

Lånefinansiering av försvarsmateriel

Rapport till
försvarsstyrningsutredningen

RAPPORT
DATUM
2005-09-16
ESV DNR
12-635/2005
HANDLÄGGARE
C-G Gustavsson
PRESTATION
23303
ER BETECKNING
59/B1



EKONOMISTYRNINGSVERKET

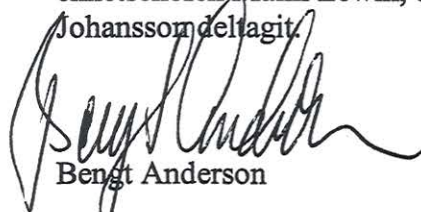
Försvarsstyrningsutredningen
103 33 Stockholm

Lånefinansiering av försvarsmateriel

Ekonomistyrningsverket har biträtt Försvarsstyrningsutredningen (2004:02) med att belysa vissa frågor om lånefinansiering av försvarsmateriel.

Resultatet av uppdraget redovisas i bifogade rapport.

I detta ärende har direktör Bengt Anderson beslutat. Experten Claes-Göran Gustavsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Malin Lewin, experten Ingalill Borild och utredaren Curt Johansson deltagit.


Bengt Anderson


Claes-Göran Gustavsson

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Disposition av rapporten	6
2 Lånemodellen	7
2.1 Finansiering av anläggningstillgångar innan lånemodellen infördes	7
2.2 Införandet och vidareutvecklingen av lånemodellen	8
2.3 Allmänna fördelar med att använda lånemodellen	9
3 Investeringar i försvarsmateriel i nuläget	10
3.1 Tillgångar i fredsverksamheten	11
3.1.1 Tillgångar som anskaffas för fredsverksamheten	11
3.1.2 Tillgångar som tas ut från beredskapsförråd	11
3.2 Tillgångar som anskaffas i beredskapssyfte	12
3.3 Volymuppgifter	12
4 Syften med och former för lånefinansiering av beredskapstillgångar ..	13
4.1 Syften	13
4.1.1 Delegering av beslut	13
4.1.2 Underlätta för myndigheterna att investera	14
4.1.3 Styrning av statens verksamhet	15
4.1.4 Underlätta budgetarbetet	16
4.1.5 Underlätta användningen av ett utgiftstak	17
4.2 Anpassad lånemodell	18
4.2.1 Lånefinansiering av beredskapstillgångar	18
4.2.2 Specifik lånemodell för beredskapstillgångar	20
4.3 Bemyndiganden	21
5 Alternativ till lånemodellen	21
5.1 Räntekostnader	21
5.2 Avskrivnings- och nedskrivningskostnader	22
5.3 Anskaffning av beredskapstillgångar	23
6 Principiell belysning av övergång till att finansiera beredskapstillgångar med lån	23
6.1 Fördelar och nackdelar med lånefinansiering	23
6.1.1 Statsmakternas styrning av försvaret	24
6.1.2 Statsmakternas finansiella styrning genom budgeten	24
6.1.3 Utgiftstaket	26
6.1.4 Styrning inom försvaret	27
6.2 Skall befintlig och nyanskaffad eller bara nyanskaffad materiel omfattas?	27
6.3 Skillnad mellan beredskapsinventarier och beredskapslager?	29
6.4 Kort- och långsiktiga konsekvenser	30
6.4.1 Övergångseffekter på kort sikt	31
6.4.2 Långsiktiga konsekvenser	32

Sammanfattning

Rapporten visar att syftena och fördelarna med att lånefinansiera anläggningstillgångar i allmänhet i statliga myndigheter är annorlunda än vad som gäller för beredskapstillgångar i försvaret. För de senare skulle en särskild lånemodell behöva utvecklas som ger statsmakterna ett mer väsentligt inflytande i investeringsprocessen än vad som annars gäller. Ett kapitel ägnas åt en diskussion om alternativa metoder för att föra ut kapitalkostnader av beredskapstillgångar till försvarsmyndigheterna.

En principiell belysning av en övergång till lånefinansiering görs utifrån de utgångspunkter som Försvarsstyrningsutredningen har angivit i sin uppdragsbeställning:

Fördelar och nackdelar med lånefinansiering

För statsmakternas styrning av försvaret finns fördelarna främst genom att de totala kostnaderna, inkl. kapitalkostnader, blir synliga och att en mer fullständig bild av försvarets kostnader uppnås, t.ex. vid omstruktureringar. Detta bidrar dock samtidigt till att det kan uppstå svårigheter att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid sådana tillfällen.

För den finansiella styrningen finns fördelar genom att en effektivare anskaffningsprocess kan uppnås till följd av att utgiftstaket inte påverkas vid anskaffningen. En mer fullständig bild av försvarets kostnader erhålls i budgeten. En nackdel finns i att anslagsbelastningen i vissa fall kan bli mer oförutsedd.

För utgiftstaket finns fördelen att anskaffningarna inte påverkar utgiftstaket. Nackdelarna är främst att det kan vara svårt att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid omstruktureringar och att omstruktureringar och ränteändringar kan få stort genomslag.

För styrningen inom försvaret ger lånemodellen möjligheter att belasta förband med fullständiga kostnader, inkl. kapitalkostnader. Även här kan möjligheterna att få fram anslagsmedel för omstrukturering vara ett problem.

Skall befintlig och nyanskaffad eller bara nyanskaffad materiel omfattas?

Fördelar med att lånefinansiera enbart nytillkommande tillgångar:

- Lätt att tillämpa initialt eftersom endast nya investeringar behöver lånefinansieras.
- Anslagsmedel kommer inte att behöva tillföras ytterligare en gång för tidigare anskaffade tillgångar.

- Vid omstruktureringar behöver inte anslagsmedel tillföras för att täcka kostnader för nedskrivning av materiel som är finansierad med statskapital.
- Om även befintliga tillgångar skulle lånefinansieras finns risk att statskapital av taktiska skäl skrivs ned före en övergång.

Fördelar med att lånefinansiera också befintliga tillgångar:

- Man slipper den kraftiga minskning av anslagsförbrukningen som lånefinansiering av enbart nytillkommande tillgångar skulle leda till. Minskningen, som sedan skulle följas av en successiv ökning, kan vara svår att förklara för riksdagen och allmänheten.
- Det medför komplikationer när investeringar måste kunna särskiljas under hela den ekonomiska livslängden, vilket kommer att ställa stora krav på Försvarsmakten.
- Om befintliga tillgångar inte omfattas skulle det ta lång tid innan alla kostnader för av- och nedskrivningar, räntor och lageruttag finansieras med anslag eftersom beredskapstillgångar har lång livslängd. Årliga dialoger skulle kunna behövas för att fastställa det jämfört med föregående år högre anslag som krävs för att hantera övergången.

Skillnad mellan beredkapsinventarier och beredskapslager?

En avgränsning till att lånefinansiera endast en del av tillgångarna innebär att endast den delen av tillgångarna beläggs med en räntekostnad. Det skulle kunna leda till tveksamma styreffekter.

Om en begränsning skulle övervägas bör den i första hand avse vissa beredskapslager. Lånefinansiering kan ge fördelar för verksamheten när det gäller vissa slag av materiel, särskilt sådan som omsätts i förbandsverksamheten och i försvarets fredsfrämjande internationella verksamhet.

Kort- och långsiktiga konsekvenser

En beräkning av utfallet om en omläggning hade skett år 2004 visar att statsbudgetens totala anslagsutfall skulle ha påverkats ytterst marginellt. Utöver anslagen till försvaret skulle anslaget till räntor på statsskulden ha påverkats.

Ett viktigt konstaterande är dock att år 2004 är ett av flera under en period då försvaret är föremål för en mycket omfattande omstrukturering. Den stora omstruktureringen är inte slutförd utan pågår ännu några år. Osäkerheten gör att det nu är en olämplig tidpunkt för att övergå till lånefinansiering.

På lång sikt innebär en omläggning att arbetet med omstruktureringar inte kan genomföras som hittills. Anslag behöver täcka nedskrivningskostnader som uppkommer. Å andra sidan behövs inte anslag för nyanskaffningarna

utan endast för att täcka avskrivning (amortering) och ränta på dessa. Snabbt genomförbara besparingar på anskaffning av försvarsmateriel blir inte heller någon framkomlig väg för att hålla budgetutfallet inom ett utgiftstak av nuvarande slag.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) fått uppdrag att biträda utredningen med vissa frågeställningar avseende lånefinansiering av försvarsmateriel. Verket skall därvid ur ett principiellt perspektiv belysa:

- för- och nackdelar med att lånefinansiera försvarsmateriel.
- för- och nackdelar med att låta en eventuell övergång till lånefinansiering omfatta redan anskaffad och tillgångsredovisad materiel, alternativt endast nyanskaffad materiel,
- eventuella skillnader i hantering och gränsdragning mellan beredskapsinventarier och beredskapsvaror i lager,
- de kort- och långsiktiga konsekvenserna vid en eventuell övergång till lånefinansiering.

1.2 Disposition av rapporten

Rapporten har disponerats på ett sådant sätt att förhållandevis stor vikt lagts vid bakgrundsbeskrivningar och resonemang om syften med lånefinansiering liksom om olika alternativa modeller som skulle kunna tillgodose dessa syften.

Således innehåller kapitel 2 en beskrivning av den allmänna lånemodellen, dess tillkomst, utveckling och syften.

Kapitel 3 redogör för hur försvarsmateriel redovisas och lämnar uppgifter om volymer etc.

I kapitel 4 diskuteras i vad mån syftena med att använda den generella lånemodellen har relevans för försvarsinvesteringarna. Behovet av en särskild lånemodell för dessa tillgångar presenteras.

I kapitel 5 diskuteras möjligheter att med andra metoder än lån lyfta fram kapitalkostnader för och styra investeringar i försvarsmateriel.

I avslutande kapitel 6 presenteras materialet strukturerat efter de frågeställningar som Försvarsstyrningsutredningen har önskat få belysta.

2 Lånemodellen

Lånefinansiering av statliga myndigheters investeringar i anläggningstillgångar infördes i början av 1990-talet som ett inslag i statsmakternas beslut år 1988 om ett införande av resultatstyrning inom statsförvaltningen.

2.1 Finansiering av anläggningstillgångar innan lånemodellen infördes

Innan lånemodellen infördes anslagsfinansierades samtliga tillgångar i staten utom i affärsverken. Flertalet redovisades inte i myndigheternas balansräkningar. Endast tillgångar som användes i avgiftsfinansierad verksamhet redovisades i balansräkningen. Detta var aktuellt för affärsverk och myndigheter där regeringen särskilt föreskrev det, främst vissa s.k. uppdragsmyndigheter.

De myndigheter som redovisade anläggningstillgångar i balansräkningen tog också upp ett statskapital, vilket var avkastningspliktigt. I grundmodellen betalades statskapitalet tillbaka i takt med avskrivningen på de finansierade tillgångarna. I praktiken fungerade därför statskapitalet som ett lån.

Fram till år 1980 bestod statsbudgeten av en drift- och en kapitalbudget. Investeringsmedel anvisades på kapitalbudgeten. I affärsverk som bedrev sådan verksamhet som inte helt kunde finansieras med avgifter, t.ex. Statens Järnvägar (SJ), skrevs statskapitalet före år 1980 ned till en sådan nivå att det kunde lämna en föreskriven avkastning enligt den s.k. statens normalränta. Denna ränta grundades på statens upplåningskostnader under de senaste fem åren.

I myndigheter som inte tog upp anläggningstillgångar i en balansräkning redovisades anskaffningsutgifterna mot anslag på samma sätt som löpande utgifter. I den mån ett anslag bedömdes otillräckligt för att finansiera ett anskaffningsbehov togs detta upp i myndighetens anslagsframställning och under anslaget kunde en s.k. engångsanvisning tas upp för att tillgodose det tillfälliga anslagsbehovet. Dessa engångsanvisningar var viktiga att hålla reda på i budgetprocessen så att anslagsnivån i grunden skulle kunna hållas oförändrad i förhållande till vilken besparingar och reformer kunde appliceras.

Särskilt dyrbara investeringar i datorer och fastigheter hanterades centralt före tillkomsten av lånemodellen. Datorerna anskaffades av Statskontoret som tillhandahöll dem till användande myndigheter mot en avgift som skulle täcka avskrivningar och avkastning. Fastigheter förvaltades av främst Byggnadsstyrelsen och Försvarets fortifikationsförvaltning som tog ut en hyra av användande myndigheter. Hyran gjordes efter hand marknadsanpassad. För såväl datorer som fastigheter finansierades

anskaffningarna av anslag och redovisades i myndigheternas balansräkning med avkastningspliktigt statskapital som motpost.

De stora statliga investeringarna i infrastruktur och försvarsmateriel finansierades med anslag på i huvudsak samma sätt som för närvarande. Någon tillgångsredovisning i en myndighets balansräkning skedde dock inte, såvida inte tillgångarna förvaltades av ett affärsverk eller en myndighet som tog betalt för tjänster där tillgångarna användes. Således togs järnvägsbanor etc. upp i SJ:s redovisning. Inom försvarsområdet togs fastigheter upp i Fortifikationsförvaltningens redovisning, men det gällde bara sådana fastigheter som hade en frestida användning.

2.2 Införandet och vidareutvecklingen av lånemodellen

Som ett led i att införa resultatstyrning av de statliga myndigheterna, vilket statsmakterna beslutade om i slutet av 1980-talet, krävdes återredovisning av genomförd verksamhet från myndigheterna. För att uppnå detta behövde den ekonomiska redovisningen utvecklas. En ny redovisningsmodell infördes som medgav att myndigheterna periodiserade sina utgifter till de år då resurserna förbrukas, dvs. då kostnaderna uppkommer. Ett viktigt inslag i en sådan redovisning är att kostnader för anläggningstillgångar periodiseras genom avskrivningar. För att förändringarna skulle kunna genomföras utan egentliga budgettekniska förändringar beslutades att myndigheterna skulle låna till anskaffningen av anläggningstillgångarna i Riksgäldskontoret (RGK). Anslagen kan då belastas med utgifter för amortering på dessa lån, varigenom utgifterna under anslagen och kostnaderna i myndigheternas periodiserade redovisning kan överensstämja. Genom att belägga lånen med ränta kan dessutom uppnås att fullständiga kapitalkostnader påförs myndigheterna samtidigt som hänsyn kan tas till prisförändringar mellan anskaffningen av tillgångarna och den tidpunkt då utgiften belastar anslag. Några alternativ till modellen behövde aldrig diskuteras eftersom den hade alla de önskvärda egenskaperna och bedömdes enkel att förstå och använda.

När lånemodellen infördes skulle separata lån tas upp halvårsvis för anskaffade tillgångar med samma ekonomiska livslängd. Eftersom detta förfarande ledde till att många myndigheter kom att hantera ett betydande antal lån förenklades modellen på så vis att det blev möjligt att begränsa antalet så långt som till i ytterlighetsfallet ett enda lån. Detta skall justeras halvårsvis för under perioden gjorda nyanskaffningar och avskrivningar (amorteringar). Lånemodellen har på detta sätt blivit enkel att hantera, förutsatt att myndigheten håller reda på de bruttoamorteringar (beloppsmässigt motsvarande avskrivningar och nedskrivningar) som skall redovisas mot anslag.

Lånemodellen innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att inom en viss låneram anskaffa anläggningstillgångar. Regeringen fördelar sedan i sin tur låneramar till myndigheterna. Låneramen avser summan av de utestående lånen och får inte överskridas. Även om det hade varit möjligt att förena

tilldelningen av låneramar med mer eller mindre specificerade investeringsplaner kom någon sådan modell inte till användning. Låneramarna avser i de flesta fall tillgångar som skulle användas i myndigheternas löpande verksamhet. Överväganden och beslut om anskaffningarna delegeras till myndigheterna som ansvarar för den långsiktiga finansieringen inom ramen för sina anslag och eventuella avgifter och bidrag. I de fall då särskilda investeringsbehov uppkommer, t.ex. för större datasystem, kan en myndighet ta upp ett behov av en tillfälligt ökad investeringsram med regeringen. Investeringar i fastigheter kan inte bli aktuella för en myndighet, som inte har särskilt bemyndigande att förvalta fastigheter, eftersom myndigheter normalt sett endast får hyra sina lokaler.

Lånemodellen kompletterades med ett system med myndighetsvisa räntekonton i RGK. Vid anskaffning kan dessa konton belastas inför det halvårsvisa upptagandet av lån (eller justeringen av befintligt lån). På så vis är användningen av statens medel belagd med en räntekostnad även innan myndigheten tar upp lån. Samtidigt ger räntekontot myndigheten en möjlighet att finansiera omsättningstillgångar från kontot. Det kan gälla varulager och förråd, liksom pågående arbeten etc. Det finns f.ö. föreskrivet i 21 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten att regeringen inom en kreditram som riksdagen bestämmer får besluta att rörelsekapital i statens verksamhet skall finansieras med krediter i RGK. En sådan användning kan komma ifråga i sådana fall då den slutliga användningen av anskaffade resurser inte kan klaras ut vid anskaffningen och således inte heller anslag kan belastas.

2.3 Allmänna fördelar med att använda lånemodellen

Genom delegeringen av beslutsbefogenheter också vad avser investeringar har myndigheterna fått stor frihet att själva avgöra hur, dvs. med vilka resurser, som verksamheten skall genomföras. Dialogen mellan myndigheten och regeringen kan koncentreras till verksamhetens resultat och resursbehov i stort. Investeringsbesluten är således väsentligt förenklade gentemot tidigare.

Jämfört med tidigare förhållanden har lånemodellen underlättat för myndigheterna att kunna genomföra investeringar. Detta gör det möjligt att använda rationella arbetsmetoder utan att behöva ta hänsyn till den kortsiktiga tillgången på anslagsmedel

I resultatstyrningen och när det gäller att följa upp resursförbrukningen mellan statens olika verksamhetsområden har lånemodellen bidragit till att ge ett mer fullständigt beslutsunderlag. Genom att anslagen belastas med avskrivningar (formellt sett amorteringar) och ränta kommer resursutnyttjandet till uttryck. Anslagsnivåerna påverkas inte av tillfälliga fluktuationer för investeringar och blir mer jämförbara med varandra och över tiden.

Budgetarbetet i Regeringskansliet har som en följd av att lånemodellen används kunnat koncentreras mer på verksamhetens innehåll än på sammansättningen av de resurser som används. Samtidigt är det möjligt att komma ifrån systemet med engångsanvisningar vilket förenklar processen. Särskilt sedan ett utgiftstak har börjat användas bidrar lånemodellen till stabilitet genom att taket inte behöver justeras med hänsyn till engångsanvisningarna. Investeringarna påverkar inte utgiftstaket vilket annars skulle kunna försämra möjligheterna till att genomföra sådana.

3 Investeringar i försvarsmateriel i nuläget

Inom försvaret redovisas tillgångar på ett något annorlunda sätt än inom andra delar av statsförvaltningen. Det hänger samman med att verksamheten dels bedrivs löpande som i vilken myndighet som helst, dels avser förberedelser för en eventuell kris- eller krigssituation.

I en vanlig myndighet kan materiel som används i verksamheten redovisas som anläggningstillgångar (materiella och immateriella) och som varulager och förråd. Denna typ av tillgångar finns också inom försvaret. Till detta kommer sådana tillgångar som anskaffas och lagerhålls i huvudsakligt syfte att finnas tillgängliga då försvaret övergår i en kris- eller krigssituation. Den senare typen av materiel klassificeras efter syftet med anskaffningen, genom en huvudsaklighetsprincip, som beredskapstillgångar. De används också i den fredstida verksamheten men det är inte huvudsyftet med anskaffningen.

Beredskapstillgångarna är av två typer: beredskapsinventarier och beredskapsvaror. Beredskapsinventarier skrivs av planenligt under en bedömd ekonomisk livslängd på ett sätt som motsvarar normala anläggningstillgångar. Livslängden är dock normalt sett inte knuten till någon förslitning utan kopplas till den tid tillgångarna har ett värde för verksamheten, dvs. ett operativt värde. Beredskapsvaror är lagervaror som kan jämföras med varulager och förråd men som karakteriseras av att de anskaffas i avsikt att innehas mer stadigvarande. De klassificeras därför som anläggningstillgångar och inte som omsättningstillgångar vilket normalt sett gäller för varulager och förråd. För närvarande ser Försvarsmakten över behovet av att lagerföra varor för kris och krig. Detta kan leda till att beredskapsvarorna kan minska i omfattning och att lagerhållningen i flera fall kan begränsas till behovet i den fredstida verksamheten. Det är alltså syftet med anskaffningen och inte typen av tillgångar som avgör den redovisningsmässiga klassificeringen. Klassificeringen beror med andra ord inte på någon lagmässig definition av begreppet krigsmateriel. Beredskapslager kan alltså innehålla helt vanliga varor som finns i fredssamhället; liksom vanliga varulager och förråd kan innehålla krigsmateriel i lagteknisk mening.

3.1 Tillgångar i fredsverksamheten

Tillgångar som används i fredsverksamheten består i första hand av sådana tillgångar som anskaffats särskilt för denna. Till detta kommer att också sådana tillgångar som i första hand anskaffats för att lagerhållas i beredskapssyfte kan tas ut ur lagren och användas i fred. Det rör sig delvis om tillgångar som tas ut mer eller mindre tillfälligt och efter återställande i fullgott skick återförs till lagringsplatsen. Andra tillgångar kan tas ut och förbrukas. Det senare är vanligast i fråga om beredskapsvaror, medan beredskapsinventarier oftare återställs.

3.1.1 Tillgångar som anskaffas för fredsverksamheten

Tillgångar som anskaffas för fredsverksamheten finansieras i grunden på samma sätt som i andra myndigheter. Det innebär att anläggningstillgångar lånefinansieras, medan anskaffningar av andra varor belastar ett anslag direkt. När det gäller tillgångar som används eller har använts i verksamheten i samband med internationella uppdrag behöver anläggningstillgångar dock inte finansieras med lån i Riksgäldskontoret. De får istället finansieras från anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m., anslagspost 2 Fredsfrämjande truppinsatser. (Försvarsmaktens regleringsbrev för 2005, avsnitt 3 Undantag från EA-regler).

3.1.2 Tillgångar som tas ut från beredskapsförråd

I den fredstida verksamheten inom Försvarsmakten används av naturliga skäl tillgångar som tas ut ur beredskapsförråd. Det rör sig om såväl beredskapsinventarier som beredskapsvaror. För viss sådan materiel finns en bestämmelse i Försvarsmaktens regleringsbrev som säger att vad avser försörjning med ammunition, reservdelar och drivmedel i förbandsverksamheten får Försvarsmakten anskaffa dessa under anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Efter hand som förbrukning av förnödenheterna sker i förbandsverksamheten skall kostnaden för detta föras från anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser som intäkt till anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Vidare anges att Försvarsmakten för den fredsfrämjande verksamheten med trupp utomlands får såväl anskaffa förnödenheter under anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m., anslagspost 1 och 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling som utnyttja förnödenheter som anskaffats under dessa anslag. När Försvarsmakten förbrukar förnödenheter i den fredsfrämjande verksamheten skall utgiften för detta föras från anslaget 6:1, anslagspost 2 Fredsfrämjande truppinsatser till de nämnda anslagen.

De nämnda bestämmelserna innebär att oberoende av för vilken verksamhet och från vilket anslag anskaffningarna ursprungligen gjorts och finansierats skall utgifterna (kostnaderna) föras om till det anslag där förbrukningen sker. När det gäller förbandsverksamheten begränsas omföringarna till

ammunition, reservdelar och drivmedel, medan omföringen gäller förnödenheter ifråga om den fredsfrämjande verksamheten.

3.2 Tillgångar som anskaffas i beredskapssyfte

För beredskapsändamål anskaffas såväl beredskapsinventarier som beredskapsvaror. I båda fallen finansieras anskaffningarna från anslag. Som framgick av föregående avsnitt kan tillgångar tas ur beredskapsförråd och användas i fredstida verksamhet, såväl i förbandsverksamheten som i fredsfrämjande truppinsatser. Eftersom den fredstida verksamheten också består av incidentberedskap finns alltid vissa beredskapstillgångar i bruk.

Beslut om anskaffning av beredskapstillgångar grundas på en beslutsordning där riksdagen i grunden fattar beslut efter förslag från regeringen. I praktiken innefattar processen omfattande delegeringar, som är anpassade till vilka materiel- och varutyper det handlar om. Eftersom anskaffningarna ofta behöver grundas på långsiktiga beställningsbeslut används ett system med bemyndiganden för att göra beställningar möjliga innan anslagsmedel ännu anvisats. Systemet med beställningsbemyndiganden infördes f.ö. på 1950-talet inom just försvarsområdet för att komma ifrån att anvisa anslag som uppvisade stora anslagsbehållningar (reservationsanslag).

3.3 Volymuppgifter

Beredskapstillgångarna inom Försvarsmakten är beloppsmässigt väsentliga. Storleksordningarna kan belysas med några uppgifter ur Försvarsmaktens årsredovisningar. Eftersom sådana uppgifter kan vara betydelsefulla när man tar ställning till de frågeställningar som anges i uppdraget har några väsentliga uppgifter ställts samman i följande tabell (belopp angivna i miljoner kronor):

År	2004	2003	2002	2001	2000
Beredskapstillgångar (bokfört värde)	89 919	90 060	87 808	82 354	74 308
-varav inventarier	75 405	76 027	75 507	65 933	56 529
-varav varor	14 514	14 033	15 301	16 421	17 778
Anskaffning	9 009	11 911	12 197	13 635	13 468
Avskrivning/Nedskrivning	8 106	6 699	5 157	4 275	3 483
Förändring av beredskapsvaror	369	-1 268	-2 040	-2 767	956
Värdetförändringar	111		921	1 410	239
Försäljningar (bokfört värde)	1 524	1 694	20	43	56

Det är noterbart att beloppen skiljer sig mellan åren i en omfattning som inte bara kan bero på prisförändringar. Till en inte oväsentlig del beror detta på att försvaret är och har varit inne i en period av omställning. Anskaffning av beredskapstillgångar har minskat kraftigt de senaste åren (med nästan 3 miljarder kronor eller ca 24 procent). Det är samtidigt viktigt att framhålla att Försvarmakten har varit utsatt för utgiftsbegränsningar kopplade till utgiftstaket som medfört att anskaffningar har skjutits på framtiden. Avskrivningar och nedskrivningar har ökat kraftigt under perioden. Det går inte att utläsa av årsredovisningen hur stor del av dessa som är hänförliga till nedskrivningar till följd av nedläggningar av förband. Anskaffningsutgifterna och därmed utfallet på materielanslaget skiljer sig markant mellan 2003 och 2004 .

Också redovisningen har förändrats under perioden på så sätt att tillgångar som inte tidigare tagits upp i balansräkningen har förts in genom en ”invärdering” (redovisas på raden Värdeförändringar). Beloppen är således inte helt jämförbara mellan åren samtidigt som de inte kan tas som uttryck för framtida nivåer.

Förändring av beredskapsvaror är ett nettovärde som består av anskaffningar till och uttag ur lager. Uttagen redovisas i form av nedskrivningar för inkurans, omföring till kostnadskonton för tillgångar som används i verksamheten, försäljning etc.

4 Syften med och former för lånefinansiering av beredskapstillgångar

I bakgrundskapitlet presenterades modellen med att låta statliga myndigheter finansiera anläggningstillgångar med lån i Riksgäldskontoret. Där framgår också de väsentligaste syftena med denna finansieringsform. Inledningsvis finns därför anledning att diskutera i vad mån dessa syften är eller kan vara relevanta när det gäller beredskapstillgångar inom det militära försvaret. Diskussionen visar att det finns väsentliga avvikelser mellan anläggningstillgångarna i myndigheternas egen verksamhet och beredskapstillgångarna. Det ställer andra krav på utformningen av lånemodellen.

4.1 Syften

4.1.1 Delegering av beslut

Lånemodellen används på ett sådant sätt att det innebär en delegering av beslutsbefogenheter till myndigheterna. Statsmakterna kan koncentrera sin styrning och sitt budgetarbete till verksamhetens innehåll och resultat och behöver beakta investeringar endast i den mån det skulle bli frågan om långsiktiga bindningar i kombination med stora belopp. Myndigheterna ansvarar för att genomföra verksamheten så att man uppnår målen till låga

kostnader, vilket underlättas av att de kan använda olika resursmixer på det sätt som bäst passar verksamheten. Myndigheterna avgör i vilken omfattning investeringar kan bidra i det arbetet. En sådan utgångspunkt är inte relevant när det gäller beredskapstillgångar, men den bidrar naturligtvis till att lånemodellen används ifråga om materiel (anläggningstillgångar) som anskaffas för den fredstida verksamheten i försvaret.

Beredskapsinvesteringar är dessutom betydligt mer intressanta från ett politiskt perspektiv än vad som gäller för myndigheternas vardagsinvesteringar. Beslut om försvarsmateriel anses intressanta från såväl försvars- som industri-, konjunktur- och regionalpolitiska utgångspunkter.

4.1.2 Underlätta för myndigheterna att investera

Ett annat skäl till att lånemodellen upplevs fördelaktig är att den underlättar för myndigheterna att genomföra investeringar utan att behöva påverkas av begränsningar i något anslagsutrymme. Även i en situation där regeringen tar till kortsiktiga besparingsåtgärder för att klara utgiftstaket behöver vardagsinvesteringarna inte påverkas på kort sikt.

I en verksamhet där kostnaderna (avskrivningar, nedskrivningar och ränta) för gjorda investeringar i anläggningstillgångar är en väsentlig del av verksamhetens kostnader, kan det dock vara mindre motiverat att delegera beslutskompetens än annars. Också vid långa avskrivningstider kan det vara mindre lämpligt att delegera beslut om investeringsvolymerna. Då får även stora investeringsvolymerna på kort sikt förhållandevis små effekter på verksamhetens kostnader. Den begränsning som anslag till verksamheten kan ha på investeringsvolymerna är således förhållandevis marginell samtidigt som verksamhetens kostnader binds för lång tid framåt. Motsvarande resonemang kan vara tillämpligt om investeringarna har en väsentlig påverkan på statens upplåning eftersom detta är ett väsentligt finanspolitiskt mål.

Försvarets beredskapstillgångar är så omfattande att delegering av investeringsmöjligheterna kan vara mindre befogad än i en vanlig civil myndighet. Således var kostnaderna för avskrivning av beredskapstillgångar ca 8 miljarder kronor år 2004 samtidigt som det totala bokförda värdet av dem var ca 90 miljarder kronor (varav beredskapsinventarier ca 75 och beredskapsvaror ca 15 miljarder kronor). Med en avkastningsränta om ca 5 procent skulle räntekostnaderna vara ca 4,5 miljarder kronor. Med dessa inräknade skulle de totala kostnaderna för försvaret ha varit ca 44 miljarder kronor. Tillsammans med avskrivningarna uppgår då kapitalkostnaderna för beredskapstillgångarna (inventarier och lager) till ca 12,5 miljarder kronor vilket är ca 28 procent av de totala kostnaderna. Detta är en betydande del av kostnaderna och utgörs dessutom av kostnader som inte på ett enkelt sätt från styrsynpunkt kan anses jämförbara med kostnader för den fredstida förbands- och utlandsverksamheten. Beredskapstillgångarna utgör samtidigt mer än 90 procent av balansomslutningen.

4.1.3 Styrning av statens verksamhet

Från styrsynpunkt bidrar modellen till ett bättre beslutsunderlag i form av kostnader för verksamhet och prestationer inom myndigheter och verksamhetsområden liksom när det gäller att följa upp hur resursförbrukningen fördelar sig mellan verksamhetsområdena i staten. Den finansiella styrningen och resultatstyrningen kan samverka genom att redovisade utgifter under anslag och kostnader för myndighetens verksamhet och prestationer blir i stort sett desamma. Utgångspunkten är att tillgångarna är insatsresurser i den verksamhet som skall genomföras i enlighet med statsmakternas mål och som finansieras från anslagen eller från avgifter och bidrag. Så länge försvaret styrs utifrån utgångspunkten att producera snarare än att löpande tillhandahålla en beredskapsorganisation har dock avskrivningar och ränta mindre relevans i styrningen än vad anskaffning och underhåll etc. har. Detta kan dock komma att ändras genom den förändrade inriktning som pågår ifråga om försvarets verksamhet.

Här kan det vara av intresse att jämföra med hur motsvarande verksamhet hanteras i andra länder som anses ha kommit långt inom området ekonomistyrning och redovisning. Nya Zeeland och Australien ligger härvid nära till hands att studera, särskilt Nya Zeeland som tillämpat de nya principerna i mer än ett decennium.

I Nya Zeeland och Australien har budgetrelationen mellan ministern (man har ministerstyre) och myndigheten utvecklats till ett köp- och säljförhållande. I Nya Zeeland, där systemet har funnits längst tid, köper ministern beredskapstjänster från försvarsgrenarna. Styrningen sker genom att beredskapsmål fastställs för de olika förband som ingår i uppdragen. De kostnader som täcks av anslagen för uppdragen innehåller avskrivningskostnader och en "capital charge". Med "capital charge" avses en ersättning till staten för det kapital som staten plöjt ned i organisationen, i försvarsfallet huvudsakligen i anläggningstillgångar. Ersättningen fastställs till en bestämd procentsats på det kapital som redovisas i organisationens balansräkning. Den närmast jämförbara företeelse vi har i Sverige är avkastningsräntan på avkastningspliktigt statskapital. Metoderna att fastställa avkastningsränta och "capital charge" skiljer sig dock åt, främst genom att avkastningsräntan är kopplad till statens upplåningskostnader, medan "capital charge" är kopplad till marknadsräntan i de delar av landets ekonomi som verksamheten verkar inom. I den mån storleken på "capital charge" ändras så räknas också anslagen om med hänsyn härtill. I Nya Zeeland och Australien omvärderas dessutom tillgångarna till marknads- eller återanskaffningsvärde med jämna mellanrum. Några krav på att sådana förändringar skall rymmas inom något i förväg fixerat utrymme, på ett sådant sätt som det svenska utgiftstaket innebär, finns inte.

Skillnaden i synsätt ifråga om vilka tjänster som försvaret anses tillhandahålla i Sverige och i Nya Zeeland har således lett till att man i Nya Zeeland ser ett väsentligt värde i att anslagen innefattar kapitalkostnader på den materiel som ingår i försvarets förband. Utgångspunkten är att det är förbandens tjänster som tillhandahålls. Trots detta används inte någon

lånemodell. I stället anvisas de medel som krävs för anskaffning av materiel som kapitaltillskott under särskilda anslag. Anslag kan således sägas bli anvisade två gånger för tillgångarna – dels som kapitaltillskott vid anskaffningen och dels som anslag för tillhandahållande av beredskapstjänster under den tid tillgångarna finns tillgängliga i förbanden. I Australien används likartade modeller.

I Sverige finns, åtminstone för närvarande, budgettekniska hinder mot en sådan hantering. För det första justeras inte utgiftstaket för specifika prisändringar etc. inom särskilda utgiftsområden. Ändringar görs snarare för budgettekniska justeringar och för verksamhetsförändringar. Dessutom fungerar anslagssystemet så att anslag antingen anvisas för investeringar eller för amorteringar och ränta på lån till investeringar, aldrig för bådadera. Begränsat till denna utgångspunkt skulle lån alltså kunna fungera som metod om viljan finns att låta anslagen avspegla kostnaderna för beredskapsvaror snarare än anskaffningen av dem i likhet med vad som gäller i Australien och Nya Zeeland.

Försvarets olika verksamheter styrs på olika sätt. Förbandsverksamheten finansieras från anslag på samma sätt som andra myndigheter vilket när det gäller anläggningstillgångar innebär att avskrivningar (amorteringar) och ränta belastar anslaget. I den fredsbevarande verksamheten belastas dock anslaget i samband med anskaffning och lageruttag. Här skulle mer enhetliga finansieringsformer eventuellt kunna bidra till att utveckla styrningen.

4.1.4 Underlätta budgetarbetet

Budgetarbetet i Regeringskansliet har som en följd av att lånemodellen används kunnat koncentreras mer på verksamhetens innehåll än på resurssammansättningen. Samtidigt har det varit möjligt att komma ifrån systemet med engångsanvisningar vilket förenklat processen.

Försvarsmateriel och infrastruktur skiljer sig från anläggningstillgångar i annan statlig verksamhet på så sätt att anskaffningen av de specifika tillgångarna i stor utsträckning är ett mål för verksamheten i sig. Så skulle vara fallet även om styrningen kom att riktas mer mot kostnaderna för de beredskapstillgångar som finns. För dessa tillgångar kan inte lånefinansiering användas som en metod att förenkla budgetarbetet i den meningen att intresset inte längre behöver ägnas åt investeringarna. I stället skulle krävas att lånemodellen omformas på ett sätt som gör det möjligt för statsmakterna att styra investeringsverksamheten på det sätt som önskas. Riksdagen har uttryckt önskemål om att i högre grad än för närvarande kunna delta i processen. Från denna utgångspunkt skulle lånemodellen behöva utvecklas till att likna systemet med bemyndiganden och anslag som nu används ifråga om beredskapstillgångarna. Den utbytbart mellan anskaffningar och bl.a. underhållsåtgärder som anslaget för regeringens del innehåller idag skulle inte heller kunna upprätthållas vid en övergång till

lånefinansiering. Även andra förändringar i systemet skulle därför kunna bli nödvändiga.

Ett särskilt budgettekniskt problem uppkommer i de fall då försvaret behöver omstruktureras så att materiel måste tas ur organisationen i förtid. Tillgångarna har i en sådan situation inget värde för framtiden utan måste skrivas ned. Lånens amorteringar är kopplade till avskrivningar och nedskrivningar. Nedskrivningen leder till en amortering av lånet. För att detta skall vara möjligt krävs att anslagsmedel anvisas för ändamålet. Den här typen av åtgärder kommer att vara ett naturligt inslag i den löpande utvecklingen av försvarsorganisationen och måste förutses då försvarets ekonomiska ramar beslutas. Vid större omstruktureringar kan det röra sig om stora belopp som får en tydlig påverkan på budgetutfallet. I ett sådant läge kan det ligga nära till hands att försöka komma runt de problem som kan uppkomma när budgeten är kopplad till ett utgiftstak. Avvikelse från grundregeln att anslag behöver tillföras skulle dock dels kunna uppfattas som försök att med otillbörliga åtgärder kringgå budgetrestriktioner, dels kunna öppna för framtida möjligheter att använda metoden i flera sammanhang med följden att budgetdisciplinen frångås.

Det finns alltid en mängd skäl som gör att det finns en tröghet i att genomföra strukturförändringar. Den effekten kan förstärkas av om en nedläggning också kräver att anslag tillskjuts för utrangering av tidigare anskaffad materiel.

4.1.5 Underlätta användningen av ett utgiftstak

När lånemodellen infördes fanns inget statligt utgiftstak. Efter det att utgiftstaket har införts kan man konstatera att lånemodellen underlättar användningen av utgiftstaket. Lånemodellen medför nämligen att statsmakterna inte behöver ta hänsyn till myndigheternas vardagsbetonade investeringar under utgiftstaket. Ur detta perspektiv skulle det kunna hävdas att det vore en fördel om också försvarets beredskapsinvesteringar lånefinansierades. Samtidigt måste man vara medveten om att just dessa investeringar har använts när regeringen satt in besparingar i avsikt att klara utgiftstaket.

Lånemodellen bidrar också till stabilitet genom att taket inte behöver justeras med hänsyn till engångsanvisningar.

Anslaget till bl.a. försvarsinvesteringar är så omfattande att det har sina egna styrprocesser i vilka inte ingår användning av engångsanvisningar. Den fördel som lånemodellen har haft ifråga om möjligheten att undvika engångsanvisningar saknar därför betydelse när det gäller försvarsinvesteringar. Skulle beloppsförändringar behöva genomföras görs det inom ramen för utgiftstaket genom omprioriteringar och omfördelningar. Så har skett genom att försvaret inte har fått utnyttja hela anslaget inom ramen för regeringens ambitioner att klara statens utgiftstak. Den nuvarande

modellen kan därför inte ses som mer komplicerad i förhållande till ett utgiftstak än en övergång till en lånemodell.

Den vanliga lånemodellen skulle tvärtom kunna bidra till en osäkerhet när det gäller statens utgiftstak, beroende på hur räntan sätts i systemet. Formellt sett finns det två möjligheter att ta upp lån. Den ursprungliga metoden innebär att nya lån tas upp varje halvår med ett lån för varje amorteringstid. Här kan räntebindningstiden varieras. Eftersom antalet lån blev stort har en förenkling genomförts, som innebär att myndigheten i princip har ett lån som justeras för nyupplåningar och amorteringar varje halvår. På det lånet sätts en rörlig ränta. Den senare modellen är den som i huvudsak används numera, ibland i kombination med att en viss fast del av lånebeloppet binds för en längre tid. Om räntan inte är bunden så skulle inte de förväntade ränteutgifterna på försvarets lån till beredskapsinvesteringar vara kända när statsbudgeten utarbetas och beslutas. Rätteminskningar skulle leda till att ett budgetutrymme frigörs samtidigt som ränteökningar skulle leda till att anslaget inte räcker till för budgeterade volymer. Omfördelningar under utgiftstaket skulle bli nödvändiga i det senare fallet.

4.2 Anpassad lånemodell

Av genomgången i detta kapitel framgår att de flesta av de skäl som funnits till att lånefinansiera myndigheters anläggningstillgångar inte är tillämpliga på det militära försvarets beredskapstillgångar. Detta behöver dock inte betyda att lånefinansiering inte kan vara motiverad för den verksamheten. Det kan finnas andra skäl som bör identifieras. Utöver att skälen för lånefinansiering kan vara andra, kan också modellen för lån behöva justeras så att den anpassas till de särskilda krav som kan finnas.

Begreppet försvarsmateriel är inte entydigt. Det kan avse all materiel som används inom försvaret, men kan också begränsas till beredskapstillgångar. Det senare är ett redovisningsbegrepp och det är inte självklart att finansieringsregler skall knytas till redovisningsbegreppen. Eftersom anläggningstillgångar som anskaffas till fredsverksamheten (bortsett från fredsfrämjande truppinsatser) redan finansieras med lån i RGK och denna ordning synes fungera tillfredsställande, koncentreras utredningen i fortsättningen till beredskapstillgångarna. Eftersom materiel i vissa fall ändrar användning under innehavstiden kommer materiel i fredsverksamheten ändå indirekt att beröras i rapporten.

I följande avsnitt diskuteras först sådana särskilda syften som kan finnas för att använda lånefinansiering av beredskapstillgångar. Mot den bakgrunden tecknas några grundläggande krav som kan behöva ställas på en särskild tillämpning av lånefinansiering när det gäller beredskapstillgångar.

4.2.1 Lånefinansiering av beredskapstillgångar

Genom lånefinansiering av beredskapsinventarier förändras anslagsredovisningen så att anslagen formellt sett belastas med

bruttoamorteringar (som beloppsmässigt motsvarar avskrivningarna och eventuella nedskrivningar) och med ränteutgifter på lånen. När det gäller beredskapsvaror belastas anslagen med lageruttag och lagernedskrivningar (inkurans, nedläggningar etc.) och ränteutgifter på lånen. En viktig egenskap med lånefinansieringen är således att kapitalkostnaderna kommer att belasta anslagen i stället för anskaffningsutgifterna. Härigenom skulle det kunna bli möjligt att styra försvaret på ett sådant sätt som ovan nämnts sker i Australien och Nya Zeeland, utan att behöva utveckla statsbudgeten så att både driftkostnadsanslag och investeringsanslag måste användas samtidigt.

En utvecklad styrning av försvaret där alla kostnader används, dvs. också kapitalkostnader, skulle kunna övervägas när det gäller statsmakternas styrning men också när det gäller styrningen internt inom organisationen. För statsmakternas del finns dels ett informationsintresse, som till stor del uppfylls eller kan uppfyllas redan i nuläget. Kostnader för avskrivningar och nedskrivningar, uttag ur förråd etc. framgår av Försvarmaktens resultaträkning. Uppgifter om räntekostnader framgår inte av den finansiella redovisningen men kan enkelt beräknas kalkylmässigt om intresse skulle finnas av detta och redovisas i resultatredovisningen. Om lånefinansiering används redovisas räntekostnaderna explicit i den finansiella redovisningen. Detta kräver dock också att anslag anvisas så att de täcker räntor liksom avskrivningar, nedskrivningar och lageruttag

Styrformerna internt i försvaret skulle, om man så vill, också kunna utvecklas vid en övergång till lånefinansiering. Exempelvis skulle, genom att man fördelar kostnader på krigsförband, ansvariga chefer kunna få en fullständig kostnads massa att ansvara för, som inkluderar kapitalkostnader på förvaltd materiel, inte bara sådan som används direkt i utbildning etc. För att detta skall vara meningsfullt bör det t.ex. vara möjligt för den berörda chefen att välja mellan att reparera en tillgång eller att anskaffa en ny, beroende på vad som ger bäst effekt på de uppsatta målen. Normalt sett är styrningen mest effektiv om s.k. påverkbara kostnader fördelas ut i organisationen. Med större mellanrum, hel- eller halvårsvis, kan en sådan kostnadsredovisning kompletteras med att man fördelar även andra kostnader som en ren information.

En skillnad mot nuläget som blir tydlig vid lånefinansiering är att tidpunkten skiljer sig åt för när anslag avräknas för de tillgångar som aldrig kommer att användas i någon verksamhet. I nuläget avräknas anslag i samband med anskaffningen. Om man använder sig av lånefinansiering avräknas anslaget löpande med planliga avskrivningar (amorteringar) för beredskapsinventarier och vid utranering/nedskrivning för beredskapsinventarier och beredskapslager. Beredskapslager beläggs dessutom med en räntekostnad även för materiel som man omsätter i verksamheten eller genom försäljning, till följd av att lagren är större än vad som behövs för den framtida verksamheten.

Även budgettekniskt är möjligheterna annorlunda med lånefinansiering än med den budgetmodell som nu används. Som redan framgått är den svenska

statsbudgeten ”endimensionell” i den meningen att den inte tillåter att anslag anvisas för både investeringsutgifter och kostnader (eller utgifter för amorteringar på lån). Lånemodellen kompletterar således budgeten genom att den skapar en sådan möjlighet. Lånen fungerar som en form av kapitalbudget för de verksamheter där de används. En lånemodell för beredskapstillgångar skulle således kunna fylla funktionen att lyfta fram kapitalkostnader (i form av inomstatliga utgifter för kapitalanvändning).

4.2.2 Specifik lånemodell för beredskapstillgångar

Den generella lånemodellen har några svagheter om den skulle appliceras på försvarets beredskapstillgångar. Dessa svagheter hänger samman med problem som kan uppkomma för statsmakternas styrning. Det gäller dels formerna för beslut om låneramar, dels svårigheter att prognostisera utfall, såväl under budgetarbetet som under löpande budgetår. Här kan en jämförelse med finansieringsformen avkastningspliktigt statskapital vara på sin plats eftersom denna har egenskaper som bättre stämmer överens med beslutsformer och förutsägbarhet som är önskvärda. Samtidigt kan denna finansieringsform med investeringsanslag inte förenas med driftanslag i den nuvarande svenska statsbudgeten. Av intresse är dock att avkastningsräntan för statskapital sätts grundat på historiska värden, närmare bestämt statens upplåningskostnader under de tre senaste åren. Räntan är därigenom mer förutsebar i budgetarbetet. Beslutet om statskapital fattas i form av anslag, dvs. de följer nuvarande beslutsformer där statsmakterna är starkt involverade i investeringsplaneringen.

Om man ser problemet helt från centrala budgettekniska utgångspunkter skulle en räntebeläggning av statskapitalet vara den mest ändamålsenliga modellen om avsikten är att lägga på försvaret räntekostnader för investerat kapital.

Om ambitionerna skulle vara högre, dvs. att man vill belasta anslag också med avskrivningar som för andra myndigheter, är emellertid en övergång till avkastningsplikt på statskapital inte en tillräcklig förändring. Det är i ett sådant fall som lånemodellen kan användas även om den behöver utvecklas och anpassas till behoven i det särskilda fall som försvarets beredskapstillgångar utgör.

I avsikt att kombinera ett eventuellt behov av att ändra styrningen av försvaret på sätt som nu diskuterats med budgetpolitiska intressen kan lånemodellen behöva utvecklas. En del i förändringarna är att statsmakterna inte enbart beslutar en nivå på utestående lån utan om lånevolymer på motsvarande sätt som anslagsbelopp. Sådana låneramar kan om man så vill hanteras på samma grunder som ram- och reservationsanslag med överföringsbelopp mellan år. De kan också kombineras med fleråriga beställningsbemyndiganden. En annan del i anpassningen av lånemodellen kan vara räntesättningen. Mer långsiktigt beräknade räntor kan användas och statsmakterna kan t.ex. besluta att Riksgäldskontoret skall fastställa räntan på samma sätt som statens avkastningsränta dvs. med historiska räntor som grund.

4.3 Bemyndiganden

Ett system som är nära knutet till anslagssystemet är systemet för bemyndiganden. Genom det systemet bemyndigar riksdagen regeringen (och indirekt försvarsmyndigheterna) att beställa materiel och utvecklingsinsatser innan anslag har anvisats för dessa beställningar. Innan denna metod infördes på 1950-talet anvisades reservationsanslag som skulle täcka anskaffningar oberoende av när leverans och betalning sedermera skulle ske. Reservationerna på de berörda anslagen blev härigenom omfattande och bidrog till osäkerhet och oreda i systemet. Beställningsbemyndigandena kunde bidra till bättre ordning i anslagshanteringen.

I ett system med lån i stället för anslag för att finansiera anskaffning av beredskapstillgångar behövs ett motsvarande system om man inte skall riskera att på motsvarande sätt få problem med stora svåröverskådliga låneramar som omsätts till lån först flera år framåt i tiden. Rent konstitutionellt krävs hur som helst att riksdagen kan bemyndiga regeringen och indirekt försvaret att binda staten för långsiktiga åtaganden i form av materielbeställningar.

Till detta kommer att bemyndigandesystemet har blivit ett instrument varigenom riksdagen har skaffat ett inflytande över materielanskaffningarna. Också för att riksdagens inflytande inte skall minska kan därför behövas att ett system med beställningsbemyndiganden finns kvar om beredskapstillgångar skall finansieras med lån i stället för med anslag.

5 Alternativ till lånemodellen

Vid överväganden om lånefinansiering av försvarsmateriel kan också alternativa former för att åstadkomma de effekter som lånemodellen avser att skapa behöva diskuteras.

5.1 Räntekostnader

Investeringar i beredskapstillgångar medför att staten binder kapital. Genom att hänföra räntor på statens upplåning till de tillgångar som upplåningen avser kan man beräkna räntekostnader för tillgångarna.

Lån till investeringar är en enkel form att få fram de lånekostnader som är förenade med investeringarna. Om man kommer fram till att lån inte skall användas för beredskapsinvesteringarna får man inte heller fram några räntekostnader. Det innebär dock inte att alla möjligheter är uttömda att synliggöra den kapitalkostnad som räntorna ger ett uttryck för. I redovisningen finns ju hur som helst tillgångarna redovisade och de redovisas med statskapital som motpost i balansräkningen. Statskapitalet ger

uttryck för det kapital som staten investerat i myndigheten. Det är därför helt logiskt att beräkna den kostnad staten har för detta kapital

Den kapitalkostnad som är förenad med det statskapital som staten lagt ned i en myndighet kan beräknas helt kalkylmässigt och presenteras upplysningsvis i myndighetens årsredovisning. Den kan då också användas i myndighetens interna styrning och tas in i internredovisningen för att fördelas på olika redovisningsobjekt, såsom förband, projekt etc., utan att behöva påverka de finansiella redovisningsdokumenten.

Det finns också en möjlighet att redovisa de nämnda kapitalkostnaderna i resultaträkningen och mot anslag genom att göra statskapitalet formellt avkastningspliktigt. En grund för detta finns redan genom bestämmelser i 24–25 §§ i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Nivån på avkastningsräntan fastställs av RGK och grundar sig på statens upplåningskostnader under de senaste tre åren. Med ett formellt avkastningskrav krävs att myndigheten betalar in ett belopp som motsvarar avkastningskravet till statsverkets checkräkning och redovisar inbetalningen mot en inkomsttitel på statsbudgetens inkomstsida. Det inbetalda avkastningskravet på beredskapstillgångar behöver finansieras och detta görs genom att belasta myndighetens driftkostnadsanslag.

5.2 Avskrivnings- och nedskrivningskostnader

Metoden att använda avkastningspliktigt statskapital som beskrevs i föregående avsnitt ger en möjlighet att föra ut statens räntekostnader som avser försvarets beredskapstillgångar på berörda myndigheter och om man bedömer det som väsentligt även redovisa det i resultaträkningen och mot myndighetens anslag. Huvuddelen av de löpande kapitalkostnaderna för beredskapsvaror kommer fram med den metoden. Den största delen av kapitalkostnaderna för beredskapsinventarier består emellertid inte av räntekostnader utan av avskrivningar och nedskrivningar. I samband med att beredskapsvaror kasseras eller på annat sätt går ned i värde uppkommer nedskrivningskostnader också för dessa tillgångar. Avskrivningar och nedskrivningar redovisas i resultaträkningen så de kostnaderna framkommer redan i dagens system. De belastar dock inte anslag vilket innebär att den finansiella styrningen av försvaret inte innehåller dessa kapitalkostnader. Idag skrivs istället statskapitalet ned för att finansiera avskrivningarna och nedskrivningarna av tillgångarna.

Fram till 1980 fanns som redan nämnts en särskild kapitalbudget. Denna avsåg kapital som gav monetär avkastning, främst i affärsverk och för statens utlåning. Genom att använda en liknande modell för investeringar i beredskapstillgångar, infrastruktur etc. skulle det vara möjligt att belasta anslag också med kostnader för avskrivningar och nedskrivningar på sådana tillgångar genom att statskapitalet betalas tillbaka till statsverket i takt med att motsvarande tillgångar förbrukas eller på annat sätt minskar i operativt värde. Dagens lånemodell har f.ö. likartade egenskaper som en

kapitalbudget för anläggningstillgångar som används i myndigheternas egen verksamhet skulle ha haft.

I den tidigare kapitalbudgeten täcktes kostnaderna för avskrivningar och nedskrivningar genom de avgifter som berörda myndigheter tog ut i sin verksamhet. I ett fall kunde dock statskapitalet skrivas ned direkt, nämligen i samband med förluster till följd av brand etc. En sådan teknik med nedskrivning av statskapitalet skulle kunna övervägas för beredskapstillgångar, nämligen då statsmakterna själva beslutar om sådana omstruktureringar som gör beredskapstillgångar värdelösa för verksamheten.

5.3 Anskaffning av beredskapstillgångar

Det förutsätts i föregående kapitel att lånemodellen används så att lånen tillsammans med bemyndiganden styr volymer och inriktning på anskaffningen av beredskapstillgångar. Också i det avseendet kan en utvecklad modell med statskapital användas som ett alternativ. Anslag anvisas som för närvarande, men med den skillnaden att det är fråga om särskilda investeringsanslag, eventuellt upptagna i en särskild kapitalbudget. Avskrivningar och nedskrivningar belastar driftkostnadsanslag och levereras in på särskilda inkomstitlar. Likheten med lånemodellen är stor men riksdagen använder kända former för att styra investeringarna. Vad som blir annorlunda mot idag är dock att beredskapsinvesteringarna kommer att belasta budgeten både i samband med anskaffningarna och då de används eller minskar i operativ förmåga.

6 Principiell belysning av övergång till att finansiera beredskapstillgångar med lån

Utredningsuppdraget innebär att olika frågeställningar kopplade till en eventuell framtida finansiering av försvarsmateriel med lån i Riksgäldskontoret skall belysas. De olika frågor som Försvarsstyrningsutredningen tar upp behandlas i detta kapitel disponerade i separata avsnitt. En utgångspunkt för diskussionen är att det handlar om lån av det slag som diskuterades i föregående kapitel, dvs. en i flera avseenden avvikande lånemodell jämfört med den som tillämpas för andra myndigheters investeringar.

6.1 Fördelar och nackdelar med lånefinansiering

Fördelar och nackdelar med lånefinansiering framgår tidigare i rapporten, främst i kapitel 4. De sammanställs här i punktform, uppdelade på de huvudsakliga aspekter där ett införande av modellen har stor betydelse.

6.1.1 Statsmakternas styrning av försvaret

Mot bakgrund av eventuella behov av att använda kapitalkostnader i såväl verksamhetsstyrning som finansiell styrning av försvarets beredskapsinvesteringar är det möjligt att identifiera några fördelar och nackdelar för styrningen av försvarets verksamhet som en följd av en lånefinansiering av beredskapstillgångar.

Fördelar med lånefinansiering

- Räntekostnader för krigsmateriel påverkar anslaget och synliggörs därmed. Detsamma gäller avskrivningskostnaderna.
- Genom lånefinansiering synliggörs även statens faktiska kostnader vid omstruktureringar etc.
- Genom att räntekostnader förs ut förbättras redovisning och informationsinnehåll på så sätt att informationen om försvarets kostnader och dess andel av statens kostnader blir mer fullständig.

Nackdelar med lånefinansiering

- Det kan vara svårt att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid omstruktureringar vilket kan motverka att nödvändiga omstruktureringar genomförs eller leda till att budgetmodellen förändras så att det öppnar för budgettekniskt trixande.
- Det är tveksamt om styreffekterna av att föra ut räntekostnader på färdigställda beredskapstillgångar är tillräckligt stora i förhållande till de negativa effekter som kan uppstå.

Fördelarna finns således främst i att de totala kostnaderna synliggörs och ger en mer fullständig bild av försvarets kostnader. Det gäller såväl löpande som vid omstruktureringar. Å andra sidan kan det nuvarande budgetsystemet med ett utgiftstak motverka att erforderliga (redovisade) resurser ställs till förfogande vid omstrukturering

6.1.2 Statsmakternas finansiella styrning genom budgeten

Den finansiella styrningen från statsmakterna utövas främst genom anslag och låneramar. I undantagsfall används också andra former för att ge tillgång till statens medel, främst genom specialdestination av avgiftsmedel.

För statsmakternas finansiella styrning genom budgeten kan en övergång till lånefinansiering ha för- och nackdelar såväl långsiktigt som i samband med själva övergången. Det kan röra sig om effekter på möjligheterna att påverka budgetens innehåll liksom komplexiteten i budgetsystemet.

Fördelar med lånefinansiering

- Effektivare anskaffningsprocess kan uppnås eftersom utgiftstaket inte påverkas vid anskaffningen. En styrning av investeringsvolymerna med låneramar skulle kunna vara betydligt mer stabil över tiden.
- Sett tillsammans med styrning av investeringsbeslut över låneramar blir budgeten mer rättvisande genom att den visar hela verkligheten. Kostnader för omstruktureringar synliggörs också på ett tydligt sätt eftersom dessa påverkar statsbudgeten.

Nackdelar med lånefinansiering

- Det kan vara svårt att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid omstruktureringar vilket kan motverka att nödvändiga omstruktureringar genomförs.
- De budgetbelopp som hänförs till investeringarna kan inte påverkas annat än indirekt (i form av låneramarna) och i den begränsade omfattning som kan göras genom beslut om låneramar för det aktuella budgetåret. Effekten att politikerna behöver tillskjuta anslag för att finansiera tidigare regeringars investeringsbeslut tydliggörs mer än vad som nu gäller ifråga om investeringar i civila förvaltningsmyndigheter. Detta beror på att försvarsinvesteringarna uppgår till väsentligt större belopp. I löpande verksamhet behöver detta inte vara särskilt problematiskt om anslagsramarna är förhållandevis fasta och klarar anslagsbehovet. Problem kan uppkomma om kostnadsnivåerna förändras, t.ex. vid stora ändringar i räntenivån och vid omstruktureringar.
- Det är svårt att entydigt fastställa den ekonomiska livslängden på olika typer av försvarsmateriel, särskilt mot bakgrund av taktisk och operativ utveckling.
- Statsbudgeten påverkas inte direkt i samband med anskaffning. Detta leder till att nya medel kan behöva tillföras vid omstruktureringar och att anslagsbehovet kan bli svårare att bedöma.
- Riksdagen har uttryckt önskemål om att få bättre möjligheter att styra och kontrollera materielanskaffningen. Statsmakterna har idag ingen modell för att styra anskaffningsvolymerna genom låneramar. Däremot är det vanligt att anslaget underindelas. En särskild lånemodell behöver därför utarbetas redan för att behålla den nivå på riksdagens styrning som nu tillämpas.
- Också det faktum att anslagen kommer att innehålla avskrivningar (amorteringar) och ränta i stället för anskaffningsutgifter innebär att ett nytt sätt att arbeta med anslagen till försvaret behöver utvecklas. Bemyndigandesystemet behöver sannolikt behållas och utvecklas men kopplas till lånen i stället för till anslagen.

Fördelarna från budgetsynpunkt utgörs således främst av att anskaffningsprocessen för försvarsmateriel bör kunna bli effektivare. Nackdelarna kommer fram främst vid särskilda tillfällen då anslagen kommer att belastas på ett mer oförutsett sätt

6.1.3 Utgiftstaket

Användning av ett utgiftstak för statsbudgeten är numera ett väsentligt inslag i budgetpolitiken. Mot denna bakgrund kan man anta att de effekter som användning av en lånemodell för beredskapsinvesteringar får på detta system har stor betydelse för att bedöma en ändrad finansieringsform, åtminstone på kort sikt.

Fördelar med lånefinansiering

- Utgiftstaket påverkas inte vid anskaffningen. En styrning av investeringsvolymerna med låneramar skulle kunna vara betydligt mer stabil över tiden.

Nackdelar med lånefinansiering

- Det kan vara svårt att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid omstruktureringar vilket kan motverka nödvändiga omstruktureringar.
- Räntekostnaderna vid lånefinansiering skulle belasta anslaget och ligga under utgiftstaket. Förändringar i ränteutvecklingen skulle direkt påverka anslaget.
- Vid ett eventuellt regeringsskifte skulle det kunna uppkomma svårigheter att hävda budgetdisciplin i anslutning till utgiftstaket om anslagen till försvaret riskerar att överskridas genom omstruktureringar och räntehöjningar. Tillkommande anslagsbehov kan uppfattas vara helt och hållet en följd av tidigare regeringars beslut för vilka man inte vill ta ansvar. Anslagsbelastningar till följd av nedskrivning av tillgångar har inte heller någon real eller kassamässig effekt på statens ekonomi.
- Det kan vara svårt att fastställa den ekonomiska livslängden på olika typer av försvarsmateriel särskilt mot bakgrund av taktisk och operativ utveckling. En korrekt redovisning är en förutsättning för att kunna övergå till att lånefinansiera försvarsmateriel. Annars kan utgiftstaket vara beroende av redovisningsprincipiella överväganden. Riksrevisionen har också kritiserat Försvarsmaktens redovisning av försvarsmateriel.
- Om statsbudgeten inte påverkas direkt vid anskaffningen är anslagsutfallet svårare att påverka i avsikt att reglera utfallet under utgiftstaket genom minskade eller ökade anskaffningar.

6.1.4 Styrning inom försvaret

Också för styrningen inom försvaret kan en övergång till en lånemodell ha såväl positiva som negativa konsekvenser. Om en styrning med kostnader för krigsförband skulle bli aktuell innebär lånefinansiering att samtliga kostnader kommer till uttryck men också att den finansiella styrningen över anslag och den interna styrningen kan stämma nära överens.

Fördelar med lånefinansiering

- Effektivare anskaffning kan uppnås eftersom utgiftstaket inte påverkas vid anskaffningen. En styrning av investeringsvolymerna med låneramar skulle kunna vara betydligt mer stabil över tiden. Utgiftstaket medför nu att det kan vara svårt att optimera anskaffningstidpunkter. Det har exempelvis fattats beslut om utgiftsbegränsningar på materielanslaget.
- Räntekostnader för krigsmateriel kommer fram genom lånen och kan hänföras till de förband som ansvarar för de berörda tillgångarna.
- Materielanskaffningar kan styras i huvudsak oberoende av ett behov av att ta hänsyn till kortsiktigt anslagsutfall.
- Det skulle kunna vara möjligt att styra på förbandsnivå med kostnader för använd och innehavd materiel. Detta kan användas t.ex. för att ge incitament att välja kostnadseffektiva åtgärder i val mellan anskaffningar och underhåll, och modifieringar av befintlig materiel i stället för nyutveckling där detta är möjligt.
- Alla verksamheter skulle kunna styras efter gemensamma principer, såväl beredskapsverksamheten som förbandsverksamheten och den internationella verksamheten.

Nackdelar med lånefinansiering

- Det kan vara svårt att få fram anslagsmedel för att lösa lån vid omstruktureringar vilket kan motverka nödvändiga omstruktureringar och leda till ett mindre effektivt försvar.
- Det kan vara svårt att utkräva ekonomiskt ansvar av krigsförbandschefer på lägre nivåer samtidigt som chefer på högre nivåer inte har möjlighet avsätta tillräckliga resurser för att arbeta effektivt med strukturen på den förbandsnivå som han eller hon ansvarar för.

6.2 Skall befintlig och nyanskaffad eller bara nyanskaffad materiel omfattas?

Om endast nya investeringar lånefinansieras kommer behovet av anslag vid oförändrad verksamhet inledningsvis att minska drastiskt eftersom endast amorteringar och räntor på nyanskaffad försvarsmateriel redovisas mot anslaget. Avskrivningar och nedskrivningar på de tillgångar som finns vid

övergången finansieras då även fortsättningsvis genom nedskrivning av statskapitalet. Kapitalet kommer i motsats mot lånen inte att belastas med avkastningsränta under övergångstiden, om inte kapitalet görs avkastningspliktigt i samband med förändringen. Efter hand som åren går kommer anslaget successivt att behöva ökas i takt med att nytillkommande tillgångar lånefinansieras.

Samma typ av investeringar kommer att finansieras på olika sätt beroende på när i tiden de är anskaffade. Detta medför att Försvarmakten måste hålla reda på vilka investeringar som är finansierade med anslag respektive med lån i Riksgäldskontoret. Ifråga om beredskapsinventarier kan detta vara mindre komplicerat än ifråga om beredskapsvaror. De senare hålls inte fysiskt isär på samma sätt som beredskapsinventarier. Även beredskapsinventarier kan i vissa fall vara komplicerade att hålla isär, t.ex. om de modifieras och får ett ökat värde. En tillgång kan härigenom bli blandfinansierad.

Om även befintliga investeringar skulle lånefinansieras kommer finansieringsmodellen att ändras för tidigare anskaffade anläggningstillgångar. Det innebär att lån i Riksgäldskontoret behöver tas upp för att mot statsbudgeten kunna återföra tidigare tillfört statskapital som inte är förbrukat. Statskapitalet betalas in till statsverkets checkräkning och redovisas mot en inkomsttitel på statsbudgeten. Statsbudgetens nettoutfall (lånebehovet) kommer inte att påverkas men däremot statsbudgetens inkomster och nettouplåningen från myndigheten i Riksgäldskontoret. Anslagsbelastningen kommer också att påverkas och motsvara årets avskrivningar på försvarsmateriel plus ränta samt uttag av beredskapsvaror ur förråd.

Fördelar med att lånefinansiera enbart nytillkommande tillgångar

- Lätt att tillämpa initialt eftersom endast nya investeringar behöver lånefinansieras.
- Anslagsmedel kommer inte att behöva tillföras ytterligare en gång för tidigare anskaffade tillgångar
- Vid omstruktureringar behöver inte anslagsmedel tillföras för att täcka kostnader för nedskrivning av materiel som är finansierad med statskapital
- Om även befintliga tillgångar skulle lånefinansieras finns risk för att statskapital av taktiska skäl skrivs ned före en övergång

Fördelar med att lånefinansiera också befintliga tillgångar

- Man slipper den kraftiga minskning av anslagsförbrukningen som lånefinansiering av enbart nytillkommande tillgångar skulle leda till. Minskningen, som sedan skulle följas av en successiv ökning, kan vara svår att förklara för riksdagen och allmänheten.
- Det medför komplikationer när investeringar måste kunna särskiljas under hela den ekonomiska livslängden, vilket kommer att ställa stora krav på Försvarsmakten.
- Om befintliga tillgångar inte omfattas skulle det ta lång tid innan alla kostnader för av- och nedskrivningar, räntor och lageruttag finansieras med anslag eftersom beredskapstillgångar har lång livslängd. Årliga dialoger skulle kunna behövas för att fastställa det jämfört med föregående år högre anslag som krävs för att hantera övergången.

Den tydligaste nackdelen med att behandla gamla och nya tillgångar olika är sannolikt att övergångstiden är lång. Avskrivningstiden för beredskapsinventarier kan vara upp till 30 år. Under hela den tiden behöver anslagen justeras för övergångseffekter. Kunskaper om gamla och nya modeller behöver hållas aktuell. Både politisk, budgetteknisk och operativ miljö kan ändras flera gånger under en så lång period. Det blir svårt att hålla en budgetmiljö med i grunden fasta anslagsnivåer utifrån vilka reformer och besparingar genomförs. Mot denna bakgrund är det en fördel om förändringen avser all materiel, även den befintliga.

Den sannolikt största fördelen med att behålla statskapitalet som finansieringsform för befintliga tillgångar är att omstruktureringar inte behöver finansieras med anslagsmedel så länge statskapital kan skrivas ned för att möta nedskrivningarna. I grunden kräver ordning och reda att kopplingen behålls mellan vilka tillgångar som skrivs ned och finansieringsformen. På kort sikt kan det vara lockande att ta bort detta samband och använda statskapitalet för att finansiera nedskrivningarna i ett första steg. Modeller behöver då utvecklas för hur avskrivningar som uppkommer på den inte nedskrivna materielen skall finansieras, liksom för hur anslagsbehovet skall hanteras. De problem som finns med långa avskrivningstider och till dessa kopplade bedömningar av rimlig anslagsnivå blir ytterst komplicerade. När statskapitalet förbrukats kan anslagsbehovet stiga drastiskt utan att det går att på ett entydigt sätt belägga i vad mån detta behov är rimligt. Den enkelhet som modellen har inledningsvis bidrar således till en extra komplicerad situation i ett senare skede.

6.3 Skillnad mellan beredskapsinventarier och beredskapslager?

När beredskapsinventarier anskaffas fastställs en avskrivningsplan, vilket medför att det skulle vara möjligt att beräkna framtida anslagsutfall om tillgången är lånefinansierad, under förutsättning att användningen och avskrivningsplanen inte ändras. För anskaffade beredskapsvaror

uppkommer en eventuell kostnad först när tillgångarna omsätts, dvs. vid försäljning, kassation eller egen förbrukning. Det är betydligt svårare att initialt känna till tidpunkten för omsättning men även vilka eventuella kostnader som uppkommer vid denna tidpunkt. Det innebär att det ofta är svårare att prognostisera anslagsutfall för beredskapsvaror än beredskapsinventarier när de är lånefinansierade. Därutöver är det ofta svårt att fastställa vid vilken tidpunkt enskilda beredskapsvaror är anskaffade, vilket under åren framöver skulle vara ett krav om endast nyanskaffningar lånefinansieras.

En avgränsning till att lånefinansiera enbart beredskapsinventarier eller beredskapsvaror skulle medföra att en del av tillgångarna beläggs med räntekostnad medan andra inte gör det. Styreffekterna av en sådan lösning skulle kunna bli tveksamma mot denna bakgrund. Annars skulle det ligga närmast till hands att i första hand lånefinansiera beredskapslager. Det skulle kunna ge möjligheter att finansiera lagerhållning utan att budgeten påverkas annat än med räntekostnaden för lånet så länge lagren inte förlorar i värde eller det av något skäl uppkommer inkurans, t.ex. genom att det inte är möjligt att omsätta varor som minskar i användbarhet eller förstörs. Också gruppen beredskapsvaror innehåller olika varuslag. Det finns säkert varor som omsätts i förbandsverksamheten eller i den internationella verksamheten och som på sätt och vis kan betraktas som ett slags överlager i dessa verksamheter och som skulle kunna vara möjliga att finansiera med lån.

Idag lånefinansieras endast tillgångar som anskaffas för den fredstida förbandsverksamheten. Tillgångarna som används i den internationella fredsstödjande verksamheten kan finansieras på olika sätt. Det innebär att tillgångar som löpande används i fredstid inte finansieras på samma sätt och således inte heller belastar anslag på samma sätt. Det skulle ligga nära till hands att överväga att övergå till att lånefinansiera också vissa typer av sådan materiel. Det är dock tveksamt om det är möjligt att dra någon tydlig principiell gräns mellan vad som i så fall skulle lånefinansieras och vad som skulle finansieras med anslag eftersom den internationella verksamheten kan använda en mängd olika slag av materiel i sin verksamhet och i motsats till förbandsverksamheten också kan förbruka beredskapsinventarier snarare än reparera och återställa dem.

6.4 Kort- och långsiktiga konsekvenser

I det föregående har på flera ställen framgått att en övergång till lånefinansiering får effekter som är såväl önskvärda som problematiska. Själva övergången har också direkta effekter som kan behöva hanteras. I detta avsnitt redovisas dels några sådana direkta effekter, dels mer långsiktiga effekter som en övergång skulle ha. Uppdraget innehåller flera olika frågeställningar om olika sätt att gå över till lånefinansiering. En metod är att behandla befintlig materiel annorlunda än nytillkommande. En annan är att behandla olika tillgångsslag olika. I samband med att dessa olika metoder diskuterades togs också upp vissa frågor om

övergångsproblem och långsiktiga effekter. Diskussionen i det här avsnittet skulle bli onödigt komplicerad om de olika alternativen och kombinationerna behandlades. Därför avgränsas diskussionen till den renodlade lösningen att all materiel lånefinansieras, såväl befintlig som nytillkommande och alla slag av materiel.

En utgångspunkt för resonemanget är att omläggningen skall vara budgettekniskt neutral. Detta innebär att de reala resurser som kan användas för försvarsändamål inte skall påverkas av omläggningen till lånefinansiering som sådan. Det vore budgettekniskt fel att se en omläggning som en möjlighet att öka utrymmet för investeringar. Ett sådant felaktigt resonemang fördes i mitten av 1990-talet ifråga om investeringar i vägar och järnvägar. Genom att införa lånefinansiering för nya objekt samtidigt som avskrivningar på befintliga objekt kunde finansieras med nedskrivning av statskapitalet ansågs att ett anslagsutrymme övergångsvis skulle skapas genom att anslaget belastades bara med avskrivningar (amorteringar) och ränta på de nya objekten. Förslaget genomfördes aldrig.

6.4.1 Övergångseffekter på kort sikt

Om övergången för enkelhetens skull antas ske i en från verksamhetssynpunkt stabil situation innebär en övergång till lånefinansiering av beredskapsinvesteringarna i grunden att en förskjutning sker av anslagsbelastningen mellan olika anslag.

Anskaffningarna inklusive förändring av lager för beredskapsvaror uppgick år 2004 till 9 099 miljoner kronor. Detta belopp skulle ha tagits upp som nyupplåning om lånemodellen tillämpats. Det totala utfallet under anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling var 17 392 miljoner kronor. Om anskaffningen av beredskapstillgångarna hade lånefinansierats detta år hade således anslagsutfallet i stället blivit 8 293 miljoner kronor.

Samtidigt hade (under förutsättning att anslagsstrukturen varit oförändrad) anslaget 6:1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. belastats med amorteringar (motsvarande avskrivningar och nedskrivningar samt lagerförändring) och ränta. Avskrivning och nedskrivning uppgick till 8 106 miljoner kronor och lagerökning (netto) till 369 miljoner kronor. Kostnaderna för användning av materiel finns redovisade i resultaträkningen oberoende av om de passerat beredskapslager eller andra lager eller om de använts direkt i produktionen. Kostnaderna för avskrivningar, nedskrivningar och lageruttag uppgår således till ca 8,1 miljarder kronor.

Den räntesats som skulle ha applicerats på lånet beror på utformningen av lånemodellen. Tidigare har som en möjlighet angivits användning av statens avkastningsränta. I avsnitt 4.1.2 gjordes en beräkning utifrån en ränta om 5 procent som ligger mycket nära den avkastningsränta om 4,97 procent som regeringen fastställde för år 2004. Räntekostnaden uppgår med detta antagande till ca 4,5 miljarder kronor.

Förvaltningskostnadsanslaget skulle således ha belastats med ca 12,6 (8,1 + 4,5) miljarder kronor ytterligare budgetåret 2004. Det totala utfallet på detta anslag skulle då ha blivit ca 34 miljarder kronor, vilket är nästan 60 procent mer än det utfall om 21, 4 miljarder kronor som redovisades budgetåret 2004 i det nuvarande finansieringssystemet. Eftersom investeringsanslaget skulle ha varit 9,1 miljarder kronor mindre, blir nettoeffekten på anslagen till försvaret en anslagsökning med 3,5 miljarder kronor. Samtidigt minskar anslaget till räntor på statsskulden med räntorna, dvs. 4,5 miljarder kronor. Nettoeffekten på statsbudgeten blir således mycket liten.

I verkligheten är försvarets verksamhet för närvarande inte i ett stabilt läge. Tvärtom äger en av de större omläggningarna av försvarspolitiken som skett på många decennier rum nu. Detta har konsekvenser för en övergång till att finansiera beredskapstillgångar med lån i stället för anslag. Huvudproblemet ur budgetteknisk synvinkel är att det kan vara svårt att komma fram till en entydig ekonomisk nivå för verksamheten så att anslagen långsiktigt kan beräknas. Neutralt uttryckt uppkommer detta av att de ekonomiska ramarna som fastställts för försvaret innehåller en blandning av (i stort sett) kostnader, dvs. resursförbrukning, och anskaffningsutgifter. I ramarna ingår inte heller kostnader för avveckling i form av nedskrivningar av utranterad materiel.

Vad som krävs är att politiskt komma överens om nya rammar uttryckta i de framtida kostnader (resursförbrukning) som kan tillåtas för försvarsändamål. Man behöver också komma överens om hur kostnader skall hanteras för nedskrivningar för materiel som utranteras. En övergångslösning skulle kunna användas för detta behov, där statskapitalet behålls under avvecklingstiden och omvandlas till lån först då denna är slut. Man behöver också lägga fast det långsiktigt genomsnittliga innehav av beredskapstillgångar som den nya organisationen kräver (eller som tillåts av den ekonomiska ram som läggs fast för de totala kostnaderna) för att härigenom komma fram till en kostnadsmassa (avskrivningar som är desamma som amorteringar plus ränteutgifter). Eftersom en sådan kostnadsmassa kommer att ingå i ett tekniskt justerat utgiftstak är det extra viktigt att hamna rätt från början.

Processen underlättas sannolikt inte av att det redan i nuvarande finansieringssystem råder delade meningar om var balansen finns mellan försvarets uppgifter och de ekonomiska ramarna (och detta före besparingar till följd av utgiftstaket).

6.4.2 Långsiktiga konsekvenser

I en situation som den det militära försvaret för närvarande befinner sig i, där verksamheten förändras radikalt, saknas ofta en fast grund för att beräkna de långsiktiga ekonomiska ramarna för verksamheten. De som värnar om försvarets verksamhet (representerade främst av berörda myndigheter, Försvarsdepartementet och Försvarsutskottet) och de som främst värnar om statens samlade ekonomi (representerade främst av

Finansdepartementet och Finansutskottet) kan alltså få svårigheter att komma överens om en långsiktig ekonomisk ram. Ett misstroende i denna del kan antingen lösas genom att planeringshorisonten kortas ned eller så kan den leda till långsiktigt besvärliga relationer och politisk osäkerhet inom verksamhetsområdet. Det är mot denna bakgrund viktigt att det finns överenskommelser om hur mål och ekonomiska ramar inledningsvis och på sikt skall fastställas. I det fortsatta resonemanget utgås från att en sådan nivå kan etableras.

Även om en långsiktig ekonomisk nivå har kunnat läggas fast kommer verksamhetsförändringar att tydligt framgå i det nya systemet på ett sätt som inte gäller nu. Det är främst dessa skillnader som kan vara intressanta att se som långsiktiga konsekvenser av en övergång till att lånefinansiera beredskapsinvesteringar.

Strukturella förändringar inom försvarspolitiken som får till konsekvens att befintlig materiel tas ur organisationen medför att nedskrivningskostnader uppkommer (under förutsättning att det inte är marknadsmässigt och politiskt möjligt att sälja tillgångarna till åtminstone oavskrivet värde). Dessa kostnader måste täckas från anslag för att göra det möjligt att betala tillbaka lån. Det gäller såväl mindre förändringar av strategiska skäl som stora omorganisationer. Anslagsbehovet uppkommer de år då utrangeringen sker.

Å andra sidan medför inte anskaffning av nya vapensystem behov av anslag som det gör i nuläget. Vid en omstrukturering innebär detta att nya tillgångar lånefinansieras varvid anslaget påverkas enbart av ränta på de nya lånen och avskrivningar (amorteringar) det året. Samtidigt kräver anskaffningarna att långsiktiga ekonomiska bedömningar görs eftersom de kommer att binda framtida anslagsutrymme. En långsiktigt hållbar ekonomisk planering blir därför ett ändå viktigare inslag i försvarsstyrning och försvarsbeslut än nu. Hur och av vem dessa kalkyler genomförs beror på hur formerna för att styra försvaret utvecklas.

Om statsmakterna även framöver använder ett utgiftstak av dagens modell kräver omstruktureringar av olika slag således att det finns former för hur omstruktureringarna skall hanteras rent budgettekniskt så att de blir möjliga att genomföra inom ramen för ett utgiftstak. Också här beror ordningen av hur formerna för att styra försvaret utvecklas.

I nuvarande system med utgiftstak används försvarets anslag för att åstadkomma sådana besparingar som är nödvändiga för att utgiftstaket inte skall överskridas. Besparingsåtgärder kan komma att behöva genomföras även framöver. Det blir då inte möjligt att använda investeringar i beredskapstillgångar för att åstadkomma besparingarna om dessa finansieras med lån. Det finns dock naturligtvis precis som nu löpande utgifter att spara på men de är inte lika lätta att påverka som materielanskaffningarna. Utgifterna för avskrivningar (amorteringar) och ränta kan man t.ex. påverka endast marginellt genom att avstå från eller senarelägga anskaffningar.

Som framgick av föregående avsnitt är situationen osäker om försvarets framtida situation och om hur den försvarsmateriel som finns skall hanteras framöver. Av den anledningen är det för närvarande en ovanligt osäker tidpunkt för att hantera en övergång till lånefinansiering. Detta förhållande skulle kunna förlänga övergångsproblemen av ett snabbt beslut om en övergång till lånefinansiering.

Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningssed. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna. Vi bedriver även internationell verksamhet.



EKONOMISTYRNINGSVERKET