

Regeringsuppdrag

Rapport

Utveckling av Försvarsmaktens investeringsplan

Ekonomistyrningsverkets iakttagelser av
Försvarsmaktens budgetarbete för 2020-2022



EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Datum: 2019-04-29

Dnr: 2019-00287

ESV-nr: 2019:31

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ellen Rova

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att stödja Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) i den fortsatta utvecklingen av investeringsplanerna för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel.

ESV vill tacka medarbetare från Försvarmakten och FMV för ett gott samarbete och för värdefulla synpunkter på rapporten.

Utredarna Ellen Rova och Carina Franzén har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Utveckling av Försvarmaktens investeringsplan och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2019-04-29

Clas Olsson

Generaldirektör

Ellen Rova

Utredare

Innehåll

1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Ett uppdrag med flera parter inblandade	7
2.2 Försvarsområdet i förändring.....	7
2.3 Speciella förutsättningar ställer krav på genomförandet	10
2.4 Beslut om nytt uppdrag till ESV	11
3 Generella kommentarer om budgetarbetet	12
3.1 Försvarsmakten prioriterar arbetet med att åtgärda brister i budgetunderlaget	12
3.2 Den nya styrmodellen ger förutsättningar att ta fram ändamålsenliga underlag	12
3.3 Långsiktig planering underlättar effektiv hushållning	13
4 Iakttagelser om utveckling av investeringsplanen.....	15
4.1 Merparten av bristerna som ESV framfört är omhändertagna	15
4.1.1 Investeringsplanen visar på förväntat utfall per budgetår	16
4.1.2 Objektspecifika finansiella risker prissätts inte men Försvarsmakten använder erfarenhetsvärden konsekvent	18
4.1.3 Riktlinjer för valutasäkring utarbetas och implementeringen av planerings- besluts- och uppföljningsmodellen pågår	19
4.2 Befintliga processer fungerar men konsekvent hantering bör säkerställas	20
4.3 Investeringsplanens indelning ger inte förutsättningar att styra och följa upp investeringar	21
4.4 Tidplanen för arbetet med myndigheternas budgetunderlag bör justeras	24

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag gett Försvarmakten och Försvarets materielverk (FMV) stöd i utvecklingen av investeringsplanerna för samhällsinvesteringar, i enlighet med de rekommendationer ESV lämnade i promemorian *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*.

ESV anser att Försvarmakten har åtgärdat merparten av bristerna och genomfört väsentliga förbättringar i jämförelse med tidigare budgetunderlag. ESV har uppfattat att Försvarmakten har arbetat med målet att fatta bästa möjliga beslut utifrån givna tidsramar och den information som har funnits att tillgå. I investeringsplanen redovisar Försvarmakten för första gången myndighetens bedömning av de förväntade ekonomiska utfallen per objekt inom den ekonomiska ramen. Objektspecifika finansiella risker prissätts inte men Försvarmakten använder till skillnad mot tidigare erfarenhetsvärden konsekvent. Riktlinjer för valutasäkring utarbetas och implementeringen av planerings- besluts- och uppföljningsmodellen pågår. ESV anser att kvarvarande brister bör åtgärdas i planeringsarbetet inför budgetunderlaget 2021–2023. Vi vill i sammanhanget uppmärksamma att Försvarmakten, för att åtgärda de brister som kvarstår i förhållande till ESV:s rekommendationer, är beroende av att FMV vidtar åtgärder.

Utöver iakttagelser i relation till ESV:s tidigare rekommendationer har ESV uppmärksammat att Försvarmaktens investeringsplan inte är indelad i investeringsobjekt utan i beställningar. ESV konstaterar att en ombrytning av investeringsplanen från beställningar till objekt är en förutsättning för en relevant styrning och uppföljning av materiel- och logistikförsörjningens objekt. ESV anser också att tidplanen för planeringsarbetet bör justeras för att ge förutsättningar för myndigheterna att lämna fullständiga budgetunderlag.

ESV har kunnat konstatera att implementeringen av den nya finansiella styrmodellen har resulterat i förbättrade underlag till budgetprocessen. ESV ser positivt på hur utvecklingen av styrningen inom området för vidmakthållande av materiel samordnas med övrig utveckling av styrning inom Försvarmakten. Det ger enligt vår bedömning goda förutsättningar för en effektiv hushållning av tilldelade medel.

ESV har iakttagit utmaningen som följer av osäkerheten gällande den långsiktiga ambitionen med Försvarmaktens verksamhet, vilket Försvarmakten även framför i sitt senaste budgetunderlag. ESV anser dessutom att det faktum att det politiska inriktningsbeslutet om helheten omfattar fem år medan materieförsörjningen

förhåller sig till ett tolvårigt perspektiv, ökar riskerna för en obalans mellan uppgifter, ambition och ekonomi.

ESV har uppfattat att dagens process och ansvarsfördelning i Försvarens planeringsarbete i grunden är ändamålsenlig men vi noterar att det fokus som statsmakterna lägger på materielförsörjningen har en inverkan på arbetet. Enligt ESV:s bedömning är det viktigt att materielförsörjningen hanteras som en av flera produktionsfaktorer. ESV rekommenderar att Försvaret säkerställer detta inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet rörande högkvarterets organisation och styrning.

2 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi regeringens uppdrag till ESV. Vi redogör även för hur vi har tolkat och genomfört uppdraget och hur vi har valt att redovisa våra iakttagelser i arbetet. Därutöver beskriver vi de förändringar som pågår inom försvarsområdet för att anpassa organisation och styrning till den försvarspolitiska inriktning som beslutades 2015.

2.1 Ett uppdrag med flera parter inblandade

Under 2018 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda ändamålsenligheten i Försvarsmaktens underlag till budgetprocessen. Inom ramen för uppdraget gav Statskontoret i sin tur ESV i uppdrag att särskilt utreda ändamålsenligheten i de investeringsplaner för samhällsinvesteringar som Försvarsmakten lämnar i budgetunderlaget. ESV redovisade sina iakttagelser och rekommendationer i promemorian *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan*.¹ En utförligare beskrivning av rekommendationerna och hur de har åtgärdats finns i kapitel 4.

I regleringsbrevet för budgetåret 2019 fick ESV i uppdrag att stödja Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) i den fortsatta utvecklingen av investeringsplanerna för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel, i enlighet med vad som anges i regleringsbreven för budgetåret 2019 avseende Försvarsmakten respektive FMV.

I Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2019 står det att Försvarsmakten med stöd av FMV och ESV ska utveckla myndighetens investeringsplaner för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel i enlighet med de rekommendationer ESV lämnat inom ramen för Statskontorets utredning om intern ledning och styrning och uppföljning inom Försvarsmakten. Resultatet av arbetet ska tillämpas i budgetunderlaget för 2020–2022.

Motsvarande skrivning finns i FMV:s regleringsbrev för budgetåret 2019 där det framgår att myndigheten tillsammans med ESV ska ge stöd åt Försvarsmakten i det uppdrag Försvarsmakten har fått i sitt regleringsbrev.

2.2 Försvarsområdet i förändring

Inom försvarsområdet pågår det just nu stora förändringar vilket påverkar myndigheternas budgetarbete på flera sätt. Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 innebär en ny inriktning för och tydliggjorda krav på Försvarsmaktens

¹ Dnr: 2018-00176.

verksamhet. Grunden för det militära försvaret - förmågan till väpnad strid för att ytterst kunna möta ett väpnat angrepp - kom återigen i fokus. I inriktningsbeslutet och i efterföljande beslut till samtliga berörda myndigheter har regeringen slagit fast att ”det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret”.² Försvarsmaktens operativa förmåga är därmed det överordnade målet för verksamheten vid samtliga försvarsmyndigheter.

Riksdagen och regeringen har också uttalat att materiel- och logistikförsörjningen är ett medel för att stödja krigsförbanden i uppbyggnaden av deras operativa förmåga och möjliggöra för krigsförbanden att utföra sina uppgifter i fred och vid höjd beredskap. Därför är det, vilket framhålls i inriktningspropositionen, viktigt att Försvarsmakten ska kunna styra och följa upp de processer som bygger upp den operativa förmågan.

Detta ledde fram till 2019 års reform av materiel- och logistikförsörjningen, i enlighet med förslagen i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap.³ Reformen åtgärdar även de brister i den finansiella och verksamhetsmässiga styrningen som uppmärksammats av ESV och Statskontoret i ett flertal rapporter från 2013 och framåt.

Förändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2019 omfattar en ny modell för styrning och finansiering inom materiel- och logistikförsörjningen med ny ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV. Bland annat genomfördes en personalövergång för mer än 2 000 anställda från FMV till Försvarsmakten och Försvarsmakten övertog ansvaret för att vidmakthålla myndighetens materiel och för upphandling av varor och tjänster inom de anslag som tilldelas myndigheten. FMV fick det uttalade ansvaret för att genomföra beslutade materielanskaffningar och övertog dispositionsrätten till huvuddelen av anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Försvarsmakten styr dock detta genom investeringsplan och uppdrag.

Som en följd av förändringarna genomför myndigheterna omorganisationer. Vid Försvarsmakten har omorganisationen samordnats med ett av myndigheten initierat förändringsarbete benämnt ”Ledning för ett starkare försvar”. Den sammantagna förändringen anpassar organisationen till den försvarspolitiska inriktningen och innebär även etablerande och omlokalisering av försvarsgrenstaber.⁴

Utöver reformen fortsätter regeringen att implementera en ny planerings- besluts- och uppföljningsmodell inom materiel- och logistikförsörjningen. Bland annat ingick

² Regeringens proposition 2014/15:109.

³ (SOU 2016:88).

⁴ Bland annat omlokaliseras marininstaben (Muskö), flygstaben (Uppsala) och arméstaben (Enköping).

en särskild bilaga med förtydligande styrning avseende detta i Försvaretsmaktens regleringsbrev för 2019.⁵

ESV anser att förändringarna sammantaget leder till att de strukturella problemen inom materiel- och logistikförsörjningen som vi uppmärksammat i tidigare rapporter åtgärdas.

En annan omständighet som påverkat budgetarbetet är osäkerheter gällande de ekonomiska ramarna. I budgetunderlaget för 2019–2021 redovisade Försvaretsmakten att inriktningsbeslutets krav på ökad operativ förmåga i krigsförbanden inte kunde uppfyllas med tilldelade ekonomiska ramar. Försvaretsmakten menade att en försvarsförmåga som långsiktigt skulle dimensioneras med utgångspunkt i då gällande ekonomiska ramar, skulle behöva struktureras annorlunda och ambitionssänkas både i organisation och i förmågor.⁶

Mot denna bakgrund hemställde Försvaretsmakten om ekonomiska tillskott. Under hösten 2018 ledde situationen med en övergångsregering till att budgetpropositionen för 2019 inte hanterade äskanden om ekonomiska tillskott. I planeringen utgick Försvaretsmakten, i enlighet med Statskontorets rekommendationer, från budgetpropositionens förslag och beräknade värden samt prolongerade⁷ anslag i perioden därefter. Detta föranledde att myndigheten under hösten inledde ett arbete för att kunna reducera den planerade verksamheten, som utgick från att genomföra inriktningsbeslutet, i det fall budgetpropositionen skulle beslutas av riksdagen.

Efter riksdagens beslut om statens budget i slutet av december 2018 där Försvaretsmakten till stora delar fick de ekonomiska tillskott myndigheten hemställt om, behövde budgetarbetet riktas om. Utgångspunkten var de underlag för äskanden som myndigheten lämnade in i budgetunderlaget för 2019–2021, samt de materielobjekt som fanns med i investeringsplanen i samma budgetunderlag men som med tidigare ekonomiska ramar behövde senareläggas eller utgå.⁸

Ytterligare en omständighet som haft stor påverkan på arbetet med budgetunderlaget är det kommande försvarspolitiska inriktningsbeslutet för perioden 2021–2025 och det arbete som pågår i försvarsberedningen. ESV ser positivt på hur Försvaretsmakten förhållit sig till det kommande beslutet genom att både visa vad myndigheten kan uppnå med nuvarande ekonomiska ramar och att redovisa de behov som, trots de

⁵ Regleringsbrev för Försvaretsmakten budgetåret 2019, bilaga 2.

⁶ Försvaretsmaktens budgetunderlag 2019-2021.

⁷ Oförändrad nivå i förhållande till beräknat anslagsbelopp för budgetunderlagets sista år.

⁸ I promemorian *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvaretsmaktens investeringsplan* konstaterar ESV att av det redovisade utfallet för materielobjekten och åtgärderna för perioden 2019-2025 kommer cirka 29 miljarder kronor att utgå eller senareläggas efter 2025. Det beror på att utgifterna som redovisades för dessa år var 29 miljarder kronor högre än de då gällande ekonomiska ramarna.

ekonomiska tillskotten⁹, kvarstår för att uppfylla de krav som myndigheten tolkar att statsmakternas styrning innebär. Försvarsmakten lyfter även upp vikten av att kommande inriktningsbeslut innebär balans mellan uppgift, ambition och ekonomi.

2.3 Speciella förutsättningar ställer krav på genomförandet

Omständigheterna som vi beskriver ovan har även påverkat genomförandet av vårt uppdrag. En annan faktor som har påverkat förutsättningarna för stödet är de korta tidsförhållandena (uppdraget beslutades den 21 december och budgetunderlaget lämnades den 28 februari). För att ESV under dessa förutsättningar skulle kunna ge ett relevant stöd valde vi att genomföra uppdraget på plats tillsammans med myndigheterna. Mot bakgrund av hur uppdraget var formulerat har arbetet framförallt bedrivits vid Försvarsmakten. ESV vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma det positiva bemötandet som vi fått i de kontakter vi har haft under genomförandet.

Det sätt som ESV genomfört uppdraget på ställer krav på att de inblandades roller och ansvar är tydliga för alla parter. ESV är i den här rollen en rådgivande expertmyndighet. Även om stödet inneburit att vi arbetat tillsammans med myndigheterna i framtagandet av underlag där vi kontinuerligt lämnat förslag på åtgärder, har det varit upp till myndigheterna att avgöra/besluta om åtgärderna skulle vidtas. ESV uppfattar att detta samspel har fungerat väl.

Förutsättningarna för att genomföra uppdraget har även varit annorlunda i förhållande till andra regeringsuppdrag. ESV har inte, som kanske annars är brukligt, genomfört intervjuer och dokumentstudier, skrivit analys och lämnat förslag till åtgärder som kan beredas och remitteras för att sedan beslutas och tillämpas. Ett sådant arbetssätt har inte varit möjligt med tanke på att uppdraget har varit att stödja myndigheterna i deras pågående arbete med budgetunderlaget. Istället har resultatet av arbetet i form av justeringar till följd av ESV:s rekommendationer och förslag till hantering varit integrerat i myndigheternas budgetunderlag. Med det följer att kontakterna med Försvarsdepartementet har varit täta för att informera om hur arbetet fortskrider. ESV har även informerat Finansdepartementet under arbetets gång.

Enligt uppdraget ska ESV redovisa iakttagelserna från arbetet till regeringen senast den 2 maj. Denna rapport utgör ESV:s redovisning. ESV gör bedömningen att det inte är relevant att i detalj beskriva alla de iakttagelser vi haft och rekommendationer vi lämnat från det att vi fick uppdraget till dess att budgetunderlagen lämnades till regeringen. Redovisningen är avgränsad till hur vi bedömer att Försvarsmakten och FMV har hanterat de iakttagelser vi gjorde inom ramen för Statskontorets uppdrag

⁹ Vilka äskades för att säkerställa en vidmakthållen operativ förmåga.

samt de rekommendationer vi lämnade. ESV redogör därutöver för andra iakttagelser som vi bedömer kan vara till värde för regeringens fortsatta arbete med att utveckla styrningen inom försvarsområdet.

2.4 Beslut om nytt uppdrag till ESV

Den 11 april 2019 fattade regeringen beslut om ett nytt uppdrag till ESV som innebär fortsatt stöd till Försvarsmakten och FMV i utvecklingen av Försvarsmaktens investeringsplaner för anskaffning och vidmakthållande. Stödet utvidgas till att även omfatta arbetet med myndigheternas budgetunderlag för 2021–2023 samt att ESV ska stödja myndigheterna vid framtagandet av eventuella ekonomiska underlag inför kommande inriktningsbeslut.

ESV ser positivt på möjligheten att fortsätta jobba tillsammans med Försvarsmakten och FMV för att åstadkomma förbättrade beslutsunderlag. ESV kommer inom ramen för det fortsatta uppdraget att stödja myndigheterna i att åtgärda kvarvarande brister som vi redovisar i denna rapport. Därutöver ger regeringens beslut förutsättningar att stödja proaktivt med inriktningen att åstadkomma varaktiga förbättringar genom utveckling av metoder, rutiner och arbetsprocesser både inom och mellan myndigheterna.

ESV ser även positivt på att arbetet inte är avgränsat till materiel- och logistikförsörjningen särskilt med tanke på de iakttagelser som vi redovisar i avsnitt 3.3 och 4.2 i denna rapport.

3 Generella kommentarer om budgetarbetet

Som framgår av föregående kapitel var uppdraget till Försvarmakten att under ett år där stora förändringar inom myndighetens organisation och styrning genomförs, även åtgärda brister i myndighetens budgetunderlag. Uppdraget till FMV att utveckla de underlag som de lämnar till Försvarmakten kopplat till investeringsplanen för materiel och vidmakthållande skulle även det genomföras under liknande förhållanden.

ESV konstaterade i promemorian *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*¹⁰ betydelsen av att åtgärda brister redan i Försvarmaktens budgetunderlag för 2020–2022 med anledning av det arbete som pågår i försvarsberedningen, där underlaget skulle bli ett viktigt ingångsvärde. I följande kapitel redogör ESV för iakttagelser vi gjort i arbetet som är av mer generell karaktär i det att de inte har en direkt koppling till Försvarmaktens investeringsplan.

3.1 Försvarmakten prioriterar arbetet med att åtgärda brister i budgetunderlaget

Inom ramen för uppdraget har ESV deltagit i arbetet med att ta fram information till budgetunderlaget. Vi har även varit stödjande i slutberedningen. ESV har upplevt att Försvarmakten haft en vilja och en ambition att lämna in ett så ändamålsenligt budgetunderlag som möjligt till regeringen. Planeringsarbetet och utformningen av underlagen har inneburit utmaningar där vi uppfattat att Försvarmakten har arbetat med målet att fatta bästa möjliga beslut utifrån den information som har funnits att tillgå.

I vissa fall berodde utmaningarna på de förändringar som genomfördes samtidigt, i andra fall relaterade de till beroendeförhållandet mellan myndigheterna eller på osäkerheter i förhållande till det kommande inriktningsbeslutet. Övriga utmaningar berodde enligt ESV:s bedömning på hur det interna planeringsarbetet är organiserat och hur myndigheten tolkat och tillämpat regelverket och övrig styrning.

3.2 Den nya styrmodellen ger förutsättningar att ta fram ändamålsenliga underlag

Som framgår av avsnitt 2.2 genomfördes vid årsskiftet flera förändringar kopplat till Försvarmaktens och FMV:s styrning och organisation. Innan den förändrade styrningen trädde i kraft hade myndigheterna genomfört ett förberedelsearbete. ESV

¹⁰ Dnr: 2018-00176

konstaterar att redan det förberedande arbetet har resulterat i bättre underlag och större kännedom om kvaliteten och riskerna i de ekonomiska underlagen.

I likhet med hur det såg ut i den tidigare styrmodellen är Försvarmakten och FMV ömsesidigt beroende av varandras planeringsarbete. Den förändrade styrningen har emellertid medfört förändringar i beroendeförhållandet som myndigheterna under detta budgetunderlagsarbete fick uppleva för första gången. ESV uppfattar att myndigheterna, med i huvudsak två undantag, kunnat hantera de nya beroendeförhållandena väl. Det första undantaget gäller prognosinformationen som Försvarmakten behöver från FMV för att kunna ta fram en investeringsplan (se avsnitt 4.1). Det andra undantaget rör tidpunkten för färdigställandet av Försvarmaktens produktionsplanering varifrån FMV behöver information för att kunna redovisa ett fullständigt budgetunderlag till regeringen (se avsnitt 4.4). ESV anser att dessa brister bör åtgärdas i planeringsarbetet inför budgetunderlaget 2021–2023. Vi vill i sammanhanget uppmärksamma att för att komma till rätta med båda dessa brister krävs åtgärder vid såväl Försvarmakten som FMV.

ESV konstaterar att regeringen med den ansvarsfördelning inom materiel- och logistikförsörjningen som nu implementeras, tar fasta på Överbefälhavarens befogenheter och ansvar för Försvarmaktens förmåga att föra väpnad strid. Kopplat till de i sammanhanget kritiska förändringarna inom ramen för vidmakthållande av befintlig materiel, pågår ett arbete med att överföra avtal till Försvarmakten och i övrigt implementera den styrning som regeringen beslutat.

Under arbetet har ESV noterat hur ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och FMV vad gäller bland annat tekniskt designansvar håller på att fastställas mellan myndigheterna. Myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att systemet fungerar effektivt och att de samlade resurserna och kompetensen på båda myndigheterna används på bästa sätt.

ESV är i detta sammanhang positiva till hur utvecklingen av styrningen inom området för vidmakthållande av materiel samordnas med övrig utveckling av styrning inom Försvarmakten. Det ger enligt vår bedömning goda förutsättningar för en effektiv hushållning av tilldelade medel. Regeringen har beslutat om två uppföljningstillfällen under 2019 där ESV bedömer att eventuellt kvarvarande frågor mellan myndigheterna kan lösas ut.

3.3 Långsiktig planering underlättar effektiv hushållning

De förändringar som regeringen har beslutat om inom materiel- och logistikförändringen har undanröjt flera strukturella problem som tidigare förhindrat en effektiv styrning. ESV kan dock konstatera att det kvarstår strukturella problem inom styrningen av försvarsområdet. Under arbetet har ESV bland annat iakttagit

osäkerheten gällande den långsiktiga ambitionen med verksamheten och dess uppgifter, vilket Försvarsmakten även framförde i budgetunderlaget för 2020–2022.

Frågan om långsiktighet lyfts i många sammanhang och ofta landar diskussionen i ett resonemang om att statens budget är ettårig. Även inom infrastrukturuområdet finns behov av långsiktighet vilket föranlett att riksdagen vart fjärde år beslutar om en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet. Planen sträcker sig över en tolvårsperiod. Inom försvarsområdet finns femåriga inriktningsbeslut med syfte att ge denna långsiktiga stabilitet. För materielförsörjningens del har tidshorisonten för och utformningen av inriktningsbesluten inte varit tillräcklig, vilket föranledde införandet av en planerings- besluts- och uppföljningsmodell som omfattar tolv år. Förebild var det förfarande som tillämpas inom infrastrukturuområdet.

ESV ser positivt på de åtgärder som regeringen har vidtagit, vilka har förbättrat förutsättningarna för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning av materiel- och logistikförsörjningen. ESV har dock tidigare lyft fram att materiel endast är en av flera produktionsfaktorer för att åstadkomma operativ förmåga. Försvarsmaktens uppgift är att upprätthålla och utveckla det militära försvaret, inte att producera materiel. Enligt ESV finns det en risk med att kopiera styrmodeller från infrastrukturuområdet utan att anpassa dem till verksamheten i försvarsområdet.

ESV konstaterar även att möjligheten att påverka materielförsörjningen under den kommande inriktningsperioden är begränsad. Flera beslut om investeringar som nu fattas påverkar istället materielleveranserna till försvaret i perioden 2026–2030. Som ett resultat av de långa nyttjandeperioderna påverkar besluten den operativa förmågan i perioderna även långt efter det. Långa ledtider och långsiktiga bindningar kräver långsiktighet i styrningen och att den långsiktigheten inte är avgränsad till en produktionsfaktor.

I nuläget fokuserar det politiska beslutet om helheten på 2021–2025 medan materielförsörjningen förhåller sig till ett tolvårigt perspektiv. ESV uppfattar att detta i sig ökar riskerna för en obalans mellan uppgifter, ambition och ekonomi. Det beror på att flera avgörande beslut inom materielförsörjningen fattas för en annan period än den som inriktningsbeslutet om helheten avser.

ESV anser att regeringen bör ta hänsyn till denna problematik i arbetet med kommande inriktningsbeslut. Inom ramen för det fortsatta stödet avser ESV att bistå Försvarsmakten i att hantera osäkerheterna gällande den långsiktiga ambitionen med verksamheten och dess uppgifter.

4 Iakttagelser om utveckling av investeringsplanen

I det här kapitlet redogör vi för de åtgärder Försvarmakten, FMV och till viss del regeringen har vidtagit med anledning av de rekommendationer ESV lämnade inom ramen för Statskontorets utredning. Därefter beskriver vi de iakttagelser som rör arbetet med att implementera regeringens beslut om planerings- besluts och uppföljningsprocessen för materielförsörjning i Försvarmakten.

4.1 Merparten av bristerna som ESV framfört är omhändertagna

ESV konstaterade i promemorian *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan* att Försvarmaktens investeringsplan inte var utformad i enlighet med det regelverk som styr statliga investeringar. Myndigheten följde inte heller utgångspunkterna för materielförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess. ESV konstaterade även att informationen i investeringsplanen varken gav en översikt över det förväntade utfallet över tid eller hur Försvarmakten avsåg att prioritera materielförsörjningen inom de ekonomiska ramar myndigheten har att förhålla sig till.¹¹

I promemorian lämnade ESV följande rekommendationer till Försvarmakten, FMV och regeringen.

1. Investeringsplanens innehåll ska utgå från aktuell information om när det ekonomiska utfallet per objekt förväntas inträffa. De planerade och beställda materielobjektens och åtgärdernas förväntade utgifter ska rymmas inom given ekonomisk ram respektive budgetår.
2. Objektspecifika finansiella risker som beror på avtalens villkor och som inte ersätts av en anslagsuppräknning, bör prissättas, och hänföras till respektive objekt.
3. Regeringen bör styra Försvarmakten och FMV mot att i större utsträckning valuta- och räntesäkra via Riksgäldskontoret.
4. Regeringen bör implementera besluten om att Försvarmakten bemyndigas att få utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt.¹²

Inledningsvis vill ESV, i förhållande till skrivningarna i Försvarmaktens budgetunderlag, tydliggöra det faktum att det inte var de beslutade ekonomiska tillskotten som åtgärdade de brister som ESV uppmärksammat. De ekonomiska

¹¹ ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan, dnr: 2018-00176.

¹² Enligt förslagen i Investeringsplanering för försvarsmateriel – en ny planerings- besluts- och uppföljningsprocess (SOU: 2014:15).

ramarna, högre eller lägre, får samma reella konsekvenser oavsett om Försvarsmakten redovisar förväntat ekonomiskt utfall eller inte i investeringsplanen. Konsekvenserna i form av sänkt ambition som hade varit resultatet av den tidigare lägre ekonomiska ramen behövde dock, som en följd av tillskotten, aldrig redovisas när investeringsplanen justerades till att innehålla förväntade utfall. Därutöver konstaterar ESV att de negativa konsekvenserna i form av ineffektiv användning av tilldelade medel skulle bestått, oavsett ökade eller minskade ramar, om inte Försvarsmakten åtgärdat de brister ESV redovisade.¹³

Med anledning av tillskotten ändrade utmaningarna för Försvarsmakten och FMV emellertid karaktär. När ESV lämnade promemorian i november 2018 var utmaningen att kunna reducera verksamhet och samtidigt uppnå största möjliga operativa förmåga. Detta skulle åstadkommas i en situation där huvuddelen av investeringsplanen var intecknad av flera stora materielleveranser som beställts utifrån andra ekonomiska antaganden. Utmaningen var att få investeringsplanen i ekonomisk balans med så få negativa konsekvenser som möjligt med de begränsningar i handlingsutrymme som redan avtalade beställningar innebar. Några objektsredovisningar med framställningar om nya anskaffningar var inte aktuella. När rekommendationerna skulle implementeras i arbetet med budgetunderlaget blev utmaningen istället att prioritera och framställa om nya åtgärder samt säkerställa leveranser av redan beslutade åtgärder, för att åstadkomma störst operativ förmåga givet de nya ekonomiska ramarna. Precis som vid reduceringar är bedömning av realiserbarhet, prognossäkerhet och ändamålsenlig uppföljning av avgörande betydelse vid utökad ekonomi.

ESV anser att Försvarsmakten har åtgärdat merparten av bristerna och genomfört väsentliga förbättringar i jämförelse med tidigare budgetunderlag. ESV noterar i detta sammanhang att Försvarsmakten, för att åtgärda de brister som kvarstår i förhållande till ESV:s rekommendationer, är beroende av att FMV vidtar åtgärder. Följande avsnitt redogör för hur ESV bedömer att bristerna är åtgärdade.

4.1.1 Investeringsplanen visar på förväntat utfall per budgetår

ESV:s första rekommendation var att Försvarsmaktens investeringsplan skulle utgå från aktuell information om vilket budgetår det ekonomiska utfallet per objekt förväntas inträffa.

I den investeringsplan som Försvarsmakten lämnade i budgetunderlaget för 2020–2022 anser ESV att bristen är åtgärdad. I investeringsplanen redovisar Försvarsmakten för första gången myndighetens bedömning av de förväntade

¹³ Se promemorian ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan för utvecklat resonemang om konsekvenserna av att investeringsplanen inte utgick från förväntat utfall.

ekonomiska utfallen per objekt inom den ekonomiska ramen. Även myndighetens interna styrning av investeringar och vidmakthållande, till exempel i Överbefälhavarens avvägningsbeslut utgår nu från förväntat utfall och prioriterar verksamheten inom den ekonomiska ramen. ESV konstaterar dock att det finns kvarvarande behov att förbättra kvaliteten i uppgifterna som kräver åtgärder till kommande budgetunderlag. Även arbete med att justera processer och rutiner för att fullt ut implementera det nya arbetssättet kvarstår.

Fram till årsskiftet och även under arbetet med budgetunderlaget var Försvarsmakten beroende av FMV för all den prognosinformation som bedömningarna av förväntat utfall grundar sig på. Även framöver är Försvarsmakten beroende av prognosinformation från FMV gällande den anslagspost FMV disponerar inom anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. För att kunna göra prognoser på den verksamhet som Försvarsmakten ansvarar för kan myndigheten använda information från FMV i egenskap av tjänsteleverantör. Skillnaden är att det i det senare fallet är Försvarsmakten som ansvarar för prognoserna inför regeringen. FMV ansvarar i dessa fall endast inför Försvarsmakten.

Till skillnad från tidigare år lämnade FMV prognosinformation i stället för avtalade värden till Försvarsmakten som underlag i budgetarbetet. FMV har under många år levererat prognosinformation till Försvarsmakten som underlag till Försvarsmaktens uppföljning. Planeringsarbetet har dock utgått från avtalsläget. ESV kan dock konstatera att FMV:s nuvarande prognosinformation inte heller visar förväntade utfall. ESV uppfattar att det beror på att FMV inte har utvecklat prognoserna för investeringsplanens ändamål utan för att kunna utarbeta myndighetens egen produktionsplan. I arbetet med produktionsplanen tar FMV, utöver prognosinformationen, även höjd för bedömda osäkerheter i prognoserna och erfarenheter av utfall i förhållande till prognos.¹⁴ I arbetet med budgetunderlaget för 2020–2022 gjorde Försvarsmakten därför justeringar för att investeringsplanen skulle visa förväntat utfall.

För de anslagsposter som FMV disponerar anser ESV att ansvaret för prognoserna bör ligga på FMV. Samtidigt är Försvarsmakten ansvariga för den information som lämnas i myndighetens budgetunderlag. ESV anser att myndigheterna bör säkerställa en transparent hantering med balans mellan ansvar och befogenhet till budgetunderlaget för 2021–2023.¹⁵ Som framgår ovan är FMV:s nuvarande prognosmetoder inte utformade för att lämna underlag till investeringsplanen, utan för att utarbeta en produktionsplan. FMV:s prognoser visar därmed inte förväntat utfall för objekten per budgetår i enlighet med kraven för investeringsplanen. ESV

¹⁴ Inom ramen för arbetet med detta uppdrag har ESV inte haft möjlighet att kartlägga hur arbetet med FMV:s prognoser och övriga bedömningar går till.

¹⁵ Inklusivt FMV samråd.

anser att FMV behöver vidta åtgärder för att utveckla prognoserna som lämnas till Försvarmakten och att regeringen bör följa upp FMV i förhållande till prognossäkerhet.

För de anslagsposter som Försvarmakten disponerar behöver Försvarmakten också säkerställa kvaliteten i prognoserna. ESV rekommenderar regeringen att även följa upp Försvarmakten i förhållande till prognossäkerhet. ESV har inte kunnat bedöma i vilken omfattning Försvarmaktens prognosarbete, kopplat till denna verksamhet, bör utvecklas med hänsyn till att ansvaret överfördes vid årsskiftet. ESV kan dock konstatera att Försvarmakten arbetar med detta.

En anledning till att Försvarmakten tidigare redovisat högre utfall än den ekonomiska ramen är enligt ESV:s bedömning en missuppfattning som resulterat i att myndigheten trots att den ska lämna in en produktionsplan. I promemorian *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan* betonar ESV att denna så kallade överplanering är en nödvändig del av produktionsplaneringen. Investeringsplanen är dock inte en produktionsplan utan ska visa myndighetens aktuella bedömning om när utfall och leveranser kommer att inträffa.

Produktionsplanering handlar om hur myndigheten åstadkommer leveranser i enlighet med investeringsplanen. Åtgärder för att upparbeta anslagsmedel effektivt och åstadkomma utfallen i investeringsplanen hanteras nu i produktionsplaneringen där den gamla produktionsplanen finns kvar. Genom regeringens beslut om bemyndigande får Försvarmakten förutsättningar att produktionsplanera för att åstadkomma utfallet i investeringsplanen och den handlingsfrihet som krävs för att omplanera i de fall leveranser exempelvis blir försenade.

4.1.2 Objektspecifika finansiella risker prissätts inte men Försvarmakten använder erfarenhetsvärden konsekvent

När det gäller ESV:s rekommendation om objektspecifika finansiella risker har Försvarmakten utifrån erfarenhetsvärden fört den beräknade utgiften som inte kompenseras av anslagsuppräknning till respektive objektgrupp i investeringsplanen. Försvarmakten har gjort detta för hela den planeringsperiod som investeringsplanen avser vilket innebär en förbättring i förhållande till tidigare underlag. Tidigare fördes inte denna utgift ut på objektgrupper utan låg på totalnivå och omfattade inte heller hela den förväntade utgiften.

Hanteringen ovan innebär emellertid att objekten i Försvarmaktens investeringsplan inte innehåller prissatta finansiella risker i enlighet med ESV:s rekommendation. Fram till årsskiftet har FMV haft ansvaret för att göra dessa bedömningar och hanterat samtliga avtal mot industrin och därmed haft underlagen för att göra bedömningarna. ESV konstaterar att Försvarmakten varit beroende av att FMV lämnar detta underlag för att kunna göra mer än att redovisa erfarenhetsvärden. FMV

är fortsatt ansvariga för att göra denna bedömning och lämna underlag till Försvarsmakten för avtal gällande den anslagspost FMV disponerar inom anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Försvarsmakten har å sin sida nu ansvaret för att säkerställa att objektspecifika finansiella risker ingår i objekten inom anslag 1.1 *Förbandsverksamhet och beredskap* och den anslagspost Försvarsmakten disponerar inom anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*.

Vidare anser ESV att det är skillnad på den metod Försvarsmakten och FMV tillämpar för att prissätta risken och hur det sedan ska redovisas i budgetunderlaget. Redovisningen i Försvarsmaktens budgetunderlag bör enligt ESV:s uppfattning inte vara en speciallösning utan ESV anser att man inom staten bör utgå från samma principer. Under hösten 2019 avser ESV att utreda frågan om hur redovisningen lämpligast bör göras. Vid behov kan det innebära utvecklade föreskrifter och allmänna råd till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. ESV konstaterar att respektive myndighet därutöver behöver vidta åtgärder för att säkerställa att objektspecifika finansiella risker prissätts och kan hänföras till objekten i enlighet med ESV:s rekommendation.

Enligt regelverket ska budgetunderlaget anges i prisläge år 0, vilket är det år budgetunderlaget lämnas. Myndigheterna ska redovisa och kommentera de beräkningsförutsättningar som råder.¹⁶ Syftet med reglerna är att myndigheterna inte själva ska uppskatta eventuell inflation utan det ska rymmas inom den pris- och löneomräkning som finns för anslagen.¹⁷ Av samma skäl anser ESV att eventuella underlag som Försvarsmakten får i uppdrag att ta fram inför den försvarspolitiska inriktningspropositionen bör redovisas i prisläge år 0.

4.1.3 Riktlinjer för valutasäkring utarbetas och implementeringen av planerings- besluts- och uppföljningsmodellen pågår

ESV:s två sista rekommendationer var inte direkt ställda till Försvarsmakten eller FMV men har ändå påverkat myndigheternas verksamhet. När det gäller rekommendationen om att valutasäkra strategiska projekt i större utsträckning arbetar Försvarsmakten med att utveckla riktlinjer för att identifiera och hantera finansiella risker i såväl en finanspolicy som i utvecklingsarbetet kopplat till samordningsöverenskommelsen mellan Försvarsmakten och FMV.

Som ett led i att implementera planerings- besluts- och uppföljningsprocessen har regeringen vidtagit flera åtgärder där det här uppdraget till ESV kan ses som en åtgärd. Därutöver har regeringen, som tidigare nämnts, beslutat om en särskild bilaga till Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 2019. Bilagan innehåller

¹⁶ 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter.

¹⁷ För anslagen för materielanskaffning tillämpas ett särskilt försvarsprisindex.

detaljerade anvisningar om vad Försvarsmaktens investeringsplan i budgetunderlaget ska innehålla och hur tillhörande objektsredovisningar, som även utgör beslutsunderlaget vid framställningar om grindbeslut, ska vara utformade.

4.2 Befintliga processer fungerar men konsekvent hantering bör säkerställas

ESV har i flera rapporter och även i avsnitt 3.3 ovan konstaterat att Försvarsmaktens verksamhet syftar till att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar och att materiel endast är en av flera produktionsfaktorer. Materielen kan endast bidra till ökad operativ förmåga i kombination med andra produktionsfaktorer så som personal och infrastruktur när dessa samordnas och övas för att öka den sammantagna effekten. Materielinvesteringarnas roll skiljer sig därmed från till exempel infrastrukturuområdet eller andra områden där tillhandahållandet av investeringarna är målet med verksamheten.

För att styrningen och uppföljningen ska resultera i god hushållning med tilldelade medel konstaterar ESV att utformningen bör utgå från det militära försvaret och förmågan till väpnad strid, det vill säga Försvarsmaktens huvuduppgift. ESV konstaterar dock att styrning och uppföljning för att nå effektivitet i produktionen av olika produktionsfaktorer, till exempel inom materiel- och logistikförsörjningen, naturligtvis är viktigt men ändå underordnat styrningen och effektiviteten i tillhandahållandet av det militära försvaret. Exempelvis kan ett materielsystem eller verkstadstjänster tillhandahållas effektivt men inte vara det system eller utformat på det sätt som bidrar till mest operativ förmåga.

När det gäller materieförsörjningen har enligt ESV:s bedömning utvecklingen av statsmakternas styrning påverkats av det intresse som finns för produktionsfaktorn inom försvarsområdet. Därutöver har riksdagen och regeringen sedan ett antal år ett generellt fokus på att säkerställa styrning av och kontroll över investeringar. Inom försvarsområdet har detta bidragit till den omfattande reformering av styrningen och uppföljningen inom materiel- och logistikförsörjningen som genomförs.

ESV uppfattar att Försvarsmakten i myndighetens styrnings- och uppföljningsprocess utgår från myndighetens huvuduppgift och att dagens process och ansvarsfördelning i grunden är ändamålsenlig. ESV har dock inom ramen för stödet till Försvarsmakten noterat att det fokus som statsmakterna lägger på materieförsörjningen har en inverkan på hur Försvarsmakten fokuserar arbetet.

Enligt ESV:s bedömning är det viktigt att materieförsörjningen även fortsättningsvis hanteras som en av flera produktionsfaktorer och att styrning av materieförsörjningen är underordnad styrningen och uppföljningen av huvuduppdraget. Detta gäller naturligtvis även andra produktionsfaktorer som

personal och infrastruktur men dessa har inte haft samma uppmärksamhet från statsmakterna. De har inte heller varit fokus för ESV:s uppdrag.

ESV ser i grunden positivt på det organisatoriska utvecklingsarbete som Försvarsmakten bedriver i förhållande till högkvarterets organisation och styrning. Det gäller bland annat att myndigheten nu förstärker kompetensen att hantera strategisk styrning och arbetet för att samordna produktionsfaktorerna i genomförandet av verksamheten. ESV uppfattar dock att det finns risk för att myndigheten utifrån kraven i regeringens styrning börjar fokusera på och hantera, styra och följa upp materielförsörjningen separat från övrig verksamhet. ESV rekommenderar att Försvarsmakten inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet rörande högkvarterets organisation och styrning säkerställer att denna risk hanteras.

Försvarsmakten bör även säkerställa att materielobjekt internt i myndigheten inte hanteras vid sidan om ordinarie process. En iakttagelse i arbetet är att ärenden som har hanterats i annan ordning resulterat i otydliga ansvarsförhållanden och att beredningen inte gjorts utifrån samma kravbild. ESV vill betona vikten av att Försvarsmakten säkerställer att materielförsörjningen bereds konsekvent och att tydliga rutiner finns och efterlevs.

4.3 Investeringsplanens indelning ger inte förutsättningar att styra och följa upp investeringar

Enligt regelverket för styrning av statliga investeringar ska investeringsplanen delas in i objekt eller objektgrupper.¹⁸ Respektive rad visar därmed en investering eller en grupp av investeringar. En investering likställs ofta med det som enligt regelverket redovisas som en anläggningstillgång. En anläggningstillgång är en tillgång som innehas för stadigvarande bruk och där innehavet förväntas ge myndigheten framtida ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden, i Försvarsmakten i form av operativ förmåga. Därtill ska investeringsrelaterade utgifter som inte tas upp som en anläggningstillgång redovisas i investeringsplanen då de är en del av regeringens beslut om ekonomisk ram för anskaffningen av investeringen. Investeringsplanen ska innehålla information om utveckling och anskaffning av nya investeringar och dessutom information om vidmakthållande av befintliga investeringar.

De materielobjekt som uppfyller vissa kriterier angivna i regleringsbrevet sårredovisas i investeringsplanen och omfattas av krav på objektsredovisning. När objektet är redo att anskaffas ska redovisningen innehålla:

- Systembeskrivning (mål och syfte med anskaffningen, berörda förband)
- Projektläge (vidtagna förberedelser, projektets mognadsgrad)

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

- Tidplan (för anskaffning, leverans och driftsättning)
- Ekonomisk plan och bedömda livscykelkostnader inklusive prissatta risker (t. ex prisutveckling)
- Anskaffningsstrategi och underhållslösning
- Kalkylmodell och riskhantering (hur tekniska, ekonomiska och affärsmässiga risker hanterats ställt i relation till projektekonomi och leveranstidpunkt).¹⁹

För dessa objekt behöver Försvarmakten även regeringens bemyndigande både när det gäller att få inleda förberedelser samt att få anskaffa objektet.

Förberedelsebeslutet ger mandat att genomföra förberedelserna men inte att anskaffa materielobjektet. För detta ska Försvarmakten framställa om att få anskaffa. Vid framställan om regeringsbeslut att få anskaffa objektet är objektsredovisningen samtidigt beslutsunderlag.

Som ett resultat av att ESV i detta uppdrag har gett stöd även inom ramen för arbetet med objektsredovisningarna har vi gjort nya iakttagelser. Försvarmaktens investeringsplan är inte indelad i objekt eller objektgrupper utan i beställningar, oftast till FMV. Beställningarna är Försvarmaktens indelning av objekten för att åstadkomma en lämplig produktionsstyrning. Objekten är därmed ofta indelade i flera rader. En beställning kan även vara ett resultat av att det ursprungliga beslutet inte omfattar samtliga funktioner eller moment för att färdigställa objektet utifrån beslutet. Ett tilläggsbeslut resulterar därmed i fler beställningar som ger fler rader i investeringsplanen. Inom investeringsplanen för vidmakthållande tillämpas ytterligare en indelningsgrund där ESV uppfattat att objekt kan hanteras inom flera rader men även att raderna kan innehålla flera objekt.

ESV anser att Försvarmakten för att producera ett materielobjekt enligt beslutad kravbild bör dela in objektet i flera beställningar/uppdrag om det bedöms vara ändamålsenligt för att styra och följa upp produktionen. Inom vidmakthållandet och den verksamhet Försvarmakten ansvarar för inom anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* innebär den nya ansvarsfördelningen att en indelning i beställningar till industrin och uppdrag till FMV behöver göras. ESV vill uppmärksamma att detta, på samma sätt som den så kallade överplaneringen, är en del av produktionsplaneringen. Det är emellertid inte den objektindelning som ska finnas i investeringsplanen.

ESV konstaterar att nuvarande indelning inte följer regelverket för styrning av statliga investeringar.²⁰ Förfarandet innebär att varken regeringen eller Försvarmakten styr och följer upp materielobjekten utan endast de beställningar som Försvarmakten lägger för att producera objekten i de fall beställningen uppfyller de

¹⁹ Regleringsbrev FM 2019

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

av regeringen angivna kriterierna. Regeringen kan därmed inte få en överblick över objektet genom objektsredovisningen eftersom objektet redovisas på flera olika rader i investeringsplanen och en separat objektsredovisning görs för respektive rad. I vissa fall ligger en del av objektet även inom raden övrigt och i andra fall helt utanför investeringsplanen och då finns inte några objektsredovisningar alls. Exempel på när en del av ett objekt inte ingår i investeringsplanen är när förberedande arbete finansieras med anslag 1.1. *Förbandsverksamhet och beredskap*.

I och med att kraven på objektsredovisningarna utgår från materielobjektet blir redovisningarna även missvisande eller inte möjliga att ta fram utifrån regeringens krav. Exempel är krav på att ta fram objektsredovisningar som innehåller beräkning av livscykelkostnaden för en förberedelserapport. Livscykelkostnaden bör spegla hela objektets livscykel – allt från förberedelse till anskaffning, vidmakthållande²¹ och avveckling. ESV konstaterar att detta leder till i vissa fall obegripliga beslutsunderlag för såväl regeringen som Försvarmaktens ledning, samt onödigt merarbete för den personal som ansvarar för att utarbeta objektsredovisningarna. Exempelvis kan ESV konstatera att en separat objektsredovisning har utarbetats för verifiering och validering av ett redan beslutat materielobjekt. ESV menar att tillkommande utgifter och innehåll som inte ingick i den ursprungliga objektredovisningen bör innebära att befintlig objektsredovisning och rad i investeringsplanen uppdateras och inte föranleda att en ny rad i investeringsplanen och att ny objektsbeskrivning för tillägget utarbetas.

I budgetunderlaget ska myndigheterna i anslutning till investeringsplanen kommentera om väsentliga förändringar har gjorts från tidigare års beräkningar.²² Om regeringen dessutom har beslutat en investeringsbudget i regleringsbrevet ska myndigheten i årsredovisningen följa upp den och kommentera väsentliga avvikelser. Med väsentliga avvikelser menas både betydande förseningar och tidigareläggningar eller om det ekonomiska utfallet avviker väsentligt från investeringsbudgeten.²³

ESV konstaterar att den detaljstyrning som idag tillämpas genom att investeringsplanen är indelad i beställningar medför att relevant uppföljning av objekten inte är möjlig. En iakttagelse är även att uppföljningen är mycket resurskrävande eftersom den görs per beställning både i produktionen, centralt på Försvarmakten samt på Regeringskansliet.

Ombrytningen av investeringsplanen från beställningar till objekt är en förutsättning för att implementera planerings- besluts- och uppföljningsmodellen inom

²¹ Inklusivt underhåll.

²² 9 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter.

²³ 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med tillhörande föreskrifter och allmänna råd.

materieförsörjningen. Den ger även transparens och möjlighet till relevant styrning och uppföljning av materieförsörjningens objekt. ESV vill uppmärksamma regeringen på att Försvarmakten redan påbörjat arbetet med att justera investeringsplanerna utifrån denna rekommendation.

4.4 Tidplanen för arbetet med myndigheternas budgetunderlag bör justeras

Investeringsplanen visar nu förväntat utfall för de investeringar som ingår. Försvarmakten har i produktionsplaneringen omarbetat investeringsplanen till en produktionsplan. Det har myndigheten, precis som tidigare år, gjort efter att investeringsplanen skickats in. I samband med budgetunderlaget ska Försvarmakten framställa om vilka objekt som myndigheten behöver regeringens beslut om att få förbereda eller att få anskaffa. Framställningarna behöver utgå från produktionsplanen. I årets budgetprocess har myndigheterna därför justerat behovet av anskaffningar vid ett flertal tillfällen. Även andra uppgifter kopplat till myndigheternas budgetunderlag, till exempel bemyndiganderamar, är beroende av informationen i produktionsplanen. Konsekvensen av den hantering som tillämpats är därmed att myndigheternas budgetunderlag inte kan redovisas i tid med fullständig information.

ESV uppfattar att det krävs åtgärder vid både Försvarmakten och FMV för att ändra detta förfarande i nästkommande budgetprocess. ESV bedömer att det borde vara angeläget för båda myndigheterna eftersom det har betydelse för Försvarmaktens möjlighet att redovisa objektsredovisningar och en rättvisande investeringsplan samt viss annan information i budgetunderlaget men även för FMV:s möjlighet att ta fram uppgifter till myndighetens eget budgetunderlag, exempelvis bemyndiganderamar.