4 beräknade riksdagen en ökning med ytterligare 25 miljoner kronor från och med 2020, en ökning som nu också har föreslagits av regeringen i budgetpropositionen för 2020³⁸.

3.9.2 Försvarsberedningen

Försvarsberedningen framhöll i rapporten *Värnkraft*³⁹ att FOI är en viktig leverantör av FoU inom försvarsområdet. Försvarsberedningen ansåg att FOI:s uppdrag och syfte behöver förtydligas för att säkerställa utvecklingen av den militära förmågan. Beredningen ansåg också att myndigheten bör ges ett större ansvar avseende totalförsvarets krav och behov av FoU. Den uppgift som idag framgår av myndighetens instruktion bedömdes av beredningen inte vara tillräcklig.

Försvarsberedningen ansåg vidare att FOI:s förutsättningar att göra egeninitierade, framåtblickande och strategiska satsningar måste förbättras. Genom att förtydliga och

³⁷ Bet. 2018/19:FöU1, rskr. 2018/19:89.

³⁸ Prop. 2019/20:1.

³⁹ Ds 2019:8 *Värnkraft – inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 312–313.

förstärka myndighetens uppdrag skapas möjlighet att omhänderta av Förvarsberedningen, Förvarsforskningsutredningen och Förvarsmakten identifierade FoU-behov, menade beredningen. Enligt Förvarsberedningen skapar FOI:s nuvarande finansieringsmodell, med en stor andel uppdragsfinansiering, risker och osäkerheter vad gäller Sveriges möjlighet att tillgodose behovet av forskning på totalförvarsområdet.

Beredningen ansåg också att det är nödvändigt att säkerställa nödvändig forskningsinfrastruktur och att det är av central betydelse för landet att ha speciallaboratorier och andra anläggningar för integritets- och sekretesskänslig verksamhet. Som exempel på sådana anläggningar angavs FOI:s anläggningar i Grindsjön och i Umeå.

Även i delrapporten *Motståndskraft*⁴⁰ berörde Förvarsberedningen FOI:s uppgift. Beredningen ansåg bland annat att FOI och Förvarshögskolan bör få ett särskilt utpekade ansvar som forsknings-, utvecklings- och utbildningsresurser för totalförsvarets behov. Med en stabil grundfinansiering, ansåg beredningen, kan dessa aktörer i betydligt högre grad än idag bistå andra myndigheter med expert-, forsknings- och utvecklingsstöd. Förvarsberedningen ansåg vidare att samordningen mellan Förvarsmaktens forsknings- och teknikutvecklingsprocess och MSB:s forskningsverksamhet som helhet behöver stärkas genom en process för behovsanpassad kunskapsförsörjning för totalförsvaret som helhet.

Med utgångspunkt i Förvarsberedningens rapport *Motståndskraft* ska en särskild utredare senast den 31 mars 2020 föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.⁴¹

3.9.3 Förvarsforskningsutredningen

Förvarsforskningsutredningen⁴² pekade på behovet av forskning och utveckling för att kunna möta utmaningar bortom identifierade förmågebehov. Utredningen föreslog att FOI tilldelas anslag om minst 60 miljoner kronor för strategiska forskningssatsningar för utvecklingen av det militära och det civila försvaret och därmed till ett stärkt totalförvar.⁴³ Utredningen gjorde även bedömningen att det saknas långsiktigt stabil finansiering av forskningsinfrastruktur som är av grundläggande betydelse för att möta Förvarsmaktens behov av FoU och som måste

⁴⁰ Ds 2017:66 *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 205–206.

⁴¹ Dir. 2018:79, *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

⁴² SOU 2016:90, *Forskning och utveckling på försvarsområdet*.

⁴³ SOU 2016:90, *Forskning och utveckling på försvarsområdet*, s. 137.

anses vara av nationellt intresse. FOI:s forskningsanläggning i Grindsjön lyftes fram som exempel.⁴⁴

Försvarsforskningsutredningen föreslog vidare att styr- och finansieringsformerna för forskning och utveckling på försvarsområdet borde behållas.⁴⁵ Med det menade utredningen att uppdragsstyrning och huvudsaklig avgiftsfinansiering borde behållas. Efter att betänkandet publicerades har dock styr- och finansieringsformerna ändrats för stora delar av utvecklingsverksamheten inom försvarsområdet. Till följd av genomföranden av förslag i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*⁴⁶ finansieras numera utvecklingsarbete som FMV genomför på uppdrag från Försvarsmakten huvudsakligen med anslag som FMV disponerar.

3.9.4 FOI:s äskanden i budgetunderlag

FOI har i budgetunderlaget avseende budgetåren 2020–2022 lyft fram ett antal frågeställningar som är relevanta för de perspektiv som ESV ska belysa.⁴⁷

I budgetunderlaget betonade FOI vikten av medel för egna strategiska forskningssatsningar till stöd för den långsiktiga utvecklingen av det militära och civila försvaret. FOI angav också, angående flera anslagsposter, att en ökad andel kunskapsuppbyggnad är av avgörande vikt för att FOI ska kunna möta framtida behov av stöd och fortsätta bedriva kvalitativ och relevant verksamhet. FOI lyfte även fram att ökade krav på FOI:s egen totalförsvarsplanering genererar ökade interna kostnader. FOI såg även behov av dialog kring ökad samverkan för att öka synergieffekter mellan verksamheter som finansieras med anslag från olika departement.

Kunskapsutveckling för krisberedskap och civilt försvar är ett område som FOI lyfte fram särskilt. FOI pekade på att bristen på långsiktig basfinansiering är en begränsande faktor för möjligheterna att tillvarata externa forskningsmedel och nyttiggöra resultaten för svensk säkerhet, krisberedskap och civilt försvar. FOI ansåg att en mer utvecklad struktur för nyttiggörande ytterligare skulle kunna öka nyttan av FOI:s kunskap för försvarets behov. Detta mot bakgrund av att ansvaret för omhändertagande av forskningsresultat för krisberedskap och civilt försvar är fragmenterat, och att behovet är uppdelat på ett flertal myndigheter.

FOI föreslog att regeringen ändrar finansieringsprinciperna för anslaget 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6, så att FOI kan medverka i utvecklingen av krisberedskapsförmågan och totalförsvaret. FOI pekade på att nuvarande principer

⁴⁴ SOU 2016:90, *Forskning och utveckling på försvarsområdet*, s. 131.

⁴⁵ SOU 2016:90, *Forskning och utveckling på försvarsområdet*, s. 163.

⁴⁶ SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*

⁴⁷ FOI-2019-239, Totalförsvarets forskningsinstitut, Budgetunderlag 2020, 2019.

för anslaget innebär att myndigheten inte kan få ersättning för samtliga kostnader vid deltagande i förmågeutvecklingsprojekt tillsammans med bevakningsansvariga myndigheter. Utan en anpassning som möjliggör för FOI att få ersättning för samtliga kostnader bedömde FOI att myndighetens bidrag till förmågeutvecklingsarbetet gällande krisberedskap och civilt försvar inte långsiktigt kan upprätthållas.

FOI pekade även på att deltagande i EU:s ramprogram, och även andra instrument för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom EU, kräver att en del av kostnaden för genomförandet kan bäras av deltagarna själva. FOI menade att detta innebär en väsentlig begränsning av möjligheterna att tillvarata den potential som finns hos FOI, som är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet. FOI lyfte här fram en överenskommelse om medfinansiering för ramprogramperioden 2014–2019 som gjorts med MSB. En framtida medfinansieringslösning bör enligt FOI inte vara begränsad till ramprogrammet, utan även kunna skapa möjlighet för FOI att bidra till kunskapsutveckling för det svenska totalförsvaret genom deltagande i andra program syftande till förmågeutveckling inom säkerhet, krisberedskap och civilt försvar.

FOI föreslog också vissa förändringar av anslagsvillkor. FOI föreslog att anslagsposten som FOI disponerar på anslaget 1:6 *Forskning, utredningar och andra insatser rörande säkerhetspolitik, nedrustning och icke-spridning* omfattas av pris- och löneomräkning samt att en anslagskredit får disponeras. För anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* föreslog FOI att anslagskrediten och anslagssparandet utökas till fem procent av tilldelningen per anslagspost. En sådan utökning skulle enligt FOI underlätta hanteringen av det faktum att anslag, till skillnad från avgifter, måste belastas med sin andel av myndighetsgemensamma kostnader varje år. FOI beskrev hur det under ett verksamhetsår sker löpande förändringar i bland annat uppdragsvolym och resurstillgång, vilken påverkar balansen mellan anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet samt mellan extern forskningsverksamhet och myndighetsgemensam verksamhet. Därmed påverkas vilka gemensamma kostnader som ska finansieras med anslag, vilket kan fastställas slutligt först i samband med årsbokslutet. FOI angav att detta gör det svårare att styra anslagsupparbetningen inom givna ramar och att göra hållbara prognoser.

4 Analys av FOI:s nuvarande finansieringsmodell

Enligt uppdraget ska ESV analysera strukturen för den finansiella styrningen och uppföljningen av FOI. ESV:s analys ska beskriva vilka förutsättningar nuvarande finansieringsmodell ger myndigheten att agera expertmyndighet och vilka justeringar som kan behöva göras för att förbättra förutsättningarna för det.

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av FOI:s nuvarande finansieringsmodell.

Vi har valt att analysera modellen utifrån de förutsättningar den ger FOI att

- säkerställa rätt kompetens och verksamhetsinriktning utifrån de uppgifter myndigheten har.
- ge råd och stöd till regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter.
- ta ansvar för den långsiktiga inriktningen av verksamheten utifrån totalförsvarets krav och behov av forskning och utveckling.
- ta ansvar för finansieringen av forskningsanläggningar.
- planera och praktiskt utföra verksamheten.

4.1 Rätt kompetens och verksamhetsinriktning

FOI kan förväntas bedriva verksamhet och ha expertkompetens inom sitt verksamhetsområde. Det är därför relevant att analysera vilken verksamhet som FOI ska bedriva och vilka förutsättningar den nuvarande finansieringsmodellen ger FOI att säkerställa att myndigheten kan bedriva denna verksamhet.

4.1.1 Verksamheter som FOI ska bedriva

Verksamhet som regleras i instruktionen

Som framgår i avsnitt 3.2 är regleringen av FOI:s uppgifter kortfattad. De reglerade uppgifterna kan delas in i uppgifter som FOI ”har till uppgift att bedriva” eller ”ska” bedriva respektive uppgifter som myndigheten i övrigt ”får” bedriva.

Till den förstnämnda kategorin, det vill säga de obligatoriska uppgifterna, hör bland annat ”forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret”. Hit hör även ”exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn” som FOI ska bedriva ”på uppdrag av” FMV.

För båda dessa uppgifter är FOI till stor del beroende av intäkter från avgifter eller bidrag från någon utomstående för att verksamhet ska kunna utföras. För den exportrelaterade verksamheten handlar det om beställningar från FMV, vilket alltså uttryckligen framgår av instruktionen. För verksamheten inom totalförsvarsområdet

handlar det i första hand om beställningar från Försvarmakten, men även från FMV och MSB. Beroendet av beställningar skapar ett potentiellt problem i det att FOI har begränsade möjligheter att initiera verksamhet som innebär att de instruktionsenliga uppgifterna i sin helhet blir utförda. Det försvårar därmed också för FOI att säkerställa att myndigheten har den expertkompetens som behövs inom myndighetens samtliga verksamhetsområden. Vilka konsekvenser detta beroende av beställningar innebär för verksamheten på totalförvarsområdet diskuteras vidare i avsnitt 4.1.2.

Att regleringen är utformad på detta sätt skapar, enligt ESV:s bedömning, en otydlighet kring vilken verksamhet som krävs för att FOI ska anses ha fullgjort myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Normalt är frivilligt efterfrågad verksamhet, som en myndighet tillhandahåller mot avgift, formellt sett frivillig att bedriva även ur den utförande myndighetens perspektiv.

Annan verksamhet som FOI har medel för att bedriva

För att få en fullständig bild av FOI:s uppgifter behöver man beakta att FOI har anslagsmedel för att bedriva vissa verksamheter som inte explicit regleras i instruktionen. Det gäller den verksamhet som FOI bedriver inom Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden, som finansieras från anslagsposten 3 på förvaltningsanslaget, samt den treåriga satsningen på uppdrag om våldsbejakande extremistisk propaganda, som har finansierats från utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Dessa uppgifter kan anses täckas in av den formulering i instruktionen som tillåter FOI att ”även i övrigt” bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Vi tolkar ”i övrigt” som verksamhet som inte bedrivs ”för totalförsvaret” eller ”till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet”. Styrningen i övrigt ser ut på olika sätt. Verksamhet inom Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden styrs genom villkor för anslagsposten. Satsningen på studier om våldsbejakande extremistisk propaganda har styrts genom regeringsuppdrag.

Att FOI får anslagsmedel för verksamheter som inte ingår i de uppgifter som FOI enligt förordning måste bedriva komplicerar bilden av FOI:s uppdrag.

4.1.2 Förutsättningar att bedriva forskning för totalförsvaret

Nuvarande finansieringsmodell innebär att FOI inte kan säkerställa kunskapsuppbyggnad inom områden där Försvarmakten inte har identifierat behov av att bygga kunskap eller där det inte finns anslagsfinansiering. Inom totalförvarsområdet är konsekvenserna av detta tydliga. De finansiella förutsättningarna varierar kraftigt mellan olika delar av totalförvarsverksamheten.

Inom området militärt försvar står Försvarmakten för den huvudsakliga finansieringen av FOI:s kunskapsuppbyggnad. Sett till dagens verksamhet innebär detta inte nödvändigtvis ett problem, då Försvarmakten och FMV är FOI:s huvudsakliga uppdragsgivare av kunskapstillämpande uppdrag, där den tidigare uppbyggda kunskapen tillämpas. På längre sikt kan den nuvarande modellen för finansiering av kunskapsuppbyggnad dock innebära problem. Om riksdagen och regeringen vill att forskningen ska inriktas med annat fokus behöver omprioriteringar av huvuddelen av finansieringen genomföras via styrning av Försvarmakten. Finansieringsmodellen innebär också att FOI inte har möjlighet att säkerställa den kunskapsuppbyggnad som myndigheten bedömer behövs på lång sikt, eftersom inriktningen av verksamheten beslutas av en annan myndighet.

Inom området civilt försvar finns i princip ingen beställare av kunskapsuppbyggande forskning. FOI har heller inga egna medel som kan användas till egna initiativ inom området. Det medför svårigheter för FOI att få en stabil finansiering för utveckling av kunskap inom det civila försvaret. FOI utför därför mycket begränsat av sådan verksamhet. FOI har volymmässigt inte heller någon omfattande kunskapstillämpande verksamhet inom civilt försvar.

Beroende på vilka utlysningar av forskningsbidrag som förekommer kan det finnas möjlighet för FOI att söka medel som innebär att kunskapsuppbyggnad kan finansieras inom det civila försvaret. Förekomsten av forskningsutlysningar innebär dock inte någon garanterad finansiering för FOI, eftersom en bidragsgivare kan välja att tilldela medel till andra forskningsutförare. Därtill kommer att bidragsmedel oftast kräver medfinansiering, vilket FOI inte har möjlighet att tillföra med egna medel.

Som framgår i avsnitt 3.9.4 har FOI i budgetunderlaget lyft fram att myndigheten inte på ett tillfredsställande sätt kan uppfylla sitt uppdrag inom hela totalförvarsområdet, då efterfrågan på kunskapsuppbyggande uppdrag inom civilförvarsområdet saknas.

Det är inte ESV:s uppgift att bedöma hur mycket verksamhet som bör bedrivas inom ett visst område. Vi kan dock konstatera att det saknas långsiktig basfinansiering för kunskapsutveckling för civilt försvar. Eftersom FOI är helt beroende av andra finansiärer, och då det saknas långsiktig och strategisk styrning av forskningen inom den civila sidan av totalförsvaret, är FOI:s möjlighet att bedöma långsiktigheten i verksamheten och ta ansvar för sin uppgift enligt instruktionen begränsad. ESV bedömer det inte som lämpligt att en myndighet, för att kunna utföra uppgifter som den tilldelats, är beroende av bidragsintäkter som inte kan garanteras.

4.2 FOI:s stödjande roll

Som expertorgan kan FOI förväntas ge råd och stöd till regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter. Ett rimligt krav på en finansieringsmodell är att den inte innebär hinder för ett effektivt utnyttjande i statens verksamhet av den expertkunskap och kompetens som finns hos FOI. Utifrån detta finns det anledning att undersöka vilka förutsättningar finansieringsmodellen ger för FOI att bistå med expertstöd och kompetens i olika sammanhang.

4.2.1 Förutsättningar för att stödja regeringen och Regeringskansliet

Regeringens styrning av de anslagsmedel som FOI disponerar är, som har framgått, mycket detaljerad. En förklaring till det kan vara att styrningen delvis är inriktad på att säkerställa att regeringen och Regeringskansliet kan få stöd av FOI. Av regleringsbrevet framgår att FOI ska bistå och ge stöd till regeringen och Regeringskansliet i vissa frågor. FOI ska kunna bistå med stöd och råd genom exempelvis operativ medverkan eller som operativt expertstöd vid hot om eller vid inträffade CBRN-händelser och med analysstöd inom det säkerhets- och försvarspolitiska området av betydelse för inriktningen av totalförsvaret och krisberedskapen. Det innebär till exempel att FOI förväntas ställa upp med experter som kan svara på frågor och skriva promemorior kring aktuella frågeställningar. Det förekommer också att FOI bistår Regeringskansliet med expertstöd under längre perioder. Det torde inte i något av dessa fall handla om stöd och råd som FOI som myndighet fattar formella beslut kring. Det är snarare fråga om att enskilda medarbetare på FOI under kortare eller längre tid bistår Regeringskansliet i olika frågeställningar.

ESV bedömer att finansieringen med anslagsmedel är ändamålsenlig för FOI:s stödjande arbete. ESV ser dock en risk för otydlighet kring vem som ansvarar för sakinnehåll och kvalitet i de råd och underlag som FOI-medarbetare producerar direkt på beställning av Regeringskansliet.

En närbesläktad fråga är att regeringen genom regleringsbrevet har överlåtit åt Regeringskansliet att närmare inrikta viss verksamhet hos FOI. ESV anser att den ordningen medför en otydlighet kring ansvaret för styrningen av FOI. Regeringskansliet har inte till uppgift att i egenskap av fristående förvaltningsmyndighet styra andra myndigheter. Det är något annat än att Regeringskansliet i egenskap av beredningsorgan till regeringen tar fram förslag till beslut. Det är därför, enligt ESV:s bedömning, mindre lämpligt att Regeringskansliet, snarare än regeringen, fattar de formella besluten om styrningen av FOI.

4.2.2 Nyttjande av FOI:s kompetens

Förutom att stödja regeringen och Regeringskansliet ska FOI också kunna vara ett stöd för andra myndigheter inom sitt expertområde. Inom områden där det finns ett tydlig identifierat behov hos en annan myndighet, som leder till en beställning till FOI, innebär den nuvarande finansieringsmodellen inte några hinder. ESV ser dock en risk för att finansieringsmodellen hindrar ett effektivt utnyttjande av FOI:s kompetens när det gäller utvecklingsinriktad verksamhet, samarbeten mellan myndigheter och operativt stöd till myndigheter vid akuta händelser.

I en tidig fas av ett arbete kan det vara svårt för andra myndigheter inom totalförsvaret att identifiera ett eventuellt behov av FOI:s kompetens. Att FOI saknar egen finansiering begränsar möjligheten för FOI att bidra med kunskap till andra myndigheters utvecklingsverksamhet.

I samverkan mellan myndigheter finns det inte alltid en beställare av ett projekt eller uppdrag. Det kan i många fall vara lämpligt att myndigheter samarbetar i gemensamma projekt där varje myndighet står för sina kostnader. Även i sådana samarbeten innebär FOI:s finansieringsmodell hinder.

Slutligen kan också nämnas operativt stöd till andra myndigheter vid akuta händelser. FOI har kompetens att bidra med sådant stöd, men det faktum att den behövande myndigheten måste stå för finansieringen kan innebära ett hinder för nyttjande av kompetensen i sådana sammanhang.

4.3 Strategisk inriktning av FOI:s verksamhet

I uppdraget till ESV uttrycks förväntningar på att FOI:s finansieringsmodell ska ge förutsättningar för FOI att möta beslutade ambitionsökningar. Vidare har Forsvarsberedningen uttalat att FOI bör ges ett större ansvar för totalförsvarets krav och behov av forskning och utveckling. Det kan tolkas som att FOI på ett tydligare sätt än idag bör ges och kunna ta ett strategiskt ansvar för att den forskning som behövs inom FOI:s verksamhetsområden också bedrivs. Det är därmed relevant att fundera kring om nuvarande finansieringsmodell innebär några hinder för FOI:s möjligheter att ta ansvar för att ambitionsökningar kan mötas eller för ett mer utvidgat ansvar för FOI generellt.

4.3.1 Styrning via Forsvarsmakten och andra myndigheter

Den höga andelen finansiering med inomstatliga avgifter innebär att FOI:s verksamhet i stor utsträckning styrs av andra statliga förvaltningsmyndigheter som beställer forskning eller tillämpat stöd för sin utvecklingsverksamhet av FOI. I första hand handlar det om Forsvarsmakten och FMV. Det innebär att regeringens möjligheter att styra stora delar av FOI:s verksamhet är genom indirekt styrning via dessa myndigheter. Det innebär också att styrningen av FOI i hög utsträckning sker

genom detaljerade beställningar som utgår från dessa myndigheters uppgifter och behov.

Att låta andra myndigheter stå för styrningen av FOI:s verksamhet kan för kunskapsuppbyggande forskning motiveras med att de beställande myndigheterna har expertkompetens som är nödvändig för att, tillsammans med FOI, kunna identifiera vilken typ av forskning som behövs. Kunskapstillämpande verksamhet, det vill säga tillämpning av tidigare genomförd forskning i mer direkt perspektiv, styrs utifrån direkta behov i beställarens verksamhet.

Inomstatliga avgifter och beställningar är dock inte det enda sättet att säkerställa att Försvarmakten, FMV eller andra relevanta myndigheter ges inflytande över vilken inriktning den verksamhet som FOI bedriver ska ha. En samverkan mellan myndigheter mot ett visst verksamhetsmål bör kunna utformas med mindre formell administration. ESV menar att det särskilt avseende kunskapsuppbyggande verksamhet kan ifrågasättas om den måste styras, prioriteras och hanteras med offerter och beställningar på projektnivå mellan myndigheterna för att ändamålsenlig verksamhet ska utföras av FOI.

Det ligger inte inom ramen för detta uppdrag och ESV:s kompetens att bedöma om Försvarmakten och andra myndigheter bäst kan dimensionera FOI:s verksamhet inom de aktuella områdena och bäst kan prioritera vilken forskning som FOI i detalj bör bedriva. Vi kan dock konstatera att utgångspunkten i styrmodellen blir de beställande myndigheternas behov, snarare än de totala långsiktiga forskningsbehoven inom FOI:s hela verksamhetsområde.

4.3.2 Detaljstyrning av anslagsmedel

För anslagsfinansierad verksamhet har FOI teoretiskt sett möjlighet att styra och inrikta forskningen i större utsträckning än vid avgiftsfinansiering. Regleringsbrevet ställer dock krav på att FOI ska lämna in förslag till inriktning av de anslagsfinansierade forskningsområdena för kommande år. Regleringsbrevet fastställer även att FOI ska bedriva verksamheten enligt tidigare inlämnade förslag. Det förkommer därmed ett godkännande från regeringen för den anslagsfinansierade verksamheten på en relativt detaljerad nivå. Denna detaljerade styrning innebär att även anslagsfinansierad verksamhet till stor del hanteras enligt en beställar- och utförarmodell.

Att anslagsfinansierad verksamhet ska förankras på projektnivå innebär administration och merkostnader som, enligt ESV:s bedömning, inte nödvändigtvis bidrar till en bättre forskning. Att regeringen och Regeringskansliet är intresserade av och instämmer i inriktningen för den forskning som FOI vill utföra är givetvis positivt. ESV ser dock en risk för att godkännande på en så detaljerad nivå som

projektoffert flyttar fokus i regeringens styrning från resultatuppföljning och långsiktig inriktning till detaljstyrning.

4.3.3 En långt driven beställar- och utförarmodell

Den höga andelen avgiftsfinansiering i kombination med detaljstyrningen av anslagsmedlen begränsar FOI:s utrymme för egna initiativ. Det har fram tills 2019, och tilldelningen av 20 miljoner kronor som FOI kan disponera fritt, inte funnits några medel som FOI har kunnat använda utan en beställning från en uppdragsgivare eller genom att regeringen, eller Regeringskansliet, godkänner myndighetens föreslagna planering.

Inriktningen av såväl den avgifts- som anslagsfinansierade verksamheten styrs i mycket hög utsträckning av uppdrag som beställs av någon aktör utanför myndigheten. FOI har ett mycket begränsat utrymme att besluta om egeninitierade projekt. Det innebär inte att FOI saknar möjligheter att påverka inriktningen av verksamheten. Många av de projektbeställningar som FOI får bygger på projektförslag som FOI tidigare har tagit fram – ofta i nära dialog med beställaren, men ibland mer självständigt. FOI har dock inte möjlighet att i någon större omfattning bedriva verksamhet som externa beställare inte efterfrågar. Den nuvarande modellen begränsar därmed FOI:s utrymme att självständigt prioritera forskningsområden och planera verksamheten.

En så långt dragen användning av beställar- och utförarmodellen som den tillämpas för FOI ger små möjligheter för myndigheten att utveckla verksamheten mot nya områden där det ännu inte finns efterfrågan. Det finns också en risk för att uppdrag som ger intäkter prioriteras före till exempel kompetensutveckling som kan vara mer gynnsam på lång sikt. Dessutom blir kostnader som inte hör till någon beställd verksamhet svåra att hantera.

Generellt sett kan ESV se giltigheten i argumentet att uppdragsstyrningen bidrar till att stärka relevansen i verksamheten, bland annat genom att uppdragsgivarnas identifierade behov styr. Vi bedömer dock att modellen samtidigt, och av samma skäl, försämrar FOI:s möjligheter att genomföra långsiktiga anpassningar och förändringar av verksamheten. Vi noterar också att det förekommer begränsad övergripande och långsiktig styrning av FOI från regeringens sida. Ett skäl till det kan vara att sådan styrning inte varit nödvändig eftersom inriktningen av FOI:s verksamhet främst styrs genom andra myndigheter, inte direkt av regeringen. Regeringen har därför främst haft behov av att styra FOI:s verksamhet på områden där ingen förvaltningsmyndighet gör det, det vill säga inom de anslagsfinansierade områdena.

Sammantaget bedömer ESV att den nuvarande finansieringsmodellen inte är den mest gynnsamma utgångspunkten för att ge FOI ett utvidgat ansvar för totalförsvarets krav och behov av forskning och utveckling.

4.4 Ansvar för finansiering av forskningsanläggningar

FOI:s forskningsanläggningar och laboratorier är en typ av forskningsinfrastruktur som ger förutsättningar för FOI att bedriva sin nuvarande verksamhet. Som framgår av avsnitt 3.9 har såväl Forsvarsberedningen som Forsvarsforskningsutredningen lyft fram den centrala betydelsen av FOI:s största forskningsanläggningar, samt vikten av att dessa har en stabil finansiering över tid. Utifrån det är det relevant att analysera vilket ansvar FOI kan ta för finansieringen av dessa anläggningar.

Inom ramen för detta uppdrag finns skäl att särskilt titta på hur kostnader bör finansieras för FOI:s två stora anläggningar; Grindsjön – för vapen, skydd och explosivämnessäkerhet och CBRN-anläggningarna i Umeå. Det finns dock även andra anläggningar som är avgörande för att FOI:s verksamhet ska kunna bedrivas.

Hur kostnaderna för de båda anläggningarna finansieras skiljer sig väsentligt åt beroende på att de verksamhetsområden som bedrivs vid dem är finansierade på olika sätt. Detta har beskrivits i avsnitt 3.8. Det finns ingen särskild finansieringskälla eller finansieringsmodell för forskningsanläggningarna. Full kostnadstäckning gäller för de verksamheter som bedrivs vid anläggningarna, precis som för övrig verksamhet. Det som särskiljer anläggningarna är att de är förknippade med höga fasta kostnader.

ESV:s bedömning är att det kan finnas en risk med nuvarande modell att projekt som bidrar till säkerställandet av finansieringen av anläggningarna prioriteras utifrån finansieringsbehovet, istället för att prioritering sker utifrån vilken forskning som det bedöms finnas störst behov av att utföra. ESV kan inte bedöma om någon verksamhet bedrivs vid anläggningarna enbart i finansieringssyfte. Vi kan dock konstatera att nuvarande finansieringsmodell innebär att FOI har behov av anläggningsrelevanta projekt för att kunna säkra beläggningen på anläggningarna – och därmed finansieringen av dem.

FOI har i dagsläget inte några större problem med att finansiera kostnaderna för anläggningarna. Skulle det i framtiden uppstå en minskad efterfrågan på utnyttjandet av anläggningarna bedömer ESV att den nuvarande finansieringsmodellen sannolikt innebär svårigheter för FOI att säkerställa tillräckliga intäkter för att täcka kostnaderna. I ett sådant läge finns en risk för att FOI skulle behöva avveckla anläggningar på grund av bristande finansiering.

4.5 Påverkan på FOI:s planering och utförande av verksamheten

Som framgår i avsnitt 3.9.4 beskriver FOI i sitt budgetunderlag att nuvarande finansieringsmodell gör det svårt för myndigheten att bedriva en effektiv verksamhet. FOI har tagit upp detta även i de intervjuer vi har gjort. Särskilt problematiskt är, enligt FOI, fördelningen av myndighetens gemensamma kostnader till de olika finansieringskällorna. Det orsakar problem med vad FOI kallar för beräkning och korrigering av anslagstimpris. Anslagstimpris är inte ett vedertaget begrepp, utan ett begrepp som FOI använder internt. FOI använder i sin ekonomimodell beräknat anslagstimpris som grund för belastning av anslag.

Bakgrunden till att det uppstår ett behov av att räkna om anslagstimpris är att reglerna för när myndighetens kostnader måste belasta en finansieringskälla skiljer sig åt mellan olika typer av finansieringskällor. Kostnader för avgiftsbelagd verksamhet behöver täckas av de avgifter som tas ut först på några års sikt. Ett enskilt år behöver kostnader och avgiftsintäkter alltså inte gå jämnt upp. Kostnader för anslagsfinansierad verksamhet ska belasta anslaget varje år, så kallad kostnadsmässig anslagsavräkning. FOI:s anslag måste alltså årligen belastas med en rättvisande andel av myndighetens gemensamma kostnader för att detta regelverk ska följas.

FOI fördelar de gemensamma kostnaderna utifrån relationen mellan forskningstimmar i den anslagsfinansierade verksamheten och de totala forskningstimmar för verksamhetsåret. Det innebär att om utfallet av forskningstimmar avviker mycket från det budgeterade, kommer det att påverka hur mycket av de gemensamma kostnaderna som ska bäras av respektive finansieringskälla. Till exempel innebär färre producerade avgiftsfinansierade timmar än förväntat att andelen gemensamma kostnader som behöver täckas med anslagsmedel ökar. Då anslaget måste täcka mer av de gemensamma kostnaderna, minskar utrymmet att bedriva anslagsfinansierad verksamhet.

Det är enligt FOI vanligt att det under ett verksamhetsår sker löpande förändringar av bland annat uppdragsvolym och resurstillgång, som påverkar balansen mellan anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet samt mellan extern forskningsverksamhet och myndighetsgemensam verksamhet. Den slutliga belastningen av anslaget kan fastställas först i samband med årsbokslutet, när utfallet av vilket verksamhet som bedrivits är klart. Detta är inte något som är unikt för FOI, utan gäller för alla myndigheter som har mer än en typ av finansieringskälla för sin verksamhet.

FOI har i budgetunderlaget äskat om en ökning av anslagssparande och anslagskredit. En sådan förändring skulle inte påverka vilka gemensamma kostnader

som ska belasta anslaget. Det skulle dock ge större marginaler för hantering av förändringar i förhållande till plan under året.

ESV invänder inte mot bedömningen att en utökning av anslagssparande och anslagskredit skulle göra det lättare för FOI att hantera blandfinansieringen av myndigheten. Det skulle dock inte lösa orsakerna till att FOI upplever större problem med blandfinansieringen än många andra myndigheter. En orsak till att problemet blir påtagligt för FOI är, enligt ESV:s bedömning, att anslag står för en betydligt mindre andel av FOI:s finansiering än avgifter. En mindre förändring i utfallet av den avgiftsfinansierade verksamheten kan därmed få stor effekt för den anslagsfinansierade verksamheten. En annan förklaring till problemen kan vara att FOI:s möjligheter att ändra verksamhetsplaneringen under året begränsas av att användningen av anslagsmedlen i hög utsträckning styrs detaljerat.

5 Analys av överskott i den avgiftsbelagda verksamheten

Enligt problembeskrivningen i uppdraget har FOI haft återkommande svårigheter med att hålla den avgiftsbelagda verksamheten inom målet om full kostnadstäckning. Detta uppges delvis bero på att avsaknad av eller sent lagda beställningar gör det svårt för myndigheten att planera och dimensionera verksamheten.

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av överskottet i förhållande till de regler som gäller för avgiftsbelagd verksamhet. Vi diskuterar också hur finansieringsmodellens utformning i sig påverkar risken för att överskott ska uppstå.

5.1 Ackumulerat överskott

5.1.1 Hantering av ackumulerat överskott

Över- och underskott i avgiftsbelagd verksamhet ska normalt hanteras genom regelbundna justeringar av avgiftsnivåerna. Om åtgärder inte vidtas i tid kan stora obalanser uppstå. Det är bakgrunden till att det finns krav på myndigheter att lämna förslag till regeringen om hanteringen av ackumulerade överskott som uppgår till mer än tio procent av omsättningen (se avsnitt 2.2.3).

Skälet till att stora obalanser kan vara problematiska är främst att de som betalar avgifterna får betala för mycket eller för lite i förhållande till den egentliga självkostnaden. Om avgifterna justeras kraftigt mellan olika år för att komma till rätta med över- eller underskott kan det leda till att avgifterna uppfattas som orättvisa. Att lösa ackumulerade överskott genom att leverera in medlen till statens centralkonto löser inte det egentliga problemet, som är att högre avgifter har betalats än vad som kan motiveras av motprestationen i form av kostnader för staten.

De avgifter som FOI tar ut är i hög utsträckning inomstatliga och finansierade från anslagsmedel som har varit budgeterade och redovisade på statens budget. Problemet med bristande motprestation är mindre allvarligt för inomstatliga än för utomstatliga avgifter eftersom det inte innebär att någon enskild har betalat för mycket i förhållande till statens kostnader. Man kan även hävda att problem med varierande avgiftsnivåer mellan åren är mindre problematiska när FOI huvudsakligen har samma återkommande uppdragsgivare från år till år, som Försvarsmakten, FMV och MSB. Samtidigt innebär sådana obalanser att utgifter som finansieras av anslag från beställande myndigheter flyttas mellan budgetåren utan att restriktioner i form av gränser för anlagssparande och anslagskredit tillämpas.

Regelverket om överskott i avgiftsbelagd verksamhet innebär inte att regeringen måste besluta om någon form av åtgärd, villkor eller liknande om en myndighet överskrider tio procent ackumulerat överskott. Om regeringen bedömer att de föreslag till disposition som myndigheten föreslår är rimliga finns inte några krav på ytterligare beslut eller godkännanden av myndighetens förslag. Det finns inte heller någon regel om att en myndighet inte får ha mer än tio procent ackumulerat överskott. Däremot ska alltså regeringen ges möjlighet att ta ställning till myndighetens hantering av överskottet.

ESV bedömer inte att det finns några skäl att besluta om något undantag från regelverket om hantering av överskott i avgiftsbelagd verksamhet för FOI.

5.1.2 FOI:s ackumulerade överskott

FOI har under den senaste tioårsperioden haft ackumulerade överskott i den avgiftsbelagda verksamheten av varierande storlek. Utvecklingen av FOI:s årliga och ackumulerade kapitalförändring visar hur överskottet har utvecklats. Av tabell 5.1 framgår hur kapitalförändringen har specificerats i FOI:s årsredovisningar.

Tabell 5.1: Årlig och ackumulerad kapitalförändring

År	Årets kapitalförändring (tkr)			Ackumulerad kapitalförändring (tkr)		
	Avgifts-finansierad verksamhet	Bidrag-finansierad verksamhet	Totalt	Avgifts-finansierad verksamhet	Bidrag-finansierad verksamhet	Totalt
2009			47 587			159 829
2010			29 175			189 004
2011			- 7 094			181 910
2012			-25 510			156 400
2013 ¹			-12 638			43 762
2014			-17 201	26 561	0	26 561
2015	12 866	-798	12 068	39 427	-798	38 629
2016	51 621	-10 043	41 578	91 048	-10 841	80 207
2017	26 929	-9 384	17 545	117 977	-20 225	97 752
2018	-25 077	1 187	-23 890	92 900	-19 038	73 862

¹År 2013 fördes, i enlighet med regeringens beslut, 100 miljoner kronor av ackumulerat överskott till statens centralkonto.

Källa: Totalförsvarets forskningsinstituts årsredovisningar för 2013–2018.

Som framgår av tabellen har FOI de senaste tio åren aldrig haft ett lägre ackumulerat överskott än 26,6 miljoner kronor, trots att regeringen 2013 drog in 100 miljoner kronor från FOI. Överskottet har sedan ökat fram till 2017. 2018 gjordes dock ett relativt stort underskott och utfallet så här långt för 2019 visar också på ett tydligt underskott, 33 miljoner kronor till och med september. De senaste åren har överskottet alltså minskat kraftigt. Även om det tidigare har funnits problem, har det

ackumulerade överskottet minskat väsentligt under de senaste åren. Det utgör därför, enligt ESV:s bedömning, inget problem i dagsläget.

I FOI:s regleringsbrev finns för närvarande ett villkor enligt vilket det ackumulerade överskottet får användas till att finansiera myndighetens strategiska kompetensutveckling i den avgiftsfinansierade verksamheten. Överskottet får även användas till att skapa hållbarhet inom områden som är verksamhetskritiska. Enligt ESV:s bedömning är det tveksamt om detta villkor tillför någon utökad befogenhet för FOI avseende hur överskottet får disponeras. En myndighet får använda ett upparbetat överskott inom den verksamhet där överskottet har uppstått. FOI skulle således även utan villkoret i regleringsbrevet ha rätt att använda överskottet för till exempel strategisk kompetensutveckling som har bäring på den avgiftsbelagda verksamheten.

5.2 Bidragsintäkter i avgiftsbelagd verksamhet

Som framgår i tabell 5.1 redovisade FOI fram till 2015 över- och underskott samlat för avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet. Från och med årsredovisningen för 2016 specificerar FOI istället över- och underskott på avgifts- respektive bidragsfinansierad verksamhet. I årsredovisningarna anges då att FOI har en negativ kapitalförändring i bidragsfinansierad verksamhet.

En negativ ackumulerad kapitalförändring i en verksamhet visar att det finns kostnader som ännu inte har finansierats, vilket kan vara fallet om en avgiftsfinansierad verksamhet hittills haft högre kostnader än intäkter. I FOI:s fall finns det, som vi förstått det, inte ofinansierade kostnader i bidragsfinansierad verksamhet, utan dessa har finansierats med avgiftsintäkter. Om det stämmer har FOI inte bedrivit någon separat bidragsfinansierad verksamhet, utan bidragen har bidragit till den avgiftsbelagda verksamheten. Kapitalförändringen bör då inte separeras för de olika finansieringsslagen eftersom det ger en felaktig bild av verksamhetens över- eller underskott. Om bidragsintäkterna till viss del bidrar till den anslagsfinansierade verksamheten ska en rättvisande andel föras dit.

Om det är så att den bidragsfinansierade verksamheten bidrar till den avgiftsbelagda verksamheten är det korrekt att hantera avgifter och bidrag tillsammans. En avgiftsbelagd verksamhet kan, som vi förklarat i avsnitt 2.2.3, i princip vara finansierad även med andra finansieringstyper än avgifter. En myndighet måste dock alltid kunna motivera vilka kostnader som ligger till grund för avgiftsuttaget, inklusive vilka indirekta kostnader som inkluderas. Det är inte givet att alla kostnader för forsknings- och utvecklingsarbete som inte hör till specifika beställda uppdrag kan ses som indirekta kostnader som kan fördelas ut på de avgiftsfinansierade uppdragen. En sådan tolkning förutsätter att kostnaderna kan anses höra till den aktuella avgiftsbelagda verksamheten och att det därmed är rimligt att beställarna av

uppdrag inom den verksamheten delar på dessa kostnader. Kostnader som inte kan fördelas ut behöver kunna medfinansieras på annat sätt, till exempel med anslag som får användas för detta ändamål eller andra bidrag.

5.3 Finansieringsmodellens påverkan

Skälen till att överskott har uppstått i den avgiftsbelagda verksamheten är mer eller mindre direkt kopplade till svårigheterna för FOI att uppskatta uppdragsvolymen. I uppdraget till ESV anges sent lagda kundbeställningar som en anledning till att överskott har uppstått. Att sena beställningar kan orsaka överskott beror främst på att myndigheten väljer att ta emot och genomföra beställningarna, och att intern verksamhet som inte genererar intäkter då inte blir utförd.

FOI anger att en annan orsak till att överskott har uppstått är svårigheter att, i tillräcklig omfattning, rekrytera kompetens till myndigheten då efterfrågan åter ökade från 2016 och framåt efter regeringens beslut i december 2015 att återuppta totalförvarsplaneringen. Det har lett till att en större andel av verksamheten har direkt finansiering än förväntat vid planering inför året.

Oavsett vilka de specifika orsakerna är till att FOI har ackumulerat överskott bedömer ESV att det i grunden beror på FOI:s finansieringsmodell. Beställar- och utförarmodellen ger incitament för myndigheten att bygga upp överskott. Eftersom myndigheten till stor del saknar en stabil grundfinansiering genom anslag eller samlingsbeställningar behöver myndigheten i större utsträckning än en mer blandfinansierad myndighet bygga upp medel för att hantera en eventuell minskad efterfrågan av verksamheten kommande år. Att verksamheten är nästan helt beställarstyrd gör den också mer svårplanerad än en anslagsfinansierad verksamhet där en myndighet i större utsträckning har möjlighet att själv påverka när utförandet sker.

ESV anser att den högre risken för överskott är en aspekt som behöver beaktas vid valet av finansieringsmodell. Det kan finnas verksamhetsmässiga skäl som talar för avgiftsfinansiering av en myndighet. Avgiftsfinansiering innebär dock att ansvaret för att myndighetens verksamhet kan finansieras flyttas från riksdagen och regeringen och läggs över på myndigheten.

6 Slutsatser och förslag

Enligt uppdraget ska ESV föreslå hur den finansiella styrningen och uppföljningen av FOI kan förändras för att skapa bättre förutsättningar för regeringens och myndighetens styrning och uppföljning av verksamheten, bland annat avseende strategisk utveckling.

I det här kapitlet presenterar vi de slutsatser som vi har kommit fram till baserat på de analyser som vi har redovisat i de föregående kapitlen. Utifrån dessa slutsatser presenterar vi ett förslag till hur en modell för FOI:s finansiering kan utformas. En utgångspunkt för ESV:s förslag är att det ska finnas möjlighet att ge FOI ett större ansvar för totalförsvarets krav och behov av forskning och utveckling, i linje med Försvarsberedningens uttalanden.

6.1 Balansen mellan anslag och avgifter

6.1.1 Det är lämpligt med ökad anslagsfinansiering

ESV bedömer att det är lämpligt att öka andelen anslagsfinansiering av FOI:s verksamhet, givet att detaljstyrningen av den anslagsfinansierade verksamheten minskar.

Som framgår av kapitlen 4 och 5 anser ESV att nuvarande finansieringsmodell medför en del problem. Dessa är i hög utsträckning förknippade med att i princip all verksamhet hos FOI styrs genom beställningar.

Utifrån detta bedömer ESV att det finns fördelar med att minska detaljstyrningen av FOI:s verksamhet. Detta kan åstadkommas genom att FOI tilldelas anslag för finansiering av verksamhet som idag är avgiftsfinansierad, samtidigt som regeringen minskar detaljstyrningen av FOI:s anslagsfinansierade verksamhet. ESV anser därför att det är lämpligt att öka andelen anslagsfinansiering av FOI:s verksamhet.

I det följande lyfter vi fram följande möjliga fördelar med en sådan modell:

- Bättre möjligheter för FOI att ta ansvar för verksamheten
- Mindre fokus på finansieringsfrågor
- Bättre möjligheter till expertkompetens och bidrag inom hela FOI:s område
- Bättre möjligheter att medfinansiera bidragsprojekt
- Enklare att säkerställa finansiering av anläggningarna
- Mindre interna problem med blandfinansiering
- Mindre risk för överskott i avgiftsbelagd verksamhet
- Mindre administration

Bättre möjligheter för FOI att ta ansvar för verksamheten

Med minskad extern detaljstyrning följer ökat utrymme för FOI att planera den egna verksamheten. Det skulle öka möjligheterna för FOI att ta ansvar för att de uppgifter som myndigheten ges i instruktionen blir utförda. Det bör också öka FOI:s möjligheter att planera myndighetens verksamhet utifrån ett långsiktigt och strategiskt perspektiv.

Mindre fokus på finansieringsfrågor

Nuvarande finansieringsmodell, som innebär att FOI i hög utsträckning ansvarar för att det finns finansiering för myndighetens uppgifter, skapar ett fokus på finansieringsfrågor. Med en ökad anslagsfinansiering skulle större fokus kunna ges till vilken verksamhet som ska genomföras för de medel myndigheten har fått.

Bättre möjligheter till expertkompetens och bidrag inom hela FOI:s område

FOI saknar idag säkerställd finansiering inom vissa verksamhetsområden som kan anses omfattas av FOI:s uppdrag. FOI har särskilt pekat ut kunskapsuppbyggnaden inom civilt försvar, där det vare sig finns anslagsfinansiering eller beställningar. Anslagsmedel som FOI kan prioritera användningen av skulle ge myndigheten möjlighet att initiera verksamhet inom området. Det skulle också skapa möjligheter för FOI att delta i samarbeten som idag förhindras av att finansiering saknas.

Bättre möjligheter att medfinansiera bidragsprojekt

En större andel anslagsmedel som inte är knuta till specifika beställningar skulle möjliggöra medfinansiering av bidragsfinansierade projekt med anslagsmedel. Detta skulle kunna öppna nya möjligheter för FOI att söka och ta emot extern bidragsfinansiering, då de flesta bidragsutlysningar från forskningsfinansiärer förutsätter medfinansiering.

Enklare att säkerställa finansiering av anläggningarna

En ökad andel anslagsmedel skulle kunna användas för att säkerställa att FOI kan bedriva verksamhet som innebär utnyttjande av myndighetens forskningsanläggningar. Därigenom skulle förutsättningarna för att täcka kostnader för anläggningarna förbättras.

Mindre interna problem med blandfinansiering

En ökad andel anslagsfinansiering bör innebära att FOI:s problem med uppföljning av utfall och omräkning av interna priser för olika finansieringskällor minskar. Med en större andel anslag minskar känsligheten för avvikelser från plan.

Mindre risk för överskott i avgiftsbelagd verksamhet

En jämnare balans mellan avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet skulle minska incitamenten för FOI att bygga upp överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten. Med en större andel anslag skulle behovet av buffert för hantering av variationer i beställningsvolymen minska. Vid oförändrad verksamhetsvolym innebär en ökad andel anslagsfinansiering även minskad omsättning i den avgiftsbelagda verksamheten, vilket skulle minska risken för beloppsmässigt stora överskott.

Mindre administration

En mindre andel avgiftsbelagd verksamhet skulle innebära minskad administration. Exempelvis skulle färre offerter och detaljerade planeringsdokument för utomstående behöva tas fram. Hanteringen av fakturering och betalningar skulle också minska.

6.1.2 Viss verksamhet bör ändå avgiftsfinansieras

ESV bedömer att fortsatt avgiftsfinansiering är lämplig av verksamhet som utgår från ett konkret behov hos en beställare.

Trots att det finns fördelar med en minskad extern detaljstyrning av FOI:s verksamhet, anser ESV att FOI även fortsättningsvis bör vara en blandfinansierad myndighet. Vi bedömer att delar av den verksamhet som FOI bedriver är av sådan karaktär att avgiftsfinansiering är att föredra, vilket vi tydliggör i det följande.

Utomstatliga beställare bör alltid betala

Att frivilligt efterfrågad verksamhet som statliga myndigheter bedriver för utomstatliga beställares räkning finansieras med självkostnadsbaserade avgifter är det normala. Det kan motiveras med att sådana avgifter ger finansiering till staten och med att det är rimligt att företag och andra utomstatliga aktörer får betala för verksamhet de väljer att beställa utifrån sina behov.

ESV ser inget skäl att ändra finansieringen i denna del. I den mån FOI fortsättningsvis kommer att bedriva verksamhet åt utomstatliga beställare bör den finansieras med avgifter, precis som idag. Det ekonomiska målet bör även fortsättningsvis vara full kostnadstäckning.

Konkreta behov hos beställaren motiv för inomstatliga avgifter

Till skillnad mot avgifter som tas ut av utomstatliga aktörer, ger inomstatliga avgifter ingen finansiering till staten som helhet, även om de innebär en finansieringskälla för den myndighet som tar ut dem. Sådana avgifter bör därför kunna motiveras med den styreffekt de förväntas ge.

Att låta FOI ta betalt av andra statliga myndigheter kan motiveras när de beställande myndigheterna bättre än regeringen och FOI kan prioritera hur mycket och vilken typ av verksamhet som behövs. De beställande myndigheterna prioriterar då, utifrån sina respektive uppgifter och inom sina ekonomiska ramar, vad som ska beställas av FOI. ESV anser detta är en rimlig utgångspunkt när det är fråga om verksamhet som utgår från konkreta behov hos enskilda beställare. I dessa fall anser ESV att FOI även fortsättningsvis bör utföra avgiftsfinansierade uppdrag åt andra myndigheter.

Även för sådan avgiftsbelagd verksamhet bedömer ESV att det ekonomiska målet bör vara full kostnadstäckning.

Ingen speciallösning för forskningsanläggningarna

Det finns en förväntan om att en ny finansieringsmodell för FOI ska innebära långsiktigt säkerställd finansiering av centrala forskningsanläggningar. Som framgår av avsnitt 3.9.2 har det till exempel tagits upp av Försvarsberedningen.

Mot bakgrund av att FOI i dagsläget inte har några större problem med att finansiera kostnader för myndighetens forskningsanläggningar, och då vi bedömer att ökad anslagsfinansiering av FOI skulle förbättra finansieringsmöjligheterna ytterligare, anser ESV att det inte finns behov av en speciallösning för anläggningarna.

Om man ändå skulle vilja subventionera vissa kostnader inom den avgiftsbelagda verksamheten, till exempel på grund av bristande efterfrågan, skulle anslagsmedel kunna tilldelas för vissa kostnader.

Statliga myndigheter skulle i så fall endast betala avgifter motsvarande full kostnadstäckning minus de kostnader som subventionerats. Då utomstatliga beställare alltid bör betala avgifter motsvarande full kostnadstäckning skulle detta innebära differentierade avgifter. En sådan lösning skulle kräva att man definierar de kostnader som ska subventioneras och att ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning fastställs. Eftersom det kan finnas konkurrerande anläggningar som kan användas för samma ändamål, och eftersom anläggningarna används för verksamhet för utomstatliga beställare, skulle det vidare behöva säkerställas att det inte uppstår konflikter med konkurrenslagstiftningen eller EU:s statsstödsregler om anslag tillförs på detta sätt.

6.2 Avgränsning mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet

6.2.1 Kunskapsuppbyggnad och kunskapstillämpning är en lämplig indelningsgrund

ESV föreslår att

- kunskapsuppbyggande verksamhet som idag finansieras med avgifter framöver istället finansieras med anslag som disponeras av FOI.
- en fördjupad analys av verksamheternas karaktär görs innan anslag dimensioneras och anslagsmedel flyttas.

ESV anser, som vi beskrivit i avsnitt 6.1.1, att det är lämpligt att tilldela FOI mer anslagsmedel. För att genomföra det behöver ställning tas till vilken verksamhet som ska vara anslagsfinansierad respektive avgiftsbelagd.

ESV anser att den indelning i kunskapsuppbyggande och kunskapstillämpande verksamhet som FOI använder, kan vara en lämplig utgångspunkt vid beslut om vilken verksamhet det är lämpligt att ändra finansieringen för. Begreppen kunskapsuppbyggande och kunskapstillämpande illustrerar väl den konceptuella skillnaden mellan, å ena sidan, verksamhet som utgår från FOI:s generella uppdrag som forskningsmyndighet och, å andra sidan, verksamhet som utgår från en enskild beställares konkreta användarnytta.

Kunskapsuppbyggande verksamhet bör i hög utsträckning sammanfalla med sådan forskning som behövs för att säkerställa FOI:s grundläggande expertkompetens. Kunskapstillämpande verksamhet bör, i sin tur, i hög utsträckning svara mot konkreta behov hos FOI:s avnämare. Avgiftsfinansiering av sådan verksamhet innebär att verksamheten även framöver baseras på en beställar- och utförarmodell, där beställarens prioriteringar blir styrande.

En fördjupad analys av vilken faktisk verksamhet som redovisas som kunskapsuppbyggande respektive kunskapstillämpande behöver göras innan anslag dimensioneras och anslagsmedel flyttas. ESV uppfattar att det även inom den verksamhet som FOI beskriver som kunskapstillämpande kan förekomma vissa långsiktiga beställningar från andra myndigheter, som i praktiken inte är sådan tillämpande verksamhet som beskrivs i avsnitt 6.1.2. Ett exempel på det skulle kunna vara driften av Flygvapnets luftstridssimuleringscentrum, som Försvarmakten beställer av FOI.

6.2.2 Finansieringsprinciperna bör tydliggöras i den formella styrningen

ESV bedömer att gränsdragningen mellan anslagsfinansierad och avgiftsbelagd verksamhet bör tydliggöras i FOI:s instruktion.

För att genomföra en förändring av finansieringsmodellen behöver det klargöras hur den avgiftsbelagda verksamheten formellt ska avgränsas från den anslagsfinansierade verksamheten. ESV bedömer att det är lämpligt att detta återspeglas i den formella styrningen av FOI. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att avgiftsbelagd verksamhet, som vi beskrivit i avsnitt 2.2.3, inte är detsamma som de samlade avgiftsintäkter som myndigheten har, utan en avgränsad del av verksamheten som ska finansieras med avgifter.

Den vanligaste styrningen av statliga myndigheter innebär att myndighetens instruktion anger vilken verksamhet myndigheten har i uppgift att bedriva och att denna verksamhet finansieras med anslagsmedel. Därtill kan myndigheten ha tillåtelse att bedriva viss typ av verksamhet mot avgift. FOI:s instruktion gör visserligen skillnad på verksamhet som myndigheten har till uppgift att bedriva och verksamhet som myndigheten i övrigt får bedriva. Denna gränsdragning är dock inte på ett tydligt och entydigt sätt relaterad till finansieringen, då avgiftsbemyndigandet inte är begränsat till någon viss verksamhet.

En tydligare styrning kan åstadkommas genom att gränsen mellan anslagsfinansierad och avgiftsbelagd verksamhet återspeglas i FOI:s instruktion samtidigt som anslagsmedel tilldelas FOI för de anslagsfinansierade uppgifterna. Hur detta konkret kan göras beskrivs i följande avsnitt.

6.2.3 FOI:s grunduppdrag bör finansieras från ett traditionellt förvaltningsanslag

ESV föreslår att

- de anslagsmedel som tillförs för kunskapsuppbyggande verksamhet läggs till anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut*.
- anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* får ett ändamål i linje med vad som normalt gäller för förvaltningsanslag, vilket innebär att utgångspunkten bör vara FOI:s författningsreglerade uppgifter.

Vilken verksamhet FOI får finansiera med anslagsmedel styrs av anslagsändamålen och villkoren för anslagsposterna. För att en ökad andel anslagsmedel ska kunna ge de fördelar som vi diskuterade i avsnitt 6.1.1, anser ESV att FOI bör få större möjligheter än idag att bestämma över användningen av medlen. ESV bedömer att det bästa sättet att åstadkomma detta är att lägga medlen till FOI:s

förvaltningsanslag. Det ger större utrymme att anpassa styrningen av medlen än att låta FOI disponera anslagsposter på sakanslag.

Som vi har beskrivit i avsnitt 3.4.2 är ändamålet för anslaget 1:9 *Totalförsvarets forskningsinstitut* idag uttryckt i termer av verksamhet som anslaget får användas till, bland annat internationell och exportfrämjande verksamhet samt forskning inom utpekade sakområden. Den typiska ändamålsformuleringen för förvaltningsanslag, att anslaget får användas för myndighetens förvaltningsutgifter, saknas.

ESV bedömer att det vore mer ändamålsenligt med en ändamålsformulering som innebär att anslaget får användas för de uppgifter som FOI har enligt sin instruktion och andra författningar:

”Anslaget får användas för Totalförsvarets forskningsinstituts förvaltningsutgifter.”

Ovanstående formulering innebär att anslagsmedlen ska användas för den verksamhet som FOI enligt instruktionen ska bedriva, det vill säga FOI:s grunduppdrag, samt verksamhet som FOI i övrigt får bedriva utan att ta ut avgift.

Som framgår av avsnitt 3.4 finansieras viss verksamhet hos FOI idag från andra anslag än förvaltningsanslaget. Med ovanstående formulering skulle också dessa verksamheter kunna finansieras från förvaltningsanslaget. Då det riskerar att skapa otydlighet om flera anslag har ändamål som överlappar varandra, kan det vara lämpligt att tydliggöra att detta inte är avsikten om FOI även fortsättningsvis disponerar andra anslag:

”Anslaget får användas för sådana förvaltningsutgifter hos Totalförsvarets forskningsinstitut som inte finansieras med medel från andra anslag.”

En fördel med en generell skrivning om förvaltningsutgifter är att det blir möjligt för FOI att använda anslagsmedel för att medfinansiera projekt som delfinansieras med bidrag. Om man inte väljer att inkludera en generell skrivning om förvaltningsutgifter i ändamålet, kan det vara lämpligt att istället lägga till en formulering om att anslaget även får användas för medfinansiering.

6.2.4 Avgiftsbemyndigandet bör avgränsas till verksamhet som går utöver FOI:s grunduppdrag

ESV föreslår att den avgiftsbelagda verksamheten särskiljs från FOI:s grundläggande uppdrag.

Vilken verksamhet som FOI får bedriva mot avgift styrs av hur bemyndigandet att ta ut avgifter är formulerat. FOI:s nuvarande avgiftsbemyndigande är ovanligt brett formulerat. Myndigheten ”får ta ut avgifter för sin verksamhet”. Bemyndiganden att ta ut avgifter är vanligen avgränsade till specifika verksamheter hos en myndighet. Avgiftsbemyndiganden som avser uppdragsverksamhet, som i FOI:s fall, är hos de flesta myndigheter avgränsade till uppgifter som myndigheten enligt instruktionen får, men inte måste, bedriva.

I syfte att tydliggöra finansieringsmodellen, anser ESV att FOI:s särskilda avgiftsbemyndigande bör begränsas så att det bara avser verksamhet som går utöver vad FOI enligt instruktionen måste bedriva och där det finns en beställare som är beredd att betala:

1 a § Totalförsvarets forskningsinstitut får bedriva (tillämpad/kunskaps-tillämpande) forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete (inom områdena ...) åt myndigheter och andra uppdragsgivare.

11 § Totalförsvarets forskningsinstitut ska ta ut avgifter för verksamhet som avses i 1 a, 3 andra stycket och 3 a §§. [...]

Den föreslagna 1 a § är en ny bestämmelse som definierar den verksamhet som FOI får bedriva mot avgift. Bestämmelsen innebär att denna verksamhet är frivillig för FOI att bedriva, till skillnad från den grunduppgift som framgår av instruktionens första paragraf. Den föreslagna lydelsen av 11 § tydliggör att FOI ska ta betalt för den verksamhet som myndigheten väljer att bedriva enligt 1 a §. Även den exportrelaterade verksamhet som FOI ska bedriva på uppdrag av FMV enligt 3 § andra stycket och den tjänsteexport som FOI får bedriva enligt 3 a § omfattas av avgiftsbemyndigandet.

I förhållande till nuvarande avgiftsbemyndigande tydliggör ovanstående förslag att FOI förväntas utföra hela sitt grunduppdrag inom ramen för den anslagsfinansierade verksamheten. Vad det innebär i praktiken är beroende av hur detta grunduppdrag formuleras och hur den verksamhet som FOI får bedriva mot avgift definieras.

6.2.5 FOI:s anslagsfinansierade grunduppdrag kan tydliggöras

ESV bedömer att den föreslagna finansieringsmodellen ger utrymme att tydliggöra FOI:s grundläggande uppgifter, om det finns önskemål att ge FOI ett tydligare ansvar för viss forskning, utveckling och utredning för totalförsvarets behov.

Om anslag, anslagsändamål och avgiftsbemyndigande ändras i linje med vad vi har diskuterat ovan, ges FOI ansvar för ett grunduppdrag och möjligheter att ta detta ansvar på ett annat sätt än vad som gäller idag.

Grunduppdraget består av de uppgifter som FOI har i uppgift och ska bedriva, vilket huvudsakligen framgår av instruktionen. I avsnitt 3.2 finns en beskrivning av FOI:s uppgifter. Om det finns önskemål att ge FOI ett tydligare ansvar för viss forskning, utveckling och utredning för totalförsvarets behov, skulle regleringen av FOI:s uppgifter i instruktionen kunna utvecklas och preciseras. Frågor kring vilka uppgifter och vilket ansvar som FOI ska ha ligger dock utanför ramen för ESV:s uppdrag.

6.3 Styrning av anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet

6.3.1 Den anslagsfinansierade verksamheten kan styras mer strategiskt

ESV bedömer att

- användningen av förvaltningsanslaget bör styras mindre detaljerat än idag, men att de finansiella villkoren för anslaget inte behöver ändras.
- det är viktigt att FOI även framöver samarbetar med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter om inriktningen av den kunskapsuppbyggande verksamheten.
- FOI:s analysstöd för regeringens behov med fördel kan regleras i instruktionen.
- uppgifter som FOI ska ha långsiktigt bör regleras i instruktionen.
- viss verksamhet även framöver kan finansieras från andra anslag än förvaltningsanslaget.

Styrningen av FOI:s förvaltningsanslag

Som vi diskuterade i avsnitt 6.1.1 bedömer vi att den nuvarande detaljstyrningen av FOI:s anslagsfinansierade verksamhet behöver minska för att fördelarna med en ökad anslagsfinansiering ska komma till stånd. Minskad detaljstyrning skulle ge FOI större utrymme att prioritera hur medlen används och därmed möjlighet att ta ansvar för verksamhetens inriktning. Utifrån antagandet att FOI ska ges ett större ansvar för prioriteringarna av kunskapsuppbyggande verksamhet, vore detta en fördel i synnerhet i den delen av verksamheten. Vi bedömer dock att det vore fördelaktigt om även den tillämpande verksamhet som finansieras med anslagsmedel kan styras mer långsiktigt och mindre detaljerat.

För att åstadkomma ett större handlingsutrymme för FOI är det i synnerhet styrningen av förvaltningsanslaget som är viktig. Redan idag står förvaltningsanslaget för merparten av anslagsfinansieringen och vårt förslag innebär att ytterligare verksamhet finansieras från detta anslag.

ESV bedömer att det är lämpligt att inte dela in anslaget i så många anslagsposter som idag eftersom flera anslagsposter innebär mindre handlingsutrymme för FOI. Det kan vara tillräckligt med en enda anslagspost. Om regeringen har behov av att styra hur mycket medel som ska gå till vissa verksamheter kan detta åstadkommas genom villkor för anslagspostens användning. Anslagsvillkoren skulle kunna utformas i linje med följande:

ap.1 Totalförsvarets forskningsinstitut

Anslagsposten får användas för Totalförsvarets forskningsinstituts förvaltningsutgifter.

Högst/Minst X kronor får/ska användas för forskning med inriktning mot Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden.

Högst/Minst X kronor får/ska användas till ...

Precis som för anslaget ändamål kan villkoren för anslagsposten behöva kompletteras med en formulering om medfinansiering till bidragsmedel, om man väljer att inte införa en generell skrivning om förvaltningsutgifter i anslaget ändamål.

ESV anser inte att den finansiella styrningen av anslaget behöver ändras. De nuvarande anslagsposterna har villkor för anslagssparande och anslagskredit som överensstämmer med vad som normalt gäller för förvaltningsanslag. Anslaget omfattas av pris- och löneomräkning och hanteras i det räntebärande flödet.

Samverkan med Försvarmakten och andra berörda myndigheter

Även om det finns fördelar med att FOI får ett större handlingsutrymme för prioritering av anslagsmedlens användning, är samverkan med andra myndigheter fortsatt viktigt. Idag är inte minst samarbetet med Försvarmakten inom ramen för FoT-processen viktigt för att säkra relevansen av FOI:s kunskapsuppbyggande verksamhet. Att verksamheten finansieras med anslag direkt till FOI ändrar i viss mån förutsättningarna för denna process, men behovet av samverkan kring prioriteringarna kvarstår. Vid ett eventuellt utökat ansvar för totalförsvarsforskningen för FOI uppstår också ett utökat behov av samverkan med fler myndigheter för att säkerställa verksamhetens relevans.

Samverkan mellan myndigheterna kan ske och organiseras på myndigheternas eget initiativ, till exempel genom ett bevarande eller utveckling av FoT-processen. Det finns inget krav på att regeringen styr hur samverkan ska ske. Myndigheter har även utan särskilt beslutad styrning en skyldighet enligt 6 § myndighetsförordningen att samarbeta. Om regeringen bedömer att det behövs för att säkerställa viss samverkan mellan myndigheterna kan det dock styras, till exempel genom reglering i berörda myndigheters instruktioner eller styrning i regleringsbrev. I regleringsbrevet kan avsnittet Organisationsstyrning användas för styrning av samverkan med andra myndigheter.

Styrning av FOI:s rådgivande uppdrag

Som framgår av avsnitt 4.2.1 anser ESV att ansvarsförhållandet är otydligt mellan FOI och Regeringskansliet i de fall då FOI:s personal bistår med expertkunskap utan att FOI som myndighet beslutar om resultatet.

ESV bedömer att det är lämpligt att reglera denna uppgift i FOI:s instruktion. Inspiration kan hämtas från det stöd vid förhandlingsarbete inom EU och i annat internationellt samarbete som förvaltningsmyndigheter enligt 7 § myndighetsförordningen ska ge regeringen. Av den bestämmelsen framgår att myndigheterna ska ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär. En liknande lösning för FOI skulle kunna formuleras enligt följande:

1 b § Totalförsvarets forskningsinstitut ska ge regeringen/Regeringskansliet stöd genom att ställa den personal till förfogande som regeringen/Regeringskansliet begär.

Inspiration kan även hämtas från andra myndigheter, som har i uppgift att ge stöd till Regeringskansliet. Ett exempel är Statskontoret som enligt sin instruktion ”efter överenskommelse” ska ”bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd”.⁴⁸

Styrning av verksamheter vid sidan av FOI:s grunduppdrag

Den formulering i 1 § i instruktionen som tillåter FOI att ”även i övrigt” bedriva forskning, utveckling och utredningsarbete, gör det möjligt att lägga anslagsfinansierade uppdrag på FOI som går utöver myndighetens grunduppdrag.

Den möjligheten har, som vi har beskrivit i avsnitt 4.1.2, tillämpats för både tillfälliga och mer långsiktiga satsningar. I den mån det handlar om uppgifter som FOI långsiktigt ska ha, anser ESV att det är lämpligt att reglera dessa i instruktionen som delar av FOI:s uppdrag. Det skulle kunna vara fallet med den verksamhet som

⁴⁸ 2 § 2 förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

bedrivs inom Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhetsområden. När det gäller kortsiktiga satsningar på verksamhet som ligger utanför FOI:s ansvarsområde, men där myndigheten har kompetens som kan komma till nytta, ser dock ESV att nuvarande ordning kan behållas. Detta förutsätter att FOI:s instruktion även fortsättningsvis innehåller en allmän bestämmelse om verksamhet som myndigheten får bedriva.

Styrningen av anslagposter på sakanslag

ESV ser inga avgörande nackdelar med att viss verksamhet även framöver finansieras från andra anslag än förvaltningsanslaget och från andra utgiftsområden än 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Även för sådana medel vore det fördelaktigt med en minskad detaljeringsnivå på styrningen i de fall där styrningen idag omfattas av godkännande i regleringsbrevet av inlämnade planeringsdokument.

En potentiell nackdel med att låta FOI disponera medel för sina förvaltningskostnader från ett anslag som i huvudsak finansierar andra slags utgifter är att det kan påverka de finansiella villkoren. Det gäller i synnerhet möjligheten till pris- och löneomräkning, som avgörs på anslagsnivå och inte anslagspostnivå.

6.3.2 Principerna för den avgiftsfinansierade verksamheten kan behållas

ESV bedömer att

- FOI även fortsättningsvis bör ha rätt att besluta om avgifternas storlek och att disponera avgiftsinkomsterna.
- en ändrad balans mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet medför något ändrade förutsättningar för beräkning av avgiftsnivåerna.
- det i budgeten för avgiftsbelagd verksamhet inte behöver skrivas ut vilka eventuella intäkter utöver avgiftsintäkter som ska inkluderas.

Reglering av prissättning och dispositionsrätt

Utöver själva bemyndigandet att ta ut avgifter finns några ytterligare aspekter av den avgiftsbelagda verksamheten som behöver regleras. Det rör vem som ska bestämma avgiftsnivån, enligt vilka principer det ska ske samt rätten att disponera inkomsterna från avgifterna.

ESV föreslår ingen ändring i sak vad gäller FOI:s rätt att besluta om avgiftsnivåerna och att disponera inkomsterna från avgifterna. För närvarande är dock dispositionsrätten inte reglerad i förordning, utan framgår av regleringsbrevet. ESV anser att det bör regleras i instruktionen:

11 § [...] Totalförsvarets forskningsinstitut får besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

Då inget annat är föreskrivet gäller full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för alla FOI:s avgifter. ESV anser att det är lämpligt att behålla denna ordning.

Förutsättningar för prissättning och fördelning av kostnader

Även om vi anser att principerna för prissättningen bör vara oförändrade, ser vi att våra förslag för med sig något ändrade förutsättningar för FOI:s beräkning av avgiftsnivåerna.

Idag har FOI en förhållandevis låg andel anslagsfinansiering, samtidigt som anslagsmedlen är örönmärkta för forskning inom olika sakområden. Av det skälet är det rimligt att myndigheten fördelar ut alla indirekta kostnader på såväl anslagsfinansierad som avgiftsbelagd verksamhet. Med ett mer generellt utformat anslagsändamål och en ökad andel anslagsfinansiering borde vissa kostnader istället helt och hållet finansieras med anslag. Det handlar, som vi beskrivit i avsnitt 2.2.3, om kostnader som har svag eller ingen koppling till den avgiftsbelagda verksamheten.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

I nuvarande avgiftsbudget är den huvudsakliga avgiftsbelagda verksamheten definierad som ”Uppdragsfinansierad verksamhet inkl. bidrag och räntor”. Tidigare år har verksamheten definierats som ”Uppdragsfinansierad verksamhet exkl. bidrag och räntor”. ESV bedömer att det mest ändamålsenliga är att inte ange något alls om intäkter från bidrag och räntor i avgiftsbudgeten. FOI förutsätts då föra de intäkter som hör till den avgiftsbelagda verksamheten till denna. Som vi förklarat i avsnitt 2.2.3 kan en avgiftsbelagd verksamhet i princip vara finansierad även med andra finansieringstyper än avgifter. Vår bedömning är att med anslagsfinansiering av FOI:s grunduppdrag är det osannolikt att det blir aktuellt att, utöver avgiftsintäkterna, föra andra intäkter än en rättvisande andel av myndighetens ränteintäkter till den avgiftsbelagda verksamheten. Ett mer generellt utformat anslagsändamål bör också innebära att avgiftsintäkter som tas ut med stöd av de generella bemyndigandena i avgiftsförordningen kan redovisas mot anslag. Dessa ska då inte ingå i avgiftsbudgeten.

6.3.3 Den övriga verksamhetsstyrningen kan utvecklas

ESV bedömer att övrig verksamhetsstyrning i instruktion och regleringsbrev kan utvecklas.

Nuvarande regleringsbrev innehåller omfattande styrning av den anslagsfinansierade verksamheten. Även om ESV bedömer att anslagsmedlen bör styras mindre detaljerat än idag, kan det finnas skäl att framöver använda de möjligheter till styrning och uppföljning som finns i regleringsbrevets verksamhetsdel samt i instruktionen.

Notera att denna styrning inte behöver vara avgränsad till den anslagsfinansierade verksamheten.

För att skapa en mer förutsägbar och långsiktig styrning kan krav på viss återrapportering eller uppföljning av verksamheten, utöver den som lämnas i årsredovisningen, regleras i instruktionen. Det skapar långsiktighet och återkommande uppgifter behöver inte regleras årligen i regleringsbrevet.

Om regeringen ser behov av resultatredovisning i årsredovisningen som går utöver vad som krävs enligt 3 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, kan återrapporteringskrav formuleras. Om en reform av finansieringsmodellen genomförs kan det till exempel vara motiverat att särskilt följa upp konsekvenserna av denna. Det kan till exempel vara intressant att följa utvecklingen av olika anslagsfinansierade respektive avgiftsfinansierade verksamhetsområden och samverka med andra myndigheter. Om regeringen önskar en mer detaljerad återrapportering om verksamheten än vad som ryms eller är lämpligt i årsredovisningen kan regeringsuppdrag vara en mer passande form.

6.4 Konsekvenser av förslagen

De förslag som vi har presenterat i detta kapitel innebär att styrningen av FOI anpassas till generell praxis för styrning av statliga myndigheter. Vi lämnar dessa förslag eftersom vi tror att en del problem som vi har uppmärksammat med nuvarande styrning av FOI kan lösas på detta sätt. Vi tror också att en finansieringsmodell som ligger i linje med hur det generella regelverket är uppbyggt, minskar risken för att det uppstår nya problem som beror på att regelverket inte stämmer med finansieringsmodellen.

Om ESV:s förslag om en ökad andel anslagsmedel och mindre detaljerad styrning av anslagsmedlen genomförs, skulle FOI få ett ökat handlingsutrymme och därmed ett större ansvar. Det skulle förbättra FOI:s möjligheter att planera den egna verksamheten och bedriva verksamhet som det idag saknas beställare av, men som det finns ett behov av. Det skulle också göra det möjligt och meningsfullt att utöka FOI:s ansvar för att säkerställa strategisk kunskapsuppbyggnad inom områden där andra myndigheter ännu inte har identifierat behovet.

Eftersom FOI under lång tid har styrts genom beställningar från andra skulle en modell där FOI får större eget ansvar för vilken verksamhet som myndigheten ska utföra innebära en stor omställning. En sådan omställning kan förväntas innebära utmaningar för verksamheten och kan ta tid att genomföra.

ESV föreslår en rad justeringar av den formella styrningen som inte kan förväntas medföra stora konsekvenser i sak, men som kan bidra till en tydligare styrning av

FOI. Modellen innebär en principiell uppdelning mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet, som kan fyllas med preciserat innehåll utifrån regeringens eventuella behov och önskemål om det.

De problem FOI har identifierat med nuvarande finansieringsmodell ur ett myndighetsinternt perspektiv handlar i hög utsträckning om osäkerhet kring uppdragsvolym och resurstillgång. Ett ökat handlingsutrymme borde förbättra förutsättningarna att komma till rätta med det. De förändringar av FOI:s finansieringsmodell som ESV föreslår är dock förhållandevis genomgripande. Om de genomförs bedömer ESV att det finns skäl för FOI att se över sin ekonomimodell.

Förslagen ger ökat utrymme för FOI att finansiera verksamhet vid forskningsanläggningarna, genom att de ger möjlighet att prioritera sådan verksamhet som bedrivs vid dessa. Förslagen innebär dock ingen öronmärkt finansiering eller subventionering av kostnader för anläggningarna.

ESV bedömer också att en ökad andel anslagsfinansiering ger minskade incitament för överskott i den avgiftsbelagda verksamheten. Eventuella över- eller underskott som uppstår kan också förväntas bli mindre eftersom omslutningen av den avgiftsbelagda verksamheten minskar.

Den anslagsstruktur som ESV föreslår innebär att riksdagen och regeringen får ett tydligare helhetsperspektiv på finansieringen av FOI. Den innebär dock precis som idag att försvarsforskningen finansieras från flera olika anslag.

Ett genomförande av de förändringar av FOI:s finansieringsmodell som beskrivits skulle även påverka ett antal andra myndigheter, sannolikt genom överföring av anslagsmedel, men potentiellt också av ansvar för verksamhet. Det gäller i första hand Försvarsmakten, men även MSB och andra myndigheter inom totalförsvaret kan komma att påverkas.

Något som bör påpekas är att en ny finansieringsmodell inte i sig är en lösning på vare sig bristande finansiering eller prioriteringskonflikter. Oavsett om det är FOI eller andra statliga myndigheter som tilldelas de anslagsmedel som finansierar FOI:s verksamhet, behövs det processer för att prioritera hur de tillgängliga medlen ska användas. Dessa processer blir inte nödvändigtvis mindre resurskrävande än idag.

Slutligen vill vi lyfta fram att FOI:s roll, i förhållande till övriga berörda myndigheter, är en faktor som bör vägas in i bedömningen av vilken finansieringsmodell som är lämpligast för FOI. Det finns, enligt ESV:s uppfattning, ingen finansieringsmodell för FOI som är mest ändamålsenlig oavsett hur ansvar och uppgifter inom totalförsvaret organiseras.

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.