

Regeringsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Rapport

Stöd till Försvarets materielverk
Fortifikationsverket och
Försvarsmakten om ekonomisk
styrning

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

Datum: 2022-10-14

Dnr: 2020-01400

ESV-nr: 2022:51

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Camilla Almgren-Lidman

Förord

Ekonomistyrningsverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna stöd till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket avseende ekonomisk styrning (se bilagan). Camilla Almgren-Lidman, Christine Annemalm, Patrick Freedman och Caroline Zakrisson har genomfört uppdraget.

Ekonomistyrningsverket redovisar resultatet i denna rapport – Stöd till Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten om ekonomisk styrning – som härmed överlämnas. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2022-10-14

Clas Olsson
Generaldirektör

Camilla Almgren-Lidman
Utredare

Innehåll

1 Sammanfattning	7
2 Uppdraget	9
2.1 Avgränsningar	9
2.2 Arbetsätt	9
2.3 Utgångspunkter i detta uppdrag	10
3 En fortsättning på Ekonomistyrningsverkets tidigare uppdrag	12
3.1 Statskontorets uppdrag om intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten	12
3.1.1 Ekonomistyrningsverkets rekommendationer	13
3.1.2 Statskontorets bedömningar och förslag	15
3.2 Ekonomistyrningsverkets rekommendationer till regeringen 2019 om ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan	17
3.3 Ekonomistyrningsverkets uppdrag 2019-2020 om att ge stöd till Försvarets materielverk och Försvarmakten	19
3.3.1 Betydande förbättringar har genomförts	19
3.3.2 Behov av att reformera styrningen av försvarets infrastrukturförsörjning	20
3.3.3 Hanteringen av finansiella risker behövde utvecklas	21
3.3.4 Brister kopplade till försvarets ägande vid industrin	21
3.3.5 Ett sammanhållet vidmakthållande av materiel	22
3.4 Ekonomistyrningsverkets rekommendationer och förslag i juni 2022 om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet	23
3.4.1 Utveckla den interna kontrollen i investeringsverksamheten	23
3.4.2 Förtydliga bedömningar om affärsmässighet	23
3.4.3 Den utökade planen saknar koppling till Försvarmaktens tolvåriga investeringsplan	24
3.4.4 Komplettera investeringsplaneringen med realiserbarhetsbedömningar och antaganden på totalnivå	24
3.4.5 Ökad möjlighet att genomföra försvarsbesluten	24
3.4.6 En mer svårplanerad investeringsverksamhet	25
3.5 Regeringen har informerat riksdagen om Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets bedömningar och förslag	25
4 Myndigheternas förslag till investeringsplaner i budgetunderlaget	26
4.1 Riksdagens bestämmelser om styrning av statens samhällsinvesteringar	26
4.2 Riksdagens inriktningsbeslut om investeringsplaner för samhällsinvesteringsplaner	27
4.3 Regeringens bestämmelser om förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag	28

4.3.1	Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till regeringens bestämmelser om förslag till investeringsplaner för samhällsinvesteringar i budgetunderlagen	29
4.3.2	Särskilda bestämmelser om investeringsplanerna för försvarsmateriel	30
4.3.3	Särskilda bestämmelser om investeringsplanen för infrastruktur	30
4.4	Investeringsplanerna för materiel och infrastruktur	31
4.5	Finansiella risker i investeringsplanen	32
4.5.1	Avtalsbundna finansiella risker hanteras med kilen	33
4.5.2	Metod för prissättning av avtalsbundna finansiella risker tas fram	33
4.5.3	Riskavsättning för eventuell fördyring till följd av omförhandling	35
4.5.4	Metoden har presenterats för Försvarsmakten	35
4.6	Försvarets ägande vid industrin – FÄVI	36
4.6.1	Bestämmelserna om redovisning av FÄVI	36
4.6.2	Hur FÄVI redovisades tidigare	36
4.6.3	Nya bestämmelser för Försvarets materielverks redovisning av FÄVI från 2022	37
5	Myndigheternas resultatredovisning i årsredovisningen	39
5.1	Bestämmelserna om resultatredovisningen i staten	39
5.1.1	Riksdagens bestämmelser om regeringens resultatredovisning till riksdagen	40
5.1.2	Riksdagens mål för totalförsvaret och det militära försvaret inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap	40
5.1.3	Regeringens resultatindikatorer och bedömningsgrunder till målet för det militära försvaret	42
5.2	Regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga	42
5.3	Regeringens mål för delområdet Fastighetsförvaltning – utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	43
5.3.1	Regeringen om Fortifikationsverkets bidrag till målet för det militära försvaret	44
5.3.2	Regeringens resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder till målen för delområdet Fastighetsförvaltning	44
5.4	Myndigheternas resultatredovisningar till regeringen	45
5.4.1	Regeringens bestämmelser om myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag som lämnas till regeringen	45
5.5	Närmare om regeringens och Ekonomistyrningsverkets bestämmelser om myndigheternas resultatredovisning	46
5.5.1	Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om myndigheternas resultatredovisning	46
5.5.2	Ekonomistyrningsverkets resonemang om resultat – prestationer och effekter - i den statliga ekonomistyrningen	47
5.5.3	Ekonomistyrningsverket om verifierbara data och rimliga resonemang	48

5.5.4	Ekonomistyrningsverket om vad regeringens krav på analys och bedömning innebär	48
5.5.5	Regeringens bestämmelser om resultatredovisningens indelning och uppföljning av investeringsbudget	49
5.5.6	Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om resultatredovisningens indelning och uppföljning av investeringsbudget.....	50
5.6	Instruktioner och regleringsbrev – en analys	50
6	Ekonomistyrningsverkets samlade överväganden	55
6.1	Myndigheternas ansvar och befogenheter.....	55
6.2	Ekonomistyrningsverkets överväganden om investeringsplanerna	56
6.2.1	Enhetlig struktur för indelning av investeringsplaner	56
6.2.2	Enhetlig styrning och uppföljning av investeringsverksamheten.....	57
6.2.3	Bedömning av finansiella risker i investeringsplanen	59
6.2.4	Sammanhållen planering och finansiering av investeringar i försvarsmateriel	61
6.3	Ekonomistyrningsverkets överväganden om resultatredovisningen	62
6.4	Resultatredovisningen speglar styrningen	63
	Bilaga – Uppdraget	67

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverkets uppdrag har varit att lämna stöd till Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten i utvecklingen av den ekonomiska rapporteringen och resultatredovisningen till regeringen, så att dessa är ändamålsenligt utformade för regeringens behov. I enlighet med uppdraget har Ekonomistyrningsverket lagt särskilt fokus på myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar samt tagit hänsyn till mål för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Ekonomistyrningsverket har valt att inte lämna uttryckliga förslag om den fortsatta utvecklingen av den ekonomiska styrningen av Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten. I stället lämnar Ekonomistyrningsverket sina överväganden som ett underlag för regeringens fortsatta arbete med utvecklingen av den ekonomiska styrningen av dessa myndigheter.

Ekonomistyrningsverkets utgångspunkter för övervägandena är riksdagens och regeringens bestämmelser om ekonomisk styrning i staten.

Ekonomistyrningsverket kan konstatera att de styrdokument, som Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska redovisa sina resultat i förhållande till, ännu inte har anpassats så att de återspeglar statsmakternas senaste beslut om det militära försvaret och mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Bland annat finns inte regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga i regeringens styrdokument till myndigheterna. Målet för Försvarsmaktens operativa förmåga är ett viktigt ingångsvärde för att kunna definiera och avgränsa vilka resultat, det vill säga prestationer och effekter, som Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska redovisa i sina resultatredovisningar till regeringen. Styrdokumentet kan därför behöva ses över för att myndigheternas resultatredovisningar ska vara ändamålsenligt utformade för regeringens behov.

Ekonomistyrningsverket menar att om flera myndigheter ska samverka mot ett gemensamt mål kan det finnas skäl för regeringen att överväga om det är ändamålsenligt att en eller flera av myndigheterna ska genomföra sin verksamhet på uppdrag av någon av de andra. Ett annat sätt för regeringen att styra kan vara att tydligare ange de enskilda myndigheternas uppgifter och ansvar och att ställa krav på att myndigheterna ska samverka utifrån sina respektive uppgifter för att nå ett gemensamt mål.

Med en gemensam struktur i investeringsplanerna skulle regeringen få underlag för en sammanhållen uppföljning av planerade investeringar inom materiel- och infrastrukturförsörjningen av försvaret. Regeringen kan då tillförsäkra sig om att den

fastställda planeringen ger förutsättningar för att nå uppsatta mål för Försvarmaktens operativa förmåga. En sådan enhetlig struktur skulle också ge regeringen möjlighet att redovisa en sammanslagen investeringsplan för försvarsmateriel och försvarsinfrastruktur till riksdagen. Uppgift om respektive myndighets finansieringsbehov för att genomföra de planerade investeringarna skulle kunna redovisas i anslutning till den sammanslagna investeringsplanen.

Ekonomistyrningsverket kan se en vinst med att de myndigheter som ska ta fram investeringsplaner för samhällsinvesteringar i möjlig utsträckning använder samma prognoser för valuta, inflation och räntor när de beräknar utgifterna för planerade samhällsinvesteringar till investeringsplanen. Ekonomistyrningsverket kan också se en effektivitetsvinst med att en statlig aktör med kompetens inom området sammanställer eller gör de prognoser för valuta, inflation och räntor som myndigheterna behöver beakta i sin investeringsplanering.

Enligt Ekonomistyrningsverket bör planering och finansiering hållas samlat i en myndighet. Detta följer av skrivningen i förarbetena till myndighetsförordningen om att myndighetens ledning bör ha ett ansvar som svarar mot befogenheten, dvs. ledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den tilldelats handlingsutrymme och ekonomiska ramar. I dag är det Försvarets materielverk som disponerar anslag för anskaffning av försvarsmateriel och tillhörande bemyndiganderam.

Med utgångspunkt i förarbetena menar Ekonomistyrningsverket därför att det kan övervägas att Försvarets materielverk får ansvar för att ta fram och redovisa förslag till investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel i sitt budgetunderlag och för att framställa till regeringen om anskaffning av försvarsmateriel. Investeringsplanen bör då tas fram efter samråd med Försvarmakten och utgå från Försvarmaktens befintliga och kommande beställningar. Om regeringen bedömer att det finns behov, kan Försvarets materielverk uppdras att bifoga ett yttrande från Försvarmakten om investeringsplanen när den lämnas till regeringen.

2 Uppdraget

Den 17 december 2020 gav regeringen Ekonomistyrningsverket i uppdrag att lämna stöd om ekonomisk styrning till Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten.¹

Enligt uppdraget ska Ekonomistyrningsverket lämna stöd i utvecklingen och uppföljningen av myndigheternas finansiella styrning och resultatstyrning, bland annat om de investeringar som respektive myndighet har ansvar för.

I uppdraget har även ingått att lämna stöd i utvecklingen av den ekonomiska rapporteringen och resultatredovisningen, med särskilt fokus på myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar, så att dessa är ändamålsenligt utformade för regeringens behov. I uppdraget ska Ekonomistyrningsverket ta hänsyn till mål för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Ekonomistyrningsverket ska redovisa iakttagelser och förslag till åtgärder löpande samt i en rapport till Regeringskansliet (Förvarsdepartementet och Finansdepartementet) senast den 15 oktober 2022.

2.1 Avgränsningar

I fråga om Försvarets materielverks, Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens resultatredovisningar i årsredovisningen har Ekonomistyrningsverket avgränsat överväganden till bestämmelserna i den externa ekonomiska styrningen för att budgetunderlagen och årsredovisningarna ska vara ändamålsenligt utformade för regeringens behov. Förutom vissa generella iakttagelser om resultatredovisningarna har Ekonomistyrningsverket avgränsat iakttagelserna till resultatredovisningen i fråga om anskaffning av materiel. På motsvarande sätt har överväganden avgränsats till redovisningen av förslag till investeringsplan i budgetunderlaget.

2.2 Arbetsätt

Vid det här uppdragets start hade Ekonomistyrningsverket sedan tidigare uppdrag ett etablerat arbetsätt som innebar att till stor del vara på plats hos Försvarets materielverk och Försvarsmakten. Detta för att kontinuerligt kunna lämna förslag på åtgärder vid respektive myndighets pågående arbete med att utveckla och ta fram de ekonomiska underlag som myndigheterna lämnar till regeringen. Under pandemin förändrades arbetsättet och många av mötena fick genomföras antingen som telefonkonferenser eller digitala möten.

¹ Regeringsbeslut F62020/01216 (delvis) F62020/01269 (delvis), 2020-12-17. Uppdraget finns i sin helhet i bilagan till rapporten.

Vid slutet av 2021 gjorde Ekonomistyrningsverket en uppföljning av det stödjande arbete som genomfördes under nuvarande regeringsuppdrags första hälft. Ekonomistyrningsverket bedömde då att Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten hade ökat förmågan inom ekonomistyrning och att myndigheterna samverkade med varandra i större utsträckning än tidigare. Därtill bedömde Ekonomistyrningsverket att omställningen inom materielförsörjningen var inne i en ny fas där färre principiella frågor behövde stämmas av och diskuteras med Ekonomistyrningsverket. Av det följde att Ekonomistyrningsverket bedömde att uppdraget kunde fortsätta med en något förändrad inriktning och med avgränsning till den externa styrningen.

Den förändrade inriktningen i uppdraget medförde att den tidigare metoden att vara på plats på myndigheterna för att delta i deras löpande arbete inte längre bedömdes vara en passande form för Ekonomistyrningsverkets stöd.

Enligt uppdraget ska Ekonomistyrningsverket lämna stöd avseende utvecklingen av den ekonomiska rapporteringen och resultatredovisningen och ha särskilt fokus på myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar så att dessa är ändamålsenligt utformade för regeringens behov. Under den avslutande perioden i uppdraget har Ekonomistyrningsverket i större utsträckning än tidigare arbetat med dokumentstudier av bland annat de budgetunderlag och årsredovisningar som myndigheterna har lämnat till regeringen.

I den avslutande fasen av uppdraget har Ekonomistyrningsverket genomfört en workshop med Försvarets materielverk om resultatredovisningen i årsredovisningen.

2.3 Utgångspunkter i detta uppdrag

Ekonomistyrningsverkets utgångspunkter i detta uppdrag har enligt uppdraget varit att lämna stöd i utvecklingen av den ekonomiska rapporteringen och resultatredovisningen till regeringen så att dessa är ändamålsenligt utformade för regeringens behov. I enlighet med uppdraget har Ekonomistyrningsverket lagt särskilt fokus på myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar samt tagit hänsyn till mål för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Ekonomistyrningsverket utgår även från riksdagens och regeringens bestämmelser om ekonomisk styrning i staten.

I propositionen om totalförsvaret 2021–2025 bedömde regeringen att arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av myndigheterna inom det militära försvaret bör fortsätta. Enligt regeringen bör styrningen inriktas på att bli mer strategisk genom att vara tydlig, långsiktig, verksamhetsanpassad och inriktad mot verksamhetens resultat. Det är viktigt att Försvarsmakten och övriga myndigheter i det militära

försvaret arbetar utifrån principen utformning i enlighet med avdelad ekonomi. Det innebär att anskaffning av materiel såväl som förbandsverksamhet måste anpassas efter tillgängliga medel, till exempel när det gäller volym och kravspecifikationer. Regeringen anser även att metoderna för uppföljning och utvärdering av verksamheten behöver utvecklas.²

I totalförvarspropositionen anförde regeringen vidare att Försvarmakten ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret men att även andra aktörer bidrar till måluppfyllelsen, däribland Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Regeringen anförde vidare att för att en tillväxt av krigsorganisationen och förstärkning av den operativa förmågan ska kunna åstadkommas bör det återspeglas i styrningen av myndigheterna. Det vill säga att målet för det militära försvaret är gemensamt för samtliga myndigheter inom det militära försvaret och att samtliga myndigheter bör bidra till måluppfyllelsen samt till att öka Försvarmaktens operativa förmåga. Regeringen bedömde att mål för den operativa förmågan kommer att förbättra förutsättningarna till att följa upp utvecklingen av den operativa förmågan.³

Försvarsutskottet delade regeringens bedömning att styrningen av det militära försvaret bör inriktas på att bli mer strategisk genom att vara tydlig, långsiktig, verksamhetsanpassad och resultatinkriktad.⁴

Utgångspunkterna för Ekonomistyrningsverkets överväganden i detta uppdrag utgår dels från riksdagens och regeringens inriktning av försvarsmyndigheterna, dels från riksdagens och regeringens bestämmelser om ekonomisk styrning i staten och regeringens styrning av statsförvaltningen. Regeringen beslutar om generella regelverk för ekonomisk styrning samt om myndigheternas ansvar och befogenheter. Regeringen beslutar även om de specifika förutsättningarna för varje myndighets verksamhet i myndighetens instruktion, i årliga regleringsbrev och i övriga regeringsbeslut.

² Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021 – 2025*, s.92, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

³ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s.94, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

⁴ Bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

3 En fortsättning på Ekonomistyrningsverkets tidigare uppdrag

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket resultatet av uppdraget som regeringen beslutade i december 2020 om att lämna stöd till Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarmakten avseende ekonomisk styrning. Uppdraget kan ses som en fortsättning på de tidigare uppdrag som Ekonomistyrningsverket har fått med anledning av Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets förslag som redovisades i Statskontorets rapport När planering möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning (2018:27) med Ekonomistyrningsverkets bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan (bilaga 4). Det finns därför skäl att kortfattat återge vad som redovisats utifrån dessa uppdrag.

3.1 Statskontorets uppdrag om intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten

Under 2018 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda ändamålsenligheten i Försvarmaktens underlag till budgetprocessen. Statskontorets bedömning skulle utgå från ekonomisk styrning, planering på kort och lång sikt, omvärldsfaktorer, uppföljning och transparens. Analysen skulle vidare omfatta i vilken grad Försvarmaktens metoder för ekonomisk planering svarade upp mot de ramar som följer av regeringens beslut, såsom Försvarmaktens uppdrag och finansiering. Utifrån analysen skulle Statskontoret lämna förslag till åtgärder som Försvarmakten eller regeringen bör vidta för att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande intern ledning, styrning och uppföljning. Inom ramen för denna del av uppdraget skulle Statskontoret ta hänsyn till de rekommendationer som Ekonomistyrningsverket lämnade till Försvarmakten 2010.⁵

Inom ramen för uppdraget kom Statskontoret i sin tur överens med Ekonomistyrningsverket om att Ekonomistyrningsverket skulle utreda ändamålsenligheten i de investeringsplaner för samhällsinvesteringar som Försvarmakten lämnar i budgetunderlaget. Ekonomistyrningsverket redovisade sina iakttagelser och rekommendationer i november 2018 i promemorian ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan.⁶

⁵ Regeringsbeslut F62018/00223/MFI, *Uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarmakten.*

⁶ *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan*, dnr 2018-00176.

3.1.1 Ekonomistyrningsverkets rekommendationer

Ekonomistyrningsverket konstaterade att Försvarsmaktens investeringsplan inte följde bestämmelserna för statliga investeringar⁷ eller utgångspunkterna för materielförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess⁸.

Ekonomistyrningsverket ansåg att informationen i investeringsplanen varken gav en översikt över materielobjektens eller vidmakthållandeåtgärdernas förväntade utfall över tid eller hur Försvarsmakten avsåg att prioritera materielförsörjningen inom beräknat anslag. Det berodde på att de ekonomiska utfallen (leveranserna) som redovisades för objekten och åtgärderna inte var Försvarsmaktens bedömning av vad som faktiskt skulle komma att inträffa. Det gällde både tidpunkt för utfallet och det faktum att utgifterna för vissa materielobjekt var underskattade på grund av att finansiella risker inte hade prissatts och räknats in per objekt.⁹

Ekonomistyrningsverket uppmärksammade att av det redovisade utfallet för materielobjekten och åtgärderna för perioden 2019–2025 skulle cirka 29 miljarder kronor komma att utgå eller senareläggas till efter 2025.¹⁰ De objekt som lyftes bort ur planen skulle inte komma att bidra till den operativa förmågan före 2025. Enligt Ekonomistyrningsverket gjorde investeringsplanens utformning och innehåll att det planerade utfallet inte var möjligt att uppnå utan ytterligare finansiering.

Ekonomistyrningsverket ansåg att det faktum att uppföljningen genomfördes mot ett planerat utfall som, redan när det redovisades i budgetunderlaget, avvek från Försvarsmaktens förväntade utfall, inte möjliggjorde en ändamålsenlig styrning och uppföljning.

Uppgifterna i investeringsplanen användes för att bedöma utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga och för att fatta beslut om planering av andra delar av verksamheten. Ekonomistyrningsverket ansåg att bristerna, i form av överskattade materielleveranser och överskattat genomförande av vidmakthållandeåtgärder, gjorde att Försvarsmakten och regeringen inte kunde fatta väl underbyggda beslut och utveckla den operativa förmågan effektivt. Den strukturellt överskattade förväntade förmågeutvecklingen som blev en effekt av bristerna torde även, enligt Ekonomistyrningsverket, ha konsekvenser i andra sammanhang där informationen var en del av regeringens beslutsunderlag.

⁷ 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁸ SOU 2014:15, *Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*, betänkande av Investeringsplanering för försvarsmateriel.

⁹ För att ta höjd för detta gjorde Försvarsmakten en aggregerad justering baserat på erfarenhetsvärden men tog inte höjd för hela det förväntade behovet.

¹⁰ Inkluderar de objekt och åtgärder som särredovisas i tabell under investeringsplanen och den ej ersatta prisomräkning som inte är med i investeringsplanen.

Ekonomistyrningsverket konstaterade att Försvarsmakten äskade¹¹ mer resurser från och med 2019 men att det huvudsakligen avsåg annan verksamhet än de ofinansierade materielobjekten och åtgärderna i investeringsplanen. Äskandet uppgick till 64,6 miljarder kronor¹² under åren 2019–2025 varav 5,5 miljarder kronor skulle täcka en del av den ofinansierade delen av investeringsplanen. Utifrån det som gick att utläsa av Försvarsmaktens budgetunderlag uppfattade Ekonomistyrningsverket att det samlade behovet av anslagstillskott för den dåvarande och kommande försvarsinriktningsperioderna var 88,2 miljarder kronor.¹³

Eftersom arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågick, där en rättvisande bild av det ekonomiska nuläget var av stor betydelse, var det enligt Ekonomistyrningsverket angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen.

Ekonomistyrningsverket noterade vidare att regeringen inte fullt ut hade implementerat processen för planering, beslut och uppföljning av investeringar. Enligt Ekonomistyrningsverkets mening var regeringens beslut att Försvarsmakten bemyndigats att utreda ett förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt betydelsefullt för att materielförsörjningen skulle kunna bedrivas effektivt. Med det menade Ekonomistyrningsverket att de anslagsmedel som tilldelas används för att på bästa sätt bidra till den operativa förmågan i krigsförbanden och för att minska de finansiella och verksamhetsmässiga riskerna i planen.

Utifrån iakttagelserna rekommenderade Ekonomistyrningsverket att:

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

¹¹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019-2021.

¹² Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvarsmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020.

¹³ Varav 5,25 miljarder var det tillägg som ESV gjorde för att kompensera för att Försvarsmakten inte räknat med prisomräkning för åren 2021-2025.

3.1.2 Statskontorets bedömningar och förslag

Statskontoret lämnade ett antal bedömningar och förslag om Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning.

Statskontorets bedömningar

Statskontoret bedömde att de ekonomiska underlag som Försvarsmakten lämnat till regeringen inte var ändamålsenliga för regeringens ekonomiska styrning, planering och uppföljning. Underlagen var inte tillräckligt tydliga när det gällde myndighetens ekonomiska tillstånd och behov.

De ekonomiska underlagen var inte tillräckligt transparenta, bland annat för att de var ofullständiga eller inte tillräckligt begripliga och tillförlitliga. Detta berodde bland annat på att Försvarsmakten utgått från antaganden om framtida tillskott, att investeringsplanen inte följde regelverket för statliga investeringar och att konsekvensbeskrivningarna inte varit tillräckligt konkreta och rättvisande. Statskontoret bedömde samtidigt att Försvarsmakten ändå hade förbättrat underlagen och den interna styrningen och uppföljningen och att det i sin tur ökade förutsättningarna för att underlagen skulle kunna bli mer ändamålsenliga. Samtidigt återstod ett ganska omfattande arbete.

Statskontoret bedömde att riksdagen, regeringen och Försvarsmakten hade fört in risker och osäkerheter i planeringen och att Försvarsmakten därför – varje år – behövde hantera en planering som överskred myndighetens anslag. Detta hade lett till att Försvarsmakten återkommande behövde planera om, skjuta upp, reducera och ta bort planerad verksamhet, anskaffningar och åtgärder för att vidmakthålla materiel.

Statskontorets analys visade att problemen och bristerna i de ekonomiska underlagen och den interna styrningen hade flera orsaker. De berodde dels på faktorer som Försvarsmakten rådde över, dels på faktorer som regeringen och Försvarets materielverk ansvarade för.

Till exempel hade Försvarsmakten tolkat mål och uppgifter alltför ambitiöst. Det ledde till att Försvarsmakten planerade in fler investeringar och mer verksamhet än vad det fanns medel till. Försvarsmakten hade också byggt planeringen på antaganden om kommande ekonomiska tillskott. Försvarsmakten hade därför skjutit viktiga beslut och prioriteringar framför sig in i nästa inriktningsperiod.

Riksdagens och regeringens styrning hade också bidragit till problemen och bristerna både i de ekonomiska underlagen och i Försvarsmaktens ledning och styrning av verksamheten. Statskontoret bedömde att vissa av riksdagens och regeringens beslut om nya insatser, investeringar och ambitionshöjningar varken hade varit verksamhetsmässigt eller finansiellt möjliga att genomföra. Statskontoret bedömde

också att regeringen inte hade hjälpt myndigheten att prioritera på en övergripande nivå. Regeringen hade samtidigt även begränsat Försvarets materielverks möjligheter att fördela resurser och prioritera inom den egna organisationen.

Statskontoret bedömde också att brister i samspelet mellan Försvarets materielverk och Försvarets materielverk hade bidragit till problemen i planeringen. Det handlade om att Försvarets materielverk inte hade fått de underlag som myndigheten behövde och att det fanns brister i de objektsbeskrivningar som Försvarets materielverk bistod Försvarets materielverk med. Försvarets materielverk hade inte heller haft förutsättningar att ompröva och kvalitetssäkra Försvarets materielverks underlag.

Statskontorets förslag

Statskontoret ansåg att flera olika delar av systemet behövde förändras på ett sammanhållet sätt för att problemen och bristerna skulle gå att lösa. Statskontoret bedömde att försvarsområdet alltför länge hade präglats av en oenighet mellan de berörda aktörerna om varför problem med Försvarets materielverks ekonomi och planering uppstår ungefär halvvägs in i en inriktningsperiod. För att åstadkomma en varaktig förändring och ge Försvarets materielverk långsiktiga planeringsförutsättningar behövde regeringen, Försvarets materielverk och Försvarets materielverk utifrån sina roller och uppgifter ta ett gemensamt ansvar för att komma till rätta med problemen och bristerna. Statskontoret föreslog därför att Försvarets materielverk och regeringen skulle vidta åtgärder som syftade till att:

- göra de ekonomiska underlagen mer ändamålsenliga för budgetprocessen
- förbättra förutsättningarna för en väl fungerande ledning, styrning och uppföljning inom Försvarets materielverk.

Statskontoret föreslog att Försvarets materielverks enhet skulle ta initiativ till och leda ett arbete för att utveckla ändamålsenligheten i budgetunderlagen. Regeringen behövde då tydliggöra sina förväntningar på underlagen, eftersom Försvarets materielverk och Försvarets materielverk inte hade samma bild av vad som är ett ändamålsenligt budgetunderlag. Försvarets materielverks enhet för militär förmåga och insatser borde, enligt Statskontoret, ha huvudansvaret för att genomföra arbetet.

Statskontoret föreslog också att Försvarets materielverk skulle utveckla ändamålsenligheten i budgetunderlagen och säkerställa att investeringsplanen följer regelverket för statliga investeringar. När det gäller investeringsplanen behövde Försvarets materielverk och Försvarets materielverk framför allt utveckla beskrivningarna av de ekonomiska riskerna i de olika projekten.

Statskontoret bedömde att Försvarets materielverks stöd till Försvarets materielverk när det gäller att planera materiel- och logistikförsörjningen kunde förbättras samt att

Försvarmakten kunde ge Försvarets materielverk bättre förutsättningar att klara sitt åtagande. Statskontoret föreslog därför att regeringen skulle föra in denna samverkansuppgift i de båda myndigheternas instruktioner och ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utvärdera ansvarsfördelningen och samverkan mellan de två myndigheterna.

Statskontoret föreslog att regeringen skulle säkerställa att nya politiska beslut som påverkar Försvarmakten är finansiellt och verksamhetsmässigt genomförbara. Regeringen skulle därför behöva se till att de konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar som olika aktörer tar fram inför försvarspolitiska beslut lever upp till kraven i kommittéförordningen, riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och propositionshandboken.

Försvarmakten borde i sin tur utveckla sina processer för att inrikta, planera och följa upp verksamheten. Statskontoret föreslog att Försvarmakten skulle vända på planeringsperspektivet i myndigheten så att den ekonomiska ramen styr planeringen på kort och lång sikt. Försvarmakten borde också införa en princip om att myndigheten inte får planera in mer investeringar och verksamhet än vad ramen tillåter.

Statskontoret föreslog att regeringen skulle förstärka och utveckla resultatstyrningen av Försvarmakten för att göra det lättare för Försvarmakten att hantera risker och osäkerheter i planeringen. Statskontoret bedömde att regeringen skulle behöva ge Försvarmakten större möjligheter att på egen hand fördela resurser och prioritera inom den egna organisationen.

Statskontoret bedömde också att Försvarsdepartementet behövde systematisera de informella kontakterna med Försvarmakten. Försvarmakten behövde å sin sida utveckla sitt sätt att ta emot styrning från regeringen och systematisera sina informella kontakter med Regeringskansliet.¹⁴

3.2 Ekonomistyrningsverkets rekommendationer till regeringen 2019 om ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan

I regleringsbrevet för 2019 beslutade regeringen att Försvarmakten med stöd av Försvarets materielverk och Ekonomistyrningsverket, skulle utveckla Försvarmaktens investeringsplaner för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel i enlighet med de rekommendationer Ekonomistyrningsverket lämnat. Resultatet av arbetet skulle tillämpas i budgetunderlaget för 2020–2022.¹⁵

¹⁴ Statskontoret 2018:27, *När planeringen möter verkligheten, Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

¹⁵ Försvarmaktens regleringsbrev för 2019.

För Försvarets materielverk beslutade regeringen i regleringsbrevet för 2019 att Försvarets materielverk tillsammans med Ekonomistyrningsverket skulle ge stöd åt Försvarmakten i sitt uppdrag att utveckla investeringsplanerna för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel. Resultatet av arbetet skulle tillämpas i budgetunderlaget för 2020–2022 och budgetunderlaget 2021–2023 samt eventuella ekonomiska underlag till regeringen inför försvarsbeslutet 2021–2025.¹⁶

Ekonomistyrningsverket redovisade utvecklingen av Försvarmaktens investeringsplan till regeringen i april 2019.¹⁷

Ekonomistyrningsverket ansåg att Försvarmakten hade åtgärdat merparten av bristerna och genomfört väsentliga förbättringar i jämförelse med tidigare budgetunderlag. Ekonomistyrningsverket uppfattade att Försvarmakten hade arbetat med målet att fatta bästa möjliga beslut utifrån givna tidsramar och den information som fanns att tillgå. I investeringsplanen redovisade Försvarmakten för första gången myndighetens bedömning av de förväntade ekonomiska utfallen per objekt inom den ekonomiska ramen. Objektspecifika finansiella risker hade inte prissatts men till skillnad från tidigare använde Försvarmakten erfarenhetsvärden konsekvent. Riktlinjer för valutasäkring hade utarbetats och implementeringen av planerings- besluts- och uppföljningsmodellen pågick. Ekonomistyrningsverket ansåg att kvarvarande brister borde åtgärdas i planeringsarbetet inför budgetunderlaget 2021–2023. I sammanhanget ville Ekonomistyrningsverket uppmärksamma att för att åtgärda de brister som kvarstod i förhållande till Ekonomistyrningsverkets rekommendationer, var Försvarmakten beroende av att Försvarets materielverk vidtog åtgärder.

Utöver Ekonomistyrningsverkets tidigare iakttagelser och rekommendationer uppmärksammade Ekonomistyrningsverket vid detta tillfälle att Försvarmaktens investeringsplan inte var indelad i investeringsobjekt utan i beställningar. Ekonomistyrningsverket konstaterade att en ombrytning av investeringsplanen från beställningar till objekt är en förutsättning för en relevant styrning och uppföljning av materiel- och logistikförsörjningens objekt. Ekonomistyrningsverket ansåg också att tidsplanen för planeringsarbetet borde justeras för att ge förutsättningar för myndigheterna att lämna fullständiga budgetunderlag.

Ekonomistyrningsverket konstaterade att implementeringen av den nya finansiella styrmodellen hade resulterat i förbättrade underlag till budgetprocessen. Ekonomistyrningsverket såg positivt på hur utvecklingen av styrningen inom

¹⁶ Försvarets materielverks regleringsbrev för 2019.

¹⁷ ESV 2019:31, *Utveckling av Försvarmaktens investeringsplan, Ekonomistyrningsverkets iakttagelse av Försvarmaktens budgetarbete för 2020-2022.*

området för vidmakthållande av materiel samordnades med övrig utveckling av styrningen inom Försvarmakten. Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning gav det goda förutsättningar för en effektiv hushållning av tilldelade medel.

Ekonomistyrningsverket iakttog utmaningen som följer av osäkerheten om den långsiktiga ambitionen med Försvarmaktens verksamhet, vilket Försvarmakten även framfört i sitt – vid den tidpunkten – senaste budgetunderlag.

Ekonomistyrningsverket ansåg dessutom att det faktum att det politiska inriktningsbeslutet om helheten omfattar fem år medan materielförsörjningen förhåller sig till ett tolvårigt perspektiv, ökar riskerna för en obalans mellan uppgifter, ambition och ekonomi.

Ekonomistyrningsverket uppfattade att processen och ansvarsfördelningen i Försvarmaktens planeringsarbete i grunden var ändamålsenlig men noterade att det fokus som statsmakterna lägger på materielförsörjningen har en inverkan på arbetet. Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning är det viktigt att materielförsörjningen hanteras som en av flera produktionsfaktorer. Ekonomistyrningsverket rekommenderade att Försvarmakten skulle säkerställa detta inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet av högkvarterets organisation och styrning.

3.3 Ekonomistyrningsverkets uppdrag 2019-2020 om att ge stöd till Försvarets materielverk och Försvarmakten

I tidigare uppdrag från regeringen har Ekonomistyrningsverket gett Försvarmakten och Försvarets materielverk stöd i att utarbeta och utveckla de ekonomiska underlag som myndigheterna lämnar till regeringen.¹⁸ Arbetet redovisades i promemorian ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019 – 2020.¹⁹

Målet för arbetet var att Ekonomistyrningsverket skulle ge Försvarets materielverk och Försvarmakten stöd så att de båda myndigheterna kunde lämna så ändamålsenliga underlag som möjligt, inte att granska arbetet och påvisa eventuella brister. Ekonomistyrningsverket valde därför att genomföra arbetet tillsammans med myndigheterna i form av löpande justeringar av arbetet med och i underlagen i enlighet med Ekonomistyrningsverkets rekommendationer och förslag.

3.3.1 Betydande förbättringar har genomförts

I sin redovisning av uppdraget framförde Ekonomistyrningsverket att Försvarets materielverk och Försvarmakten – under utmanande förutsättningar – hade genomfört betydande förbättringar av underlagen. Merparten av de brister som

¹⁸ Fö2018/01425/MF1 (delvis), Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att stödja Försvarmakten och Försvarets materielverk.

¹⁹ ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019 – 2020, Ekonomistyrningsverket, dnr. 2019-00649, 2020.

Ekonomistyrningsverket hade redovisat i tidigare rapporter var åtgärdade. Myndigheterna hade även påbörjat ytterligare utvecklingsarbete i linje med Ekonomistyrningsverkets ursprungliga förslag på åtgärder.

3.3.2 Behov av att reformera styrningen av försvarets infrastrukturförsörjning

Ekonomistyrningsverket konstaterade att det fanns behov av att reformera styrningen av försvarets infrastrukturförsörjning för att anpassa den till de krav som försvarspolitiken ställer. Den omfattande utbyggnad av det nationella försvaret som riksdagen beslutade i december 2020²⁰ medförde behov av omfattande infrastrukturella åtgärder. Ekonomistyrningsverket bedömde att de infrastrukturella produktionsförutsättningarna sannolikt skulle komma att vara gränssättande för Försvarmaktens tillväxttakt varför åtgärder för att korrigera brister i styrningen var särskilt angelägna.

Sedan mitten av 2010-talet har både materiel- och personalförsörjningen reformerats som en följd av den nya försvarspolitiska inriktningen.²¹ Ekonomistyrningsverket konstaterade att inga liknande åtgärder hade genomförts inom infrastrukturområdet. Den ordning som tillämpades inom infrastrukturområdet var i allt väsentligt oförändrad sedan 1990-talet då den infördes för att skilja ägande och brukande åt samt att införa en ny finansieringsmodell inom den statliga fastighetsförvaltningen.²²

Ekonomistyrningsverket konstaterade vidare att styrningen av försvarets infrastruktur inte i tillräcklig utsträckning var koordinerad med övrig styrning av det militära försvaret och bedömde att detta behövde åtgärdas för att styrningen av infrastrukturförsörjningen inte skulle bli ett hinder för tillväxten eller driva kostnader i genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen. Ekonomistyrningsverket konstaterade också att dessa åtgärder kommer att behöva genomföras parallellt och samordnat med genomförandet av tillväxten.

Ekonomistyrningsverket rekommenderade att regeringen skulle besluta om åtgärder för att löpande kunna identifiera och omhänderta behov av att justera styrningen. Därutöver rekommenderade Ekonomistyrningsverket ett antal konkreta åtgärder för att styrningen av infrastrukturförsörjningen skulle bli mer samordnad med övrig styrning av det militära försvaret. Dessa rekommendationer syftade till att

²⁰ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

²¹ SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*, betänkande av Utredningen om en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten, SOU 2016:63, *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*, betänkande av 2015 års personalförsörjningsutredning.

²² Prop. 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen*, m.m. bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107, Prop. 1992/93:37, *Om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler*, m.m., bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

omhändertata specifika brister som Ekonomistyrningsverket hade iakttagit i arbetet med uppdraget.

Utöver dessa redovisade Ekonomistyrningsverket även ett antal iakttagelser och rekommendationer kopplat till de kvarvarande brister inom materielförsörjningen som var av särskild betydelse att åtgärda.

3.3.3 Hanteringen av finansiella risker behövde utvecklas

Redan hösten 2018 rekommenderade Ekonomistyrningsverket att objektspecifika finansiella risker som beror på avtalsvillkor bör prissättas, och hänföras till respektive objekt.²³ Ekonomistyrningsverket kunde dock konstatera att Försvarsmakten i budgetunderlaget för 2021–2023, i likhet med tidigare år, hanterade prisutvecklingen med en sammanlagd avsättning för investeringsplanens innehåll som helhet. Ekonomistyrningsverket noterade att inte heller bedömningen av prisutvecklingen hade utvecklats utan baserades på historiska erfarenhetsvärden. Den brist som Ekonomistyrningsverkets tidigare hade identifierat – att vissa objekt var underprissatta och att investeringsplanen därmed inte gav en rättvisande bild av hur resurserna prioriteras – fanns kvar. Metodvalet med historiska erfarenhetsvärden innebar att avsättningen inte utgick från de faktiska risker som fanns i den fastställda investeringsplanen.

Under 2020 uppmärksammade Ekonomistyrningsverket utöver detta regeringen på brister i hanteringen av risker för fördyringar. Ekonomistyrningsverket bedömde att det saknades en metod och process som resulterade i de bedömningar avseende sannolika fördyringar som Försvarets materielverk lämnade till Försvarsmakten. Ekonomistyrningsverket konstaterade att informationen om avsättningar för sannolika fördyringar i Försvarsmaktens investeringsplan varken redovisades transparent i förhållande till objekt eller metod. En konsekvens av detta var att det var svårt att bedöma investeringsplanens robusthet.

Ekonomistyrningsverket rekommenderade därför att myndigheterna skulle åtgärda dessa brister i riskhanteringen under arbetet med budgetunderlaget för 2022–2024 samt att de vid behov skulle redovisa en plan för hur de avsåg att lösa kvarvarande brister.

3.3.4 Brister kopplade till försvarets ägande vid industrin

Ekonomistyrningsverket uppmärksammade även brister kopplat till försvarets ägande vid industrin (FÄVI). FÄVI är tillgångar i form av produktionsutrustning, testsystem och materiel som staten äger men lånar ut till leverantörer inom industrin. Tidigare inkluderades Försvarets materielverks utgifter för anskaffning och utlåning av FÄVI

²³ ESV 2019:31, *ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan*.

i den totalsumma som Försvarets materielverk fakturerade Försvarmakten för den materiel som levererats. Försvarmakten hade därmed inkluderat utgifterna för FÄVI i anskaffningsvärdet för materielen. Det innebär att FÄVI inte kunde urskiljas i redovisningen.

Sedan den förändrade finansiella styrmodellen för försvarsmateriel infördes 2019 har hanteringen ändrats för de anslag som Försvarmakten disponerar. Det innebär att Försvarmakten ska anskaffa och redovisa FÄVI som egna avskrivningsobjekt. Något nytt förfarande för att redovisa den FÄVI som Försvarets materielverk då anskaffade hade dock inte implementerats. Ekonomistyrningsverket uppfattade att det berodde på att styrmodellen inte var anpassad för att Försvarets materielverk ska finansiera anskaffning av FÄVI med anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar anslagspost 1 Leverantörsutgifter för leveranser.

Ekonomistyrningsverket konstaterade att dessa tillgångar inte redovisades i enlighet med regelverket för statlig tillgångsredovisning,²⁴ med undantag för FÄVI som Försvarmakten anskaffat från januari 2019. FÄVI hanterades inte heller transparent inom ramen för styrningen av materielförsörjningen.

Ekonomistyrningsverket rekommenderade att den myndighet som har behov av FÄVI också är den som finansierar och redovisar tillgången. Ekonomistyrningsverket rekommenderade även att myndigheterna skulle få i uppdrag att i samband med budgetunderlaget för 2022–2024 lämna förslag på hur FÄVI skulle hanteras i redovisningen, investeringsplanen samt i den planerings-, besluts- och uppföljningsmodell som tillämpas. Ekonomistyrningsverket förslog även att en analys borde genomföras för att säkerställa att ändamålen för de aktuella anslagen omfattar FÄVI.

3.3.5 Ett sammanhållet vidmakthållande av materiel

Ekonomistyrningsverket uppmärksammade även det utvecklingsarbete som bedrivits inom ramen för anslagsfinansieringen av åtgärder för vidmakthållande av Försvarmaktens materiel. Ekonomistyrningsverket rekommenderade regeringen att genomföra förändringen med sammanhållet vidmakthållande i enlighet med hemställan från Försvarmakten.⁹ Vidmakthållande finansierades av två olika anslagsposter på anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning var ändamålen överlappande och menade att uppdelningen begränsar vinsterna med ansvarsövergången inom vidmakthållande och möjligheten att effektivt integrera vidmakthållande med Försvarmaktens verksamhet. Ekonomistyrningsverket ansåg att ett beslut om att samla

²⁴ Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

vidmakthållandeutgifterna på en anslagspost kan säkerställa att grundläggande förutsättningar för en effektiv verksamhet fanns på plats för den tillväxt som då stod i fas att påbörjas.

3.4 Ekonomistyrningsverkets rekommendationer och förslag i juni 2022 om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet

I oktober 2021 gav regeringen Ekonomistyrningsverket i uppdrag att analysera Fortifikationsverkets investeringsverksamhet och interna styrning och kontroll av densamma. I uppdraget ingick att följa upp om de ekonomiska underlag som Fortifikationsverket lämnar till regeringen varje år ger goda förutsättningar för regeringens styrning och uppföljning. Vid behov skulle Ekonomistyrningsverket lämna förslag till nödvändiga förändringar av verksamheten.

Den 15 juni 2022 lämnade Ekonomistyrningsverket sin analys om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet till regeringen.²⁵

3.4.1 Utveckla den interna kontrollen i investeringsverksamheten

Inom ramen för uppdraget analyserade Ekonomistyrningsverket Fortifikationsverkets rutiner för investeringsverksamheten. Ekonomistyrningsverket bedömde att Fortifikationsverket i stort har genomarbetade rutiner för hur verksamheten ska bedrivas, både vad gäller det öppna och det slutna beståndet. Dock noterade Ekonomistyrningsverket att Fortifikationsverket ett flertal gånger hade överskridit regeringens beslut om ekonomiska ramar för större investeringar. Ekonomistyrningsverket noterade att Fortifikationsverket hade vidtagit åtgärder för att stärka den interna kontrollen. Detta till trots föreslog Ekonomistyrningsverket att Fortifikationsverket skulle införa ytterligare kontrollåtgärder för att säkerställa att investeringsramarna inte överskrids. Dessa kontrollåtgärder syftar till att stärka Fortifikationsverkets interna kontroll i investeringsverksamheten ytterligare.

3.4.2 Förtydliga bedömningar om affärsmässighet

Fortifikationsverket ska genomföra sina förvärv av fastigheter på ett affärsmässigt sätt, men riksdagen har beslutat om att Fortifikationsverket får göra undantag från kravet på affärsmässighet vid förvärv i vissa fall. Om förvärvet genomförs till ett belopp över marknadspris, behöver Fortifikationsverket ta ställning till om förvärvet ändå kan anses vara affärsmässigt eller om det finns skäl till att avvika från kravet på affärsmässighet. Ekonomistyrningsverket menade att i en sådan situation behöver Fortifikationsverket vara tydligare i sin motivering av om förvärvet är affärsmässigt eller inte, samt motivera på vilka grunder man har kommit fram till sin slutsats.

²⁵ ESV 2022:36, *Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet*.

3.4.3 Den utökade planen saknar koppling till Försvarsmaktens tolvåriga investeringsplan

Ekonomistyrningsverket konstaterade att Fortifikationsverkets utökade investeringsplan har en tidshorisont som motsvarar Försvarsmaktens investeringsplan. Regeringen får därmed ett underlag där det framgår i vilken takt Fortifikationsverket planerar att genomföra investeringsobjekten som Försvarsmakten har beställt vid den tidpunkt då investeringsplanen fastställs. Ekonomistyrningsverket noterade dock att det i den utökade investeringsplanen inte framgår vilka objektgrupper investeringsobjekten tillhör och att en tydlig koppling till Försvarsmaktens tolvåriga investeringsplan därmed saknas.

3.4.4 Komplettera investeringsplaneringen med realiserbarhetsbedömningar och antaganden på totalnivå

Investeringsplanerna som Fortifikationsverket redovisar till regeringen utgår från myndighetens interna produktionsplanering. Ekonomistyrningsverket bedömde att investeringsplanen fungerar väl för att visa planeringsläget i påbörjade och planerade investeringsprojekt. För att myndigheten ska kunna ge en rättvisande bild av de förväntade årliga investeringsbeloppen behövde Fortifikationsverket, enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning, dock komplettera investeringsplanen med realiserbarhetsbedömningar och andra antaganden på totalnivå.

Ekonomistyrningsverket föreslog även ett antal förändringar i den kompletterande informationen om investeringar som Fortifikationsverket lämnar i budgetunderlaget och årsredovisningen, för att ge regeringen bättre underlag för uppföljning av och beslut om investeringsverksamheten. Ekonomistyrningsverket menade att de underlag som Fortifikationsverket lämnar även behöver kompletteras med underlag som visar myndighetens bedömning av vilka investeringsvolymerna som behövs för att uppnå de försvarspolitiska målen samt vad det faktiska utfallet förväntas bli. Underlag som visar planer, mål och prognoser, som kan ställas mot varandra och mot andra bedömningar av hur de försvarspolitiska målen ska uppnås.

Ekonomistyrningsverket bedömde också att ett sådant rapporteringskrav bör leda till att Fortifikationsverkets ansvarstagande för investeringsverksamheten ökar. Det på grund av att myndigheten får en tydligare uppgift att bedöma de bakomliggande förutsättningarna för att planera och bedriva investeringsverksamheten i den omfattning som krävs för att nå målen för verksamheten.

3.4.5 Ökad möjlighet att genomföra försvarsbesluten

Ekonomistyrningsverket menade att kostnadskontrollen och regelefterlevnaden kan öka om Fortifikationsverket utvecklar sina interna processer och styrdokument för investeringsverksamheten enligt Ekonomistyrningsverkets förslag.

Ekonomistyrningsverket menade att genom att försäkra att regeringen får

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

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

3.4.6 En mer svårplanerad investeringsverksamhet

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

3.5 Regeringen har informerat riksdagen om Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets bedömningar och förslag

I samtliga budgetpropositioner för 2020, 2021 och 2022 har regeringen i sin resultatredovisning till riksdagen redovisat Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets förslag om hur den ekonomiska styrningen av Försvarets materielverk och Försvarmakten behöver utvecklas samt regeringens bedömningar och de åtgärder som regeringen har vidtagit med anledning av det.

4 Myndigheternas förslag till investeringsplaner i budgetunderlaget

I propositionen om totalförsvaret som regeringen lämnade till riksdagen i oktober 2020 bedömde regeringen att det är viktigt att Försvarsmakten och övriga myndigheter i det militära försvaret arbetar utifrån principen utformning i enlighet med avdelad ekonomi. Det innebär att anskaffning av materiel såväl som förbandsverksamhet måste anpassas till tillgängliga medel, till exempel när det gäller volym och kravspecifikationer. Samtidigt bedömde regeringen att metoderna för uppföljning och utvärdering av verksamheten behöver utvecklas.²⁶

Ekonomistyrningsverkets iakttagelser om Försvarets materielverks, Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens investeringsplaner för samhällsinvesteringar utgår dels från regeringens styrning av respektive myndighet, dels från riksdagens och regeringens bestämmelser om investeringsplaner. Förutom vissa generella iakttagelser om investeringsplanerna har Ekonomistyrningsverket avgränsat iakttagelserna till investeringsplanerna för anskaffning av försvarsmateriel.

4.1 Riksdagens bestämmelser om styrning av statens samhällsinvesteringar

I budgetlagen delas statens investeringar in i verksamhetsinvesteringar respektive samhällsinvesteringar. Verksamhetsinvesteringar är investeringar i anläggningstillgångar som används i statens egen verksamhet. Inom de låneramar som riksdagen beslutar för respektive budgetår får regeringen besluta att sådana investeringar ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Samhällsinvesteringar är investeringar för samhällsändamål bland annat sådan materiel och sådana anläggningar som behövs för att nå målet om Försvarsmaktens operativa förmåga. Enligt budgetlagens huvudregel ska samhällsinvesteringar finansieras med anslag, men riksdagen kan besluta om lånefinansiering. Det är därmed riksdagen som beslutar om finansieringen av samhällsinvesteringar, antingen genom att anvisa anslag eller genom att besluta om en särskild låneram för ändamålet.²⁷

Utgifterna för anskaffning och utveckling av ny materiel finansieras med

- anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar.

²⁶ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:F6U4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

²⁷ Regeringens bestämmelser om hur myndigheter ska finansiera olika typer av investeringar finns i 2 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

Ansvar för anskaffning och utveckling av ny materiel och anläggningar är uppdelat mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk som disponerar var sin anslagspost på anslaget 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar. Dessa anslagsposter räknas inför riksdagens budgetbeslut om utifrån försvarsprisindex.²⁸

Försvarets materielverks direkta kostnader för anskaffning av materiel finansieras med

- anslaget 1:11 Försvarets materielverk, anslagsposten 4 Direkta utgifter i materielanskaffningen.

Denna anslagspost pris- och löneomräknas inför riksdagens budgetbeslut.²⁹

Vidmakthållande av befintliga investeringar finansieras med

- anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap, anslagsposten 3 Vidmakthållande av materiel och anläggningar.

Försvarsmakten förvaltar och vidmakthåller samtlig befintlig materiel och anläggningar och disponerar anslagsposten 1:1.3 Vidmakthållande av materiel och anläggningar. Denna anslagspost räknas inför riksdagens budgetbeslut om utifrån försvarsprisindex.³⁰

4.2 Riksdagens inriktningsbeslut om investeringsplaner för samhällsinvesteringsplaner

Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. I budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till investeringsplaner för samhällsinvesteringar. I budgetpropositionen för 2022 omfattade de planerade samhällsinvesteringarna för 2022–2024 investeringar i vägar och järnvägar (31 procent), försvarsmateriel och krisberedskap (46 procent), fastigheter och markanläggningar (13 procent) samt affärsverkens investeringar i elförsörjning, flygtrafikledning och sjöfart (10 procent).

Riksdagen beslutar om att investeringsplanerna ska gälla som inriktning inom respektive utgiftsområde samt att de anslag och låneramar som finansierar samhällsinvesteringar ska utgöra ramar. Det innebär att varken belopp eller objekt ett givet år är skarpa ramar för myndigheten, på det sätt som anslagsbelopp och låneramar är. Riksdagen beslutar även i förekommande fall om beställningsbemyndiganden för anslag som helt eller delvis avser

²⁸ E-brev från Regeringskansliet, ärendemening: Sv: Frågor om PLO/FPI, 26 september 2022.

²⁹ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. E-brev från Regeringskansliet, ärendemening: Sv: Frågor om PLO/FPI, 26 september 2022.

³⁰ E-brev från Regeringskansliet, ärendemening: Sv: Frågor om PLO/FPI, 26 september 2022.

samhällsinvesteringar. Utöver den samlade investeringsplanen för staten lämnar regeringen förslag till investeringsplaner för respektive myndighet. De förslag till investeringsplaner som lämnas per myndighet baseras på den information som myndigheterna lämnar i budgetunderlagen och kompletterande information. Den samlade investeringsplanen för staten är sedan en sammanställning av de uppgifter som redovisas per myndighet.

Riksdagens beslut om investeringsplaner som regeringen har föreslagit i budgetpropositionen är riktlinjebeslut. Ett riktlinjebeslut är inte ett bemyndigande, det har inte någon rättsligt bindande verkan och kan omprövas. Enligt regeringsformens bestämmelser om riksdagens finansmakt kan riksdagen besluta om riktlinjer för hela statens verksamhet även för tid efter den följande budgetperioden. Enligt riksdagsordningens bestämmelser gäller att en proposition med förslag om riktlinjer enligt 9 kap. 6 § regeringsformen för statens verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

4.3 Regeringens bestämmelser om förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag

Myndigheter som lyder direkt under regeringen ska lämna uppgifter om sina investeringar i det budgetunderlag som de ska lämna till regeringen senast den 1 mars varje år. För samhällsinvesteringar ska myndigheten föreslå en investeringsplan.

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

Fastighetsförvaltande myndigheter, till exempel Fortifikationsverket, ska även beakta krav i förordningen om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Enligt förordningens bestämmelser ska fastighetsförvaltande myndigheter upprätta och fortlöpande hålla en aktuell plan över förvärv, nybyggnader och ombyggnader av fast egendom inom ramen för myndighetens förvaltningsuppdrag. Huvudregeln enligt förordningen är att samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor ska redovisas i denna investeringsplan.

4.3.1 Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till regeringens bestämmelser om förslag till investeringsplaner för samhällsinvesteringar i budgetunderlagen

Av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till bestämmelserna framgår att med investeringar för samhällsändamål (samhällsinvesteringar) avses i detta sammanhang investeringar som huvudsakligen finansieras med anslag enligt 2 kap. 4 eller 6 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) eller med lån i Riksgäldskontoret.

Samtliga utgifter för samhällsinvesteringar som beräknas kunna redovisas som anläggningstillgång ska ingå i förslaget till investeringsplan. Även investeringsrelaterade utgifter som inte beräknas redovisas som anläggningstillgång kan ingå.

Som vidmakthållande av befintliga investeringar redovisas åtgärder för vidmakthållande som bibehåller investeringarnas långsiktiga kapacitet, till exempel reinvesteringar och andra underhållsåtgärder som är väsentliga. Löpande drift och mindre underhållsåtgärder ska inte redovisas i förslaget till investeringsplanen.

Investeringar i pågående nyanläggningar ska hänföras till den post där de slutligt kommer att redovisas när tillgångarna är färdigställda.

Om utgifter för anskaffning och utveckling av nya investeringar samt vidmakthållande av befintliga investeringar finansieras från flera anslagsposter/delposter ska en uppdelning göras per post.

Om samhällsinvesteringar finansieras med lån i Riksgäldskontoret ska myndigheten lämna information om räntor och låneram. Om det finns flera låneramar för samhällsinvesteringar ska myndigheten lämna informationen för respektive låneram.

En kort redogörelse ska lämnas i anslutning till respektive tabell över vilken verksamhet som ska tillgodoses genom investeringarna. Om väsentliga ändringar har gjorts från tidigare års beräkningar ska detta kommenteras.

Enligt Ekonomistyrningsverkets allmänna råd får myndigheten själv bestämma investeringsplanens indelning i objekt/objektgrupper, om inte regeringen har beslutat något annat. Utgifter för vidmakthållande av befintliga investeringar bör redovisas i samma struktur som Anskaffning och utveckling av nya investeringar.

4.3.2 Särskilda bestämmelser om investeringsplanerna för försvarsmateriel

I budgetunderlaget ska Försvarsmakten redovisa förslag till investeringsplan för de samhällsinvesteringar³¹ myndigheten planerar att genomföra.³² Budgetunderlaget ska i normalfallet redovisas i prisnivå år 0, vilket är det år budgetunderlaget lämnas. Beräkningsförutsättningar ska redovisas och kommenteras.³³ I Försvarsmaktens regleringsbrev för 2022 framgår att Försvarsmakten i budgetunderlaget ska redovisa investeringsplaner för samhällsinvesteringar för åren 2023–2034. Därtill ska det beräknade årsvisa utfallet för respektive investering inkludera den prognostiserade prisutvecklingen.³⁴

Försvarsmakten ska, enligt myndighetens instruktion, ge Försvarets materielverk tillfälle att yttra sig om genomförbarheten av investeringsplanen i fråga om anskaffning av materiel och anläggningar.³⁵

Försvarets materielverk är ålagda att bistå Försvarsmakten med tekniska, kommersiella och ekonomiska underlag till stöd för framtagandet av investeringsplaner till budgetunderlaget. Försvarets materielverk ska vidare yttra sig om genomförbarheten av investeringsplanen i fråga om anskaffning av materiel och anläggningar.³⁶

I regleringsbrevet för 2022 undantas Försvarsmakten från att enbart redovisa samhällsinvesteringar i myndighetens verksamhet, utan myndigheten ska också redovisa Försvarets materielverks samhällsinvesteringar avseende FÄVI.³⁷ Försvarets materielverk undantas från kravet att redovisa en egen investeringsplan för samhällsinvesteringar utan avtalad FÄVI ska i stället särredovisas i Försvarsmaktens investeringsplan.³⁸

4.3.3 Särskilda bestämmelser om investeringsplanen för infrastruktur

I budgetunderlaget ska Fortifikationsverket redovisa ett förslag till investeringsplan med de samhällsinvesteringar myndigheten planerar att genomföra.³⁹ Myndigheten ska i samband med att budgetunderlaget lämnas, och den 15 juni 2022, redovisa en investeringsplan för 2022–2025 avseende påbörjade och planerade byggnadsprojekt.

³¹ Krigsmateriel och befästningar betraktas enligt Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 2 kap. 6 § kapitalförsörjningsförordningen inte som anläggningstillgång som används i verksamheten och ska därför inte finansieras med lån i enlighet med 2 kap. 1 § samma förordning.

³² 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³³ ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁴ Försvarsmaktens regleringsbrev för 2022.

³⁵ 11 b § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

³⁶ Försvarets materielverks regleringsbrev för 2021.

³⁷ Försvarsmaktens regleringsbrev för 2022.

³⁸ Försvarets materielverks regleringsbrev för 2022.

³⁹ 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Objekt för vilka investeringskostnaden överstigit 20 miljoner kronor ska redovisas separat i underlaget, medan objekt med en lägre investeringskostnad får behandlas samlat.⁴⁰

Fortifikationsverket ska i samband med att budgetunderlaget lämnas, och den 15 juni 2022, redovisa investeringsutfallet jämfört med investeringsplanen för 2022–2024. Avvikelser från planen för objekt för vilka investeringen överstiger 20 miljoner kronor ska kommenteras.

Uppföljningen av investeringsplanen ska göras i Fortifikationsverkets årsredovisning och budgetunderlag. I årsredovisningen ska uppföljningen ske genom att utfall ställs mot budgeterade värden för 2022 samt genom att jämförelse görs med utfallet för 2020 och 2021. Väsentliga avvikelser mellan budget och utfall, samt väsentliga förändringar mellan åren, ska kommenteras. I budgetunderlaget ska myndigheten kommentera väsentliga förändringar av myndighetens förslag till investeringsplan för 2023–2025 jämfört med den beslutade planen.

4.4 Investeringsplanerna för materiel och infrastruktur

I propositionen om totalförsvaret 2021–2025 anförde regeringen att Försvarmakten ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret men att även andra aktörer bidrar till målpuppfyllelsen, däribland Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Vidare anfördes att samtliga myndigheter bör bidra till målpuppfyllelsen samt till att öka Försvarmaktens operativa förmåga.

Försvarmakten redovisar förslag till två investeringsplaner för samhällsinvesteringar i myndighetens budgetunderlag: en för vidmakthållande av och en för anskaffning av försvarsmateriel. Försvarets materielverk ansvarar för den största andelen av anskaffningen och myndigheten har för detta ändamål dispositionsrätt till den anslagsposten 1:3.1 *Leverantörsutgifter* som finansierar materielanskaffning liksom bemyndiganderamen för kommande utgifter. Försvarmakten ansvarar för vidmakthållande liksom del av anskaffningen och disponerar för dessa ändamål anslagsposten 1:1.3 *Vidmakthållande av materiel och anläggningar* liksom anslagsposten 1:3.2 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Försvarmaktens två investeringsplaner är indelade utifrån stridskrafterna – arméstridskrafterna, marinstridskrafter, flygstridskrafter, operativ ledning, logistik och stödfunktioner. Försvarmaktens investeringsplaner sträcker sig över tolv år.

Försvarets materielverk har ingen egen investeringsplan för samhällsinvesteringar, de samhällsinvesteringar som myndigheten anskaffar i form av FÄVI ingår i stället i Försvarmaktens investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel. Regeringen

⁴⁰ Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2022.

bifogade Försvarsmaktens investeringsplan för anskaffning för försvarsmateriel till Försvarets materielverks regleringsbrev för 2022.

Fortifikationsverkets investeringsplan sträcker sig över tre år och är i stället indelad i byggnader och markanläggningar, mark, försvarsanläggningar och flygfält.

I regleringsbrevet för 2022 fick Fortifikationsverket i uppdrag att analysera förutsättningar för att använda en utökad investeringsplan. Myndigheten ska lämna förslag till hur en sådan redovisning över en längre tidsperiod kan se ut, och hur redovisningen kan kopplas till de objektgrupper som ingår i den nuvarande investeringsplanen. I förslaget bör även behov hos andra kunder än Försvarsmakten beaktas. Uppdraget skulle redovisas i budgetunderlaget.⁴¹ Fortifikationsverket bedömde att den nuvarande utökade planen är en objektbaserad redovisning kopplad till Försvarsmaktens tolvåriga investeringsplan som även inkluderar övriga hyresgästers behov. Fortifikationsverket föreslog att redovisningen framöver ska ha samma upplägg.⁴²

I Ekonomistyrningsverkets rapport om Fortifikationsverkets investeringsverksamhet konstaterade Ekonomistyrningsverket att Fortifikationsverkets utökade plan har en tidshorisont som motsvarar Försvarsmaktens investeringsplaner men att det av den utökade planen inte framgår vilka objektgrupper investeringsobjekten tillhör. En tydlig koppling till både Fortifikationsverkets treåriga och Försvarsmaktens tolvåriga investeringsplan, vilken efterfrågas i uppdraget från regeringen, saknas i Fortifikationsverkets utökade plan.⁴³

4.5 Finansiella risker i investeringsplanen

I det här avsnittet följer vi upp Ekonomistyrningsverkets iakttagelser och rekommendation avseende hanteringen av finansiella risker som lämnades i november 2020. Se avsnitt 3.3.3 för beskrivning av dessa.

I propositionen om totalförsvaret 2021 anförde regeringen att en fortsatt ökning av försvarsförmågan ställer ökade krav på samtliga myndigheter med uppgifter inom materielförsörjningen. Det gäller Försvarsmaktens beställarkompetens, planering och avväggningsbeslut för anskaffningar och vidmakthållande, liksom Försvarets materielverks utarbetande av tekniska och ekonomiska underlag samt genomförande av kommersiell verksamhet. Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande och de ekonomiska ramarna gränssättande.⁴⁴

⁴¹ Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2022.

⁴² ESV 2022:36, *Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet*.

⁴³ ESV 2022:36, *Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet*.

⁴⁴ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 118, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

För att de tilldelade ekonomiska ramarna ska kunna nyttjas effektivt utan att överskridas behöver de finansiella risker som finns i materielanskaffningen identifieras, prissättas och redovisas i investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel. De finansiella riskerna i investeringsverksamheten har delats in i två risktyper: Avtalsbundna finansiella risker och Fördyring till följd av omförhandlingar. Avtalsbundna finansiella risker följer av avtalens innehåll medan Fördyring till följd av omförhandlingar avser sådant som ingen avtalspart kan styra över.

4.5.1 Avtalsbundna finansiella risker hanteras med kilen

Försvarsprisindex (FPI) som används för att räkna om huvuddelen de anslagsmedel som finansierar investeringar till Försvarsmakten är ett sammansatt index baserat på aggregerade index för inhemsk produktion och importerad försvarsmateriel. Försvarsmakten har konstaterat att omräkningen inte helt kompenserar för den prisutveckling som finns för försvarsmateriel.

För att säkerställa att Försvarsmaktens investeringsplanering inte överskrider framtida ekonomiska ramar använder myndigheten, sedan 2019, en metod med så kallade prisomräkningskilar (PO-kilar) på berörda anslagsposter vid planering av investeringsverksamheten.

Metoden med PO-kil har, utöver att hantera Försvarsmaktens bedömning av underkompensation för prisutveckling, hittills även hanterat projektspecifika avtalade finansiella risker t.ex. valutarisker. På detta område pågår ett arbete med att tydligare kunna redovisa avtalad risk mot de materielobjekt som berörs, se nedan. Detta bör i förlängningen innebära en förskjutning från PO-kilen till projektspecifika risker. Försvarsmakten bedömer att detta inte kommer att minska den totala riskavsättningen i investeringsplaneringen.⁴⁵

4.5.2 Metod för prissättning av avtalsbundna finansiella risker tas fram

Under 2021 och 2022 har Försvarets materielverk arbetat med att ta fram en modell för att bedöma och redovisa avtalsbundna finansiella risker per materielanskaffningsprojekt och som ska kunna utgöra ett underlag för Försvarsmaktens förslag till investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel i budgetunderlaget.

Avtalsbundna finansiella risker är sådana risker som Försvarets materielverk, utifrån de avtal som myndigheten slutit med industrin, förbundit sig att bära och som får effekt på de utgifter Försvarets materielverk kommer ha för anskaffningen av den

⁴⁵ E-brev från Försvarsmakten, ärendemening: enligt ök, bilaga: 2022-09-08 Beskrivning hantering risker, 8 september 2022.

aktuella materielen. De avtalsbundna finansiella risker som Försvarets materielverk har identifierat är indexrisk, valutarisk och ränterisk.

Försvarets materielverk avser att redovisa riskbedömningen till Försvarsmakten genom att beräkna prognosvärden för respektive finansiell avtalsbunden risk i tre nivåer: hög, medel och låg. Riskvärderingen kommer prissättas per objekt för materielanskaffningar med en budget på över 200 miljoner kronor. Det motsvarar gränsen för när regeringen ska besluta om en anskaffning. Beräkningarna kommer att göras centralt på Försvarets materielverk och riskbedömningarna för samtliga berörda anskaffningar kommer därmed utgå från samma prognosvärden.

Index- och valutarisker beräknas för de materielanskaffningsprojekt där det finns avtalade prisjusteringsklausuler respektive avtalade betalningar i annan valuta än svenska kronor. Ränterisk finns i uppdrag som ligger kvar i den gamla ekonomiska modellen där kostnadsupparbetningen skiljer sig från anslagsavräkningen samt i uppdrag med avtalade förskottsbetalningar.

I de avtal Försvarets materielverk slutit om materielanskaffning finns klausuler om prisjustering utifrån flera olika index, ett enskilt avtal kan innehålla avtalade prisjusteringar utifrån flera index. Försvarets materielverk avser bedöma den framtida utvecklingen av alla dessa index och applicera indexprognosen på de olika materielanskaffningarna utifrån vad prisjusteringsklausulen i respektive avtal anger.

Prognosen för indexutvecklingen gör Försvarets materielverk utifrån beräkningar av medelvärdet på indexet under de senaste två åren och utifrån hur indexet förändrats under samma period.⁴⁶

För ränterisken använder Försvarets materielverk Riksbankens prognos över styrräntan som medelvärde. Ränteriskens högsta och lästa värde tas, enligt uppgift från Försvarets materielverk, från Riksbankens bedömda förväntade variation av styrräntan.

Valutariskens prognosvärde tas av genomsnittet av den aktuella valutans kurs mot svenska kronan under det föregående året. Högsta och lägsta värden på bedömningen av valutautvecklingen sätts utifrån en rapport som hämtas från Riksgälden där flera internationella affärsbanker bedömer hur valutakurser kommer utvecklas framöver. Det är dock få banker som gör bedömningar om perioden längre fram i tiden än ett eller ett par år.

⁴⁶ E-brev från Försvarets materielverk, ärendemening: SV: Bedömning av indexutveckling, 1 september 2022.

4.5.3 Riskavsättning för eventuell fördyring till följd av omförhandling

Fördyring till följd av omförhandling uppstår vid förseningar, när vad som är möjligt att leverera till avtalad tid och pris inte stämmer överens med Försvarets materielverks och Försvarsmaktens förväntan. Riskavsättningen för eventuell fördyring till följd av omförhandling avser Försvarets materielverks bedömning av ett troligt ekonomiskt utfall av en förhandling med en leverantör.

Varje projektledare tar fram risker för sitt projekt, bland dessa risker ingår risk för försening och fördyring. Projektledaren tar därefter fram en riskhanteringsplan och en riskhanteringsbudget. För större materielprojekt redovisar Försvarets materielverk risker i form av tid, ekonomi och teknik i sitt budgetunderlag. Försvarets materielverk begär även in olika underlag från leverantörer för att få deras bedömning avseende tid och ekonomi, exempelvis i form av känslighetsanalyser. Försvarets materielverk analyserar behov av riskavsättningar och meddelar Försvarsmakten så att dessa kan göras i investeringsplanen. Detta görs på central nivå men baseras på information från respektive verksamhetsområde och utgår från riskhanteringen som varje projektledare ständigt arbetar med.

Riskavsättningarna finns med i den investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel som Försvarsmakten redovisar i budgetunderlaget men i dokumentet kan avsättningen inte hänföras till ett enskilt projekt. Försvarets materielverk har bedömt att statens förhandlingsposition skulle kunna missgynnas om leverantören får kännedom om avsatt belopp för ett enskilt objekt. På myndigheterna finns underlag som medför att det reserverade beloppet kan fördelas ut på respektive projekt. En särskild informationshantering kan vara motiverad för att begränsa tillgången till informationen, men bör inte förhindra att det kan fattas välinformerade beslut på alla nivåer.

4.5.4 Metoden har presenterats för Försvarsmakten

Försvarets materielverk har under hösten 2022 redovisat myndighetens syn på finansiella risker till Försvarsmakten. Riskerna har grupperats i områdena: valutarisk, indexrisk och ränterisk. Försvarets materielverk föreslog i samband med det att Försvarsmakten ska förändra storleken på PO/PLO-kilen utefter indexrisken. Försvarets materielverk bedömer att valutarisken täcks av prisomräkningen och föreslår att Försvarsmakten avsätter medel för ränterisken i investeringsplanen.

Ekonomistyrningsverket har tidigare fått information om att det inte varit bestämt när Försvarets materielverks bedömningar avseende prisutveckling och fördyring ska meddelas Försvarsmakten för att myndigheten ska kunna omhänderta informationen i budgetunderlaget som lämnas senast 1 mars 2023. Enligt senare uppgifter finns nu sådana tidpunkter fastställda.

4.6 Försvarets ägande vid industrin – FÄVI

I det här avsnittet följer vi upp Ekonomistyrningsverkets iakttagelser avseende Försvarets ägande vid industrin, FÄVI, som lämnades i november 2020. Se avsnitt 3.3.4 för beskrivning av dessa.

4.6.1 Bestämmelserna om redovisning av FÄVI

En statlig tillgång är en resurs som kontrolleras av en myndighet till följd av inträffade händelser och som förväntas ge myndigheten ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden.⁴⁷ Med samhällsinvesteringar avses investeringar som riksdagen beslutar om i särskild ordning, antingen genom att anvisa anslag eller en särskild låneram (övrig kreditram).⁴⁸ Planerade investeringsutgifter kan innehålla både anskaffningsutgifter för anläggningstillgångar och kostnader hänförliga till anskaffning eller vidmakthållande.⁴⁹

FÄVI är produktionsutrustning, testsystem och materiel som staten äger men som lånas ut till leverantören i industrin. Leverantören använder produktionsutrustningen för att utveckla, designa, tillverka, underhålla, testa och verifiera den materiel som levereras till staten. FÄVI är tillgångar som staten anskaffar i syfte att producera materiel och uppfyller därmed kriterierna för att redovisas i balansräkningen och i investeringsplanen.

Försvarets materielverk ansvarar för den anskaffning som finansieras med anslagspost 1 på anslaget 1:3 inom utgiftsområde 6. Ekonomistyrningsverket har tidigare bedömt att den myndighet som anskaffar och lånar ut FÄVI till industrin bör redovisa tillgången i sin bokföring.⁵⁰

4.6.2 Hur FÄVI redovisades tidigare

Tidigare inkluderades Försvarets materielverks utgifter för anskaffning och utlåning av FÄVI i den totalsumma som Försvarets materielverk fakturerade Försvarmakten för materiel som levererats. I Försvarmaktens tillgångsredovisning har utgifterna för FÄVI inkluderats i anskaffningsvärdet för materielen. Det innebär att det bokförda värdet på FÄVI inte kan skiljas från värdet på den anskaffade materielen. Ekonomistyrningsverket konstaterade att detta inte var i enlighet med regelverket för statlig tillgångsredovisning.⁵¹ FÄVI hanterades inte heller transparent inom ramen för

⁴⁷ ESV:s föreskrifter till 5 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴⁸ ESV 2015:61, *Investeringar i budgetunderlaget och verksamhetsplanen*.

⁴⁹ ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*.

⁵⁰ Bedömningen finns dokumenterad i ett bildspel som presenterades på en workshop med Försvarets materielverk den 11 maj 2021, dnr 2020-01400-5.

⁵¹ *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019 – 2020*, Ekonomistyrningsverket, dnr 2019-00649, 2020.

styrningen av materielförsörjningen då kostnaden för FÄVI inte skiljdes från kostnaden för anskaffning av materiel i Försvarmaktens investeringsplan.

Den FÄVI som Försvarmakten anskaffat från januari 2019 har redovisats i enlighet med statlig tillgångsredovisning.⁵²

4.6.3 Nya bestämmelser för Försvarets materielverks redovisning av FÄVI från 2022

Under 2021 har Försvarets materielverk, med stöd av Ekonomistyrningsverket och Försvarmakten, genomfört en översyn av hur myndigheten ska redovisa FÄVI och kommit fram till att styrningen inom materielförsörjningen behöver anpassas för att medge en korrekt redovisning av FÄVI. Som en del i detta arbete tog Ekonomistyrningsverket fram ett underlag för hur FÄVI ska hanteras i Försvarets materielverks redovisning samt i förslaget till investeringsplan i budgetunderlag och i budgetproposition.

Ekonomistyrningsverket rekommenderade att den myndighet som anskaffar FÄVI för att genomföra sitt myndighetsuppdrag bör också redovisa FÄVI i sin bokföring.⁵³ Det förutsätter att Försvarets materielverk bemyndigas att finansiera samhällsinvesteringar med de anslag som tilldelas myndigheten. Ekonomistyrningsverket bedömde vidare att det vore mest fördelaktigt om Försvarets materielverks FÄVI ingår i Försvarmaktens investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel. På detta sätt finns en samlad investeringsplan över anskaffningen av försvarsmateriel vilken ger en fullständig bild över utgifterna.⁵⁴

Detta kräver att regeringen beslutar om att den FÄVI som Försvarets materielverk anskaffar ska ingå i Försvarmaktens investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel. Denna lösning innebär följdenligt att Försvarets materielverk undantas från kravet på att redovisa en investeringsplan för myndighetens samhällsinvesteringar. Försvarmakten behöver därutöver få undantag från samma regelverk för att, i sin investeringsplan, få redovisa den FÄVI som Försvarets materielverk planerar att anskaffa.

I oktober 2021 lämnade Försvarets materielverk en framställan till regeringen om att i regleringsbrevet för 2022 få en förändrad ekonomisk styrning som ger möjlighet att hantera och redovisa FÄVI på ett korrekt sätt.

Regeringen har förändrat styrningen av Försvarets materielverk i enlighet med förslagen i framställan och i regleringsbrevet för 2022 ger regeringen Försvarets

⁵² *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019 – 2020*, Ekonomistyrningsverket, dnr 2019-00649, 2020.

⁵³ Presentation om FÄVI vid möte 11 maj 2021, Ekonomistyrningsverket, dnr 2020-01400-5.

⁵⁴ Presentation om FÄVI vid möte 11 maj 2021, Ekonomistyrningsverket, dnr 2020-01400-5.

materielverk möjlighet att anskaffa, förvalta och avveckla samhällsinvesteringar i form av FÄVI. Av regleringsbrevet framgår också att FÄVI får finansieras av anslagsposten 1:3.1. Därtill undantas Försvarets materielverk från kravet att redovisa en egen investeringsplan för samhällsinvesteringar. Avtalad FÄVI ska i stället särredovisas i Försvarmaktens investeringsplan.⁵⁵ Försvarmakten undantas också från att enbart redovisa samhällsinvesteringar i myndighetens verksamhet utan myndigheten ska också redovisa Försvarets materielverks samhällsinvesteringar avseende FÄVI.⁵⁶

Från och med 2022 finns därmed de formella förutsättningarna för att Försvarets materielverk ska kunna redovisa kommande investeringar i FÄVI på ett korrekt sätt.

⁵⁵ Försvarets materielverks regleringsbrev för 2022.

⁵⁶ Försvarmaktens regleringsbrev för 2022.

5 Myndigheternas resultatredovisning i årsredovisningen

Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarmakten har under flera års tid – bland annat med stöd av Ekonomistyrningsverket – arbetat med att utveckla sin ekonomiska styrning. Försvarets materielverk har även arbetat med och fortsätter att utveckla sin resultatredovisning i årsredovisningen.

I Ekonomistyrningsverkets nuvarande uppdrag ingår att lämna stöd i utvecklingen av den ekonomiska rapporteringen och resultatredovisningen, med särskilt fokus på myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar, så att dessa är ändamålsenligt utformade för regeringens behov. I enlighet med uppdraget har Ekonomistyrningsverket i detta även tagit hänsyn till mål för Försvarmaktens operativa förmåga.

Ekonomistyrningsverket lämnar här nedan en översiktlig genomlysning av bestämmelserna om resultatredovisning i staten.⁵⁷ I förekommande fall presenteras också Ekonomistyrningsverkets resonemang om dessa.

Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, bland dessa Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarmakten omfattas av bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och ska lämna sina respektive resultatredovisningar i årsredovisningen till regeringen varje år, om inte regeringen har medgivit undantag från detta.⁵⁸

Eftersom myndigheternas resultatredovisning ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut redovisas även en analys av myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Ekonomistyrningsverket har avgränsat iakttagelserna och analysen till resultatredovisningen respektive styrningen i fråga om anskaffning av materiel.

5.1 Bestämmelserna om resultatredovisningen i staten

Bestämmelser om resultatredovisning i staten finns i budgetlagen (2011:203) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Ekonomistyrningsverkets iakttagelser om Försvarets materielverks, Fortifikationsverkets och Försvarmaktens resultatredovisningar i årsredovisningen

⁵⁷ För en fördjupning se esv.se/statens-ekonomi/redovisning/resultatredovisning och esv.se/statlig-styrning/ekonomisk-styrning/resultatstyrning.

⁵⁸ 1 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

utgår dels från regeringens styrning av respektive myndighet, dels från riksdagens bestämmelser om regeringens resultatredovisning till riksdagen samt från regeringens bestämmelser om de statliga myndigheternas resultatredovisning till regeringen.

5.1.1 Riksdagens bestämmelser om regeringens resultatredovisning till riksdagen

Enligt budgetlagens bestämmelser ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.⁵⁹

De mål som riksdagen har beslutat och som regeringen ska redovisa resultat i förhållande till redovisas per utgiftsområde i budgetpropositionen varje år.

5.1.2 Riksdagens mål för totalförsvaret och det militära försvaret inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

I utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret, målet för det militära försvaret och målet för det civila försvaret (målet för det civila försvaret redovisas inte här).⁶⁰

Riksdagens mål för totalförsvaret

Det övergripande målet för totalförsvaret som omfattar delområdena Försvar och Samhällets krisberedskap inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap är

att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.⁶¹

I totalförvarspropositionen argumenterade regeringen att det behövs ett gemensamt mål för totalförsvaret eftersom en samlad förmåga i totalförsvaret, där många olika aktörer är involverade, förutsätter gemensamma utgångspunkter, en gemensam målsättning och en gemensam inriktning. I sitt förslag till mål preciserade regeringen målet genom uttrycket förmåga. Enligt regeringen förtydligar en sådan precisering att förmågebedömningar på olika verksamhetsområden inom totalförsvaret är viktiga för en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen.⁶²

⁵⁹ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁶⁰ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

⁶¹ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

⁶² Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135, rskr. 2020/21:136.

Försvarsutskottet menade att ett mål för totalförsvaret ger såväl en gemensam utgångspunkt och inriktning som en gemensam målsättning för de många olika aktörer som bidrar till olika verksamhetsområden inom totalförsvaret. Utskottet välkomnade att regeringen skapar förutsättningar för förmågebedömningar inom totalförsvarets olika områden så att riksdagen fortsättningsvis kan få en samlad uppföljning och bedömning av måluppfyllelsen inom området.

Riksdagens mål för det militära försvaret

Försvarets materielverk och Försvarmakten är båda myndigheter inom delområde Försvar i utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Riksdagen har beslutat⁶³ att målet för det militära försvaret från och med 2021 är att ha förmåga att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.⁶⁴

Försvarsutskottet var positivt till regeringens förslag att det även fortsättningsvis ska finnas mål för det militära och civila försvaret - beslutade av riksdagen - som tillsammans ska bidra till måluppfyllelsen för totalförsvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret ska komplettera målen för det militära och det civila försvaret.⁶⁵

⁶³ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 202/21:135, rskr. 202/21:136.

⁶⁴ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 202/21:135, rskr. 202/21:136.

⁶⁵ Bet. 2020/21:FöU4, s. 25.

5.1.3 Regeringens resultatindikatorer och bedömningsgrunder till målet för det militära försvaret

För att bedöma måluppfyllelsen av riksdagens mål för det militära försvaret utgår regeringen från utvecklingen inom följande områden:

- Försvarsmaktens operativa förmåga och krigsduglighet
- nationella operationer
- försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten
- deltagandet i internationella insatser
- internationella försvarssamarbeten
- personalförsörjning
- materiel- och logistikförsörjning
- forskning och utveckling.⁶⁶

Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla det militära försvaret. Även andra aktörer bidrar till måluppfyllelsen, däribland Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan och Fortifikationsverket. Det militära försvaret är också beroende av att ett antal funktioner i samhället fungerar såsom hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av olika slags förnödenheter.⁶⁷

5.2 Regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga

Som framgår ovan fattade regeringen, med utgångspunkt i riksdagens mål för det militära försvaret, den 17 december 2020 beslut om mål för Försvarsmaktens operativa förmåga i krig och fred.⁶⁸

Enligt regeringens beslut är Försvarsmaktens operativa förmåga krigsförbandens förmåga att lösa sina uppgifter samt Försvarsmaktens förmåga att använda krigsförbanden i militära operationer i fredstid. Målen för Försvarsmaktens operativa förmåga ska vara styrande för utformningen av och för ekonomiska avvägningar inom verksamheten och bidra till att åstadkomma en mer sammanhållen styrning av försvarsområdet där målen för den operativa förmågan är styrande för inriktning och uppföljning av materielanskaffning, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten.⁶⁹

Sammanfattningsvis innebär målen för den operativa förmågan bland annat att Försvarsmakten successivt under perioden 2021–2025, respektive 2026–2030, ska öka sin förmåga att i händelse av krig omedelbart möta ett väpnat angrepp mot Sverige och göra det nödvändigt för en angripare att ta till vapenmakt för att nyttja

⁶⁶ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 17.

⁶⁷ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*.

⁶⁸ Regeringen, *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*, 17 december 2020, F62020/00228 (delvis), F62020/01269 (delvis).

⁶⁹ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 44.

svenskt territorium. Vidare ska Försvarsmakten successivt öka sin förmåga att i händelse av krig, bland annat fördröja fientlig etablering av operativ kontroll på svenskt territorium, bestrida fientlig operativ kontroll om angriparen har etablerat sig på svenskt territorium samt utan förberedelse och under pågående angrepp mobilisera krigsorganisationen. Försvarsmakten ska därutöver successivt öka sin förmåga att i fredstid bland annat upptäcka och identifiera hot mot Sverige och svenska intressen, följa omvärldsutvecklingen samt kunna lösa krigsuppgifter med hela krigsorganisationen inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Försvarsmakten ska både i krig och i fred successivt öka sin förmåga att ge och ta emot militärt stöd till och från andra stater och organisationer.⁷⁰

5.3 Regeringens mål för delområdet Fastighetsförvaltning – utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Fortifikationsverket är en myndighet inom delområdet Fastighetsförvaltning inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Riksdagen har inte beslutat om något mål för delområdet Fastighetsförvaltning inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Det innebär att regeringen för detta delområde inte har något riksdagsbundet mål att redovisa resultat i förhållande till. Enligt budgetpropositionen för 2022 avser regeringen dock att återkomma till riksdagen med förslag till ett sådant mål.

Med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade riktlinjerna inom lokalförsörjnings- och fastighetsområdet⁷¹ inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning har regeringen beslutat att målet för området Fastighetsförvaltning är

en kostnadseffektiv statlig fastighetsförvaltning med rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ.⁷²

⁷⁰ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 44. Se även Regeringen, Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, 17 december 2020, Fö2020/00228 (delvis), Fö2020/01269 (delvis).

⁷¹ Prop. 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.* bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

⁷² Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 2, delområde Fastighetsförvaltning.

Inom ramen för målet för området Fastighetsförvaltning och de nationella miljö kvalitetsmålen⁷³ har regeringen preciserat följande delmål för båda de fastighetsförvaltande myndigheterna Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk:

- Fastigheterna ska förvaltas så att god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås.
- Fastigheternas värden ska bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.
- Hyresgästerna ska ges ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler, markområden och anläggningar.
- Myndigheterna ska uppfattas som kompetenta och serviceinriktade hyresvärdar.
- Myndigheterna ska inom sitt område verka för att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen.
- Hänsynen till miljö- och kulturmiljö värden ska i tillämpliga delar motsvara vad som gäller för andra stora fastighetsförvaltare.

5.3.1 Regeringen om Fortifikationsverkets bidrag till målet för det militära försvaret

Fortifikationsverket bidrar även till måluppfyllelsen av målet för det militära försvaret som riksdagen har beslutat om. Målet är:

Förvaltning av fastigheter avsedda för försvarsändamål och utveckling av detta fastighetsbestånd ska vara ändamålsenlig och stärka den operativa förmågan i Försvarsmakten.⁷⁴

5.3.2 Regeringens resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder till målen för delområdet Fastighetsförvaltning

För att följa upp utvecklingen inom området i förhållande till målen använder regeringen i huvudsak följande indikatorer:

- hyresintäkt i kronor per kvadratmeter
- driftkostnad i kronor per kvadratmeter
- underhållskostnad i kronor per kvadratmeter
- driftnetto i kronor per kvadratmeter
- ekonomisk vakansgrad
- kundnöjdhet
- energianvändning
- myndigheternas miljöledningsarbete.⁷⁵

⁷³ Om de nationella miljö kvalitetsmålen se utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård.

⁷⁴ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, s. 71.

⁷⁵ Prop. 2021/22:1, utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, s. 71.

Såväl Fortifikationsverket som Statens fastighetsverk ska, i enlighet med sina respektive regleringsbrev för 2022, uppnå ett resultat i sin verksamhet som efter finansiella poster motsvarar en avkastning om 2,5 procent på 30 procent av myndighetens genomsnittliga lån i Riksgäldskontoret för investeringar och anläggningar.

Det finns även ett riksdagsbundet mål för arkitektur, form och design. I enlighet med detta ska bland annat Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk, utifrån sina respektive förutsättningar, agera föredömligt för hållbara, tillgängliga gestaltade livsmiljöer inom staten.⁷⁶

5.4 Myndigheternas resultatredovisningar till regeringen

Resultatredovisningarna i årsredovisningen ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut.

5.4.1 Regeringens bestämmelser om myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag som lämnas till regeringen

Enligt förordningens gemensamma inledande bestämmelser om årsredovisning och budgetunderlag ska årsredovisningarna och budgetunderlagen kortfattat ge underlag för *regeringens* uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet.⁷⁷ Årsredovisningens finansiella delar och budgetunderlaget ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.⁷⁸ För resultatredovisningsdelen gäller att myndigheten ska redovisa väsentlig information.⁷⁹

Årsredovisningen som ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter ska upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningssed. Årsredovisningen ska också innehålla information om förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.⁸⁰ Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter innebär kravet på överskådlighet att informationen ska vara lättillgänglig och presenteras på ett relevant och systematiskt sätt, i former som ger möjlighet till överblick både av myndigheten som helhet som dess olika delar.

Vidare ska årsredovisningen upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning.

⁷⁶ Se utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

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

⁷⁸ 1 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁷⁹ ESV:s föreskrifter till 3 kap 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁸⁰ 2 kap. 4 och 5 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

5.5 Närmare om regeringens och Ekonomistyrningsverkets bestämmelser om myndigheternas resultatredovisning

Regeringens bestämmelser om de statliga myndigheternas resultatredovisning finns i 3 kap. i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt regeringens bemyndigande har Ekonomistyrningsverket utfärdat föreskrifter och allmänna råd till förordningen.

Enligt bestämmelserna i förordningen ska myndigheterna utforma sina respektive resultatredovisningar så att de kan fungera som ett underlag för *regeringens* bedömning av myndighetens *resultat* och genomförande av verksamheten.⁸¹

Resultatredovisningen ska utgå från

- de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt
- de mål och krav som regeringen har fastställt i regleringsbrev eller något annat beslut.⁸²

Redovisningen ska innehålla *analyser och bedömningar* av verksamhetens resultat och dess utveckling.

Med *resultat* menas – inom den statliga ekonomistyrningen – de *prestationer* som myndigheter åstadkommer och de *effekter* prestationerna leder till. Prestationer är tjänster eller varor som levereras av en myndighet. Effekt är en observerad händelse hos verksamhetens målgrupp eller målobjekt. Kvalitet⁸³ är exempelvis prestationernas förmåga att bidra till förväntade effekter.

Mål är ett önskat framtida tillstånd. Ett mål kan vara ett bibehållet tillstånd eller innebära en önskad förändring (ökning, minskning, förbättring).

Med *analys* menar Ekonomistyrningsverket förklarande resonemang. En *bedömning* är en uttrycklig värdering av det redovisade resultatet, till exempel bra, korrekt, uppfyllt m.m.

5.5.1 Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om myndigheternas resultatredovisning

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter ska resultatredovisningen innehålla väsentlig information om vad myndigheten har presterat i förhållande till uppgifter och mål som regeringen har beslutat för myndighetens verksamhet. Myndigheten ska även ta fram *resultatindikatorer* och redovisa enligt dessa, om det inte medför

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

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

⁸³ ESV 2011:9, i *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten* definieras kvalitet som sammantagna egenskaper hos en prestation som ger den dess förmåga att uppnå mål.

kostnader som menligt påverkar verksamheten. Även kvalitet bör redovisas om myndigheten bedömer det som väsentlig information.

Informationen om resultatet ska avse det senaste året och ska jämföras med motsvarande information från minst de två föregående åren. Om det inte är möjligt att ta fram jämförbara data för minst tre år i följd ska myndigheten kommentera detta. Informationen om resultatet ska baseras på verifierbara data och rimliga resonemang. Eventuella osäkerheter ska kommenteras. Underlaget ska dokumenteras.

Vad är en resultatindikator?

Resultatindikatorer är mått eller klassificeringar som kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till mål. De används när resultat i förhållande till mål inte kan mätas eller klassificeras på ett entydigt sätt. En resultatindikator avser alltid bara en avgränsad del av ett mål. Det är värt att notera att en resultatindikator sällan kan täcka in hela målet utan ofta kan den bara ses som en indikation på att målet är uppnått, närmast eller matchat. En resultatindikator pekar på att något har hänt men ger inte svar på varför det händer.⁸⁴

5.5.2 Ekonomistyrningsverkets resonemang om resultat – prestationer och effekter - i den statliga ekonomistyrningen

I en studie från 2020 i vilken Ekonomistyrningsverket redovisade en undersökning av myndigheternas resultatredovisningar i sina årsredovisningar⁸⁵ resonerade Ekonomistyrningsverket om begreppen resultat, prestationer och effekter. Med redovisning av resultat menade Ekonomistyrningsverket i detta sammanhang både prestationsorienterad och effektorienterad redovisning.⁸⁶ Prestationsorienterad redovisning beskriver det som myndigheterna har levererat, det vill säga beslut, åtgärder eller insatser. Även frågor som rör kvaliteten i verksamheten och prestationerna hör dit. Med effektorienterad redovisning avser Ekonomistyrningsverket information om vad som har inträffat, eller kan inträffa, utanför myndigheten. Den informationen handlar om faktiska eller tänkta förändringar hos individer, i samhället eller i naturen, som prestationerna uppskattas ha bidragit till eller förväntas kunna bidra till. Det kan exempelvis vara redovisade

⁸⁴ ESV 2007:32, *Resultatindikatorer – en idéskrift*.

⁸⁵ ESV 2020:28, *Genomslaget, Resultatredovisningarna och myndigheternas arbete med dessa efter ändrade krav*.

⁸⁶ Resultatet av myndigheters verksamheter brukar allmänt förstås som både prestationer och effekter. En tidig källa är utredningen om programbudgetering (SOU 1967:11). I den skriver man bl.a. så här: "I många fall blir det [...] otillräckligt att ställa kostnaderna mot myndighetens prestationer som sådana, nämligen då det är prestationernas effekter som är av helt dominerande intresse" (s. 49). I ESV:s första ordbok (1999:13) definieras resultat: "Inom staten avser detta begrepp främst de prestationer som myndigheten åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till." Även i regeringens förvaltningspolitiska proposition förs ett resonemang om detta (prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*).

utfallsdata⁸⁷ i förhållande till effektmål eller syften. Det kan även vara kausala tankemodeller utan redovisad empiri, så kallad verksamhetslogik eller programlogik.

5.5.3 Ekonomistyrningsverket om verifierbara data och rimliga resonemang

I samma studie resonerade Ekonomistyrningsverket om verifierbara data och rimliga resonemang. I ett viktigt avseende skiljer Ekonomistyrningsverket på effektorienterade utfall å ena sidan och effekter å den andra. Redovisning av effektorienterade utfall (det kan vara redovisning i förhållande till effektmål) ska vara baserad på verifierbara data. För redovisning av effekter ställer Ekonomistyrningsverket inte samma krav på verifikation. Sådan redovisning behöver i stället vara delvis baserad på rimliga resonemang.

Påståenden om effekter behöver normalt vila på någon form av analys och resonemang om orsak och verkan.⁸⁸ En faktisk effekt behöver dock underbyggas med utfallsdata. Med det menar Ekonomistyrningsverket att det ska finnas en redovisad trend eller en jämförelse mellan minst två mättillfällen. Påståenden om faktiska effekter förutsätter dessutom att det antingen finns data från både försöksgrupp (med åtgärd) och kontrollgrupp (utan åtgärd) eller att man på annat sätt har gjort troligt hur utfallet skulle ha blivit om ingen åtgärd hade satts in. I det senare alternativet behöver glappet mellan det som faktiskt hände och det som skulle ha hänt fyllas i med ett resonemang. Oavsett vilket metodologiskt upplägg som effektpåståendet bygger på förutsätter det i regel att man placerar sina iakttagelser i en redogörelse om hur det skeende som ska förklaras hänger ihop kausalt med de faktorer som ska förklara detta. Därför behöver i stort sett alla påståenden om effekter underbyggas med resonemang. En hypotetisk eller tänkt effekt bottnar däremot endast i ett resonemang, men som kan anses bli starkare om det stöds av tidigare erfarenheter. I årsredovisningen får myndigheten resonera om både faktiska och tänkta effekter.

5.5.4 Ekonomistyrningsverket om vad regeringens krav på analys och bedömning innebär

Enligt regeringens bestämmelser om myndigheternas resultatredovisning ska redovisningen innehålla *analyser och bedömningar* av verksamhetens resultat och dess utveckling. Det är, sedan några år tillbaka, en ambitionshöjning för hur resultatet ska bearbetas. Tidigare skulle myndigheterna *kommentera* resultatet. Nu ska myndigheterna i stället analysera och bedöma resultatet och dess utveckling. Det innebär att vissa bestämda förutsättningar behöver finnas på plats i resultatredovisningen. Analyser förutsätter något mer än verifierbara data. Rimliga resonemang om bland annat orsakssamband behöver komma in i redovisningen.

⁸⁷ Enligt Ekonomistyrningsverket är utfall en observerad händelse hos verksamhetens målgrupp eller målobjekt.

⁸⁸ För en fördjupning i ämnet se Sandahl, R. och Petersson, G.J. 2016, *Kausalitet i filosofi, politik och utvärdering*.

Bedömningar förutsätter att det finns någon värdereferens att relatera dessa till. Det kan vara mål eller kvalitetsbegrepp. Analyser och bedömningar av resultatets utveckling förutsätter dessutom jämförelser över tid.

Med *analys* menar Ekonomistyrningsverket förklarande resonemang (exempelvis ”beror på”, ”bidrar till”, ”påverkar”). Prestationsdata, utfallsdata till effektmål samt könsuppdelad statistik kan vara analyserad på något sätt i myndigheternas årsredovisningar. Med *bedömning* menar Ekonomistyrningsverket en uttrycklig värdering av redovisat resultat (till exempel ”bra”, ”korrekt”, ”uppfyllt”). Myndigheterna kan bedöma redovisat resultat i förhållande till såväl mål för verksamheten som till exempel kvalitetsbegrepp om god förvaltning (legalitet, objektivitet, service, tillgänglighet, proportionalitet). Till vaga mål- och kvalitetsbegrepp ska myndigheterna ta fram resultatindikatorer för att med vägledning av dessa kunna samla in och redovisa data till grund för sina bedömningar.

5.5.5 Regeringens bestämmelser om resultatredovisningens indelning och uppföljning av investeringsbudget

Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. Myndigheten ska fördela verksamhetens totala intäkter och kostnader enligt indelningen.⁸⁹ Det är alltså både resultatet (prestationer, effekter, utfall i förhållande till mål, kvalitet etc.) och fördelningen av totala intäkter och kostnader som ska redovisas enligt den indelning myndigheten bestämmer. En sådan indelning utgår ofta från uppgifterna enligt instruktionen och brukar benämnas verksamhetsområden eller verksamhetsgrenar.

Om regeringen har beslutat en investeringsbudget eller en avgiftsbudget för verksamheten, ska myndigheten följa upp dessa och kommentera väsentliga avvikelser.⁹⁰

I regeringens bestämmelser nämns inte att investeringsplaner för samhällsinvesteringar som riksdagen har beslutat ska följas upp. Dock finns det bestämmelser om uppföljning av investeringsbudgetar som regeringen har fattat beslut om. Ekonomistyrningsverket noterar att det inte direkt framgår huruvida också investeringsplaner för samhällsinvesteringar ska följas upp i årsredovisningen till följd av bestämmelsen ovan. Detta då man med termen investeringsbudget⁹¹ ofta avser den investeringsbudget för verksamhetsinvesteringar som regeringen beslutar om och inkluderar i regleringsbrevet i de fall regeringen vill följa upp myndighetens verksamhetsinvesteringar särskilt.

⁸⁹ 3 kap. 2 § 1 st. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

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

⁹¹ ESV 2015:61, *Investeringar i budgetunderlaget och verksamhetsplanen*.

5.5.6 Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om resultatredovisningens indelning och uppföljning av investeringsbudget

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter ska intäkter och kostnader redovisas för minst de tre senaste åren. Intäkterna ska specificeras på intäkter av anslag respektive övriga intäkter. Väsentliga förändringar ska kommenteras. I de fall det inte är möjligt att redovisa intäkter och kostnader för tre år i följd ska detta kommenteras. Enligt Ekonomistyrningsverkets allmänna råd bör verksamhetens intäkter och kostnader fördelas enligt en övergripande indelning i verksamhetsområden eller motsvarande. En eventuell brist på överensstämmelse mellan verksamhetens totala intäkter och kostnader och årsredovisningens finansiella delar bör kommenteras och kunna förklaras. Indelningsstrukturen bör hållas stabil över tiden. Om myndigheten har ändrat indelningsstruktur bör myndigheten redovisa skälen till detta.

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter ska investeringsbudgeten följas upp i den struktur som investeringsbudgeten i regleringsbrevet har. Utfallet ska ställas mot budgeterade värden. Med väsentliga avvikelser avses både betydande förseningar och tidigareläggningar av planerade investeringar eller om det ekonomiska utfallet avviker betydligt från investeringsbudgeten. Enligt Ekonomistyrningsverkets allmänna råd bör utfallssiffror presenteras för det år årsredovisningen avser och för de två föregående åren.

Inte heller i Ekonomistyrningsverkets bestämmelser nämns att investeringsplaner för samhällsinvesteringar som riksdagen har beslutat ska följas upp. Dock finns det bestämmelser om uppföljning av investeringsbudgetar som regeringen har fattat beslut om. Ekonomistyrningsverket noterar att det inte framgår huruvida också investeringsplaner för samhällsinvesteringar ska följas upp i årsredovisningen till följd av bestämmelsen ovan.

5.6 Instruktioner och regleringsbrev – en analys

Som framgår ovan ska resultatredovisningarna i årsredovisningen utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Med utgångspunkt i regeringens styrning av Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarmakten via instruktion och regleringsbrev har Ekonomistyrningsverket försökt identifiera likheter och skillnader i styrningen av myndigheterna. De företeelser som vi har identifierat redovisas nedan. Ekonomistyrningsverket menar att hur regeringen styr myndigheterna kan påverka hur myndigheterna återredovisar sitt resultat till regeringen och att en förändrad styrning därför kan ge förutsättningar för ett annat ansvarstagande för verksamheten och en förändrad redovisning av resultatet.

Företeelser i myndigheternas instruktioner

Företeelse i instruktion	FMV	FORTV	FM
Uppgifter	Ja	Ja	Ja
- styrs genom uppdrag av annan myndighet	Ja	Ja	Ja
Hänvisning till riksdagsbundet mål	Nej	Nej	Nej
Hänvisning till övergripande mål för verksamheten	Nej	Nej	Nej
Annat specifikt mål kopplat till del av verksamheten	Nej	Ja	Nej
Mål för kostnadseffektivitet	Nej	Ja	Nej
Miljömål	Nej	Nej	Ja
Samverkan	Nej	Nej ⁹²	Ja
Samordning	Ja	Nej	Ja

Företeelser i myndigheternas regleringsbrev

Företeelse i regleringsbrev	FMV	FORTV	FM
Uppgifter	Ja	Nej	Ja
Uppdrag	Ja	Ja	Ja
Hänvisning till riksdagsbundet mål	Ja	Nej	Ja
Hänvisning till mål för verksamhetsområdet	Nej	Nej ⁹³	Ja
Annat mål kopplat till verksamheten	Nej	Ja	Ja
Mål för kostnadseffektivitet	Nej	Ja	Nej
Miljömål	Nej	Ja	Nej
Åtterrporteringskrav	Ja	Ja	Ja
Indelning av verksamheten i resultatredovisningen	Nej	Ja	Ja
Samverkan	Ja	Ja	Ja
Samordning	Ja	Nej	Nej

Av Försvarets materielverks instruktion⁹⁴ framgår att huvuduppgiften (1 §) är att, i enlighet med Försvarmaktens investeringsplan och uppdrag, ansvara för upphandling av sådana varor, tjänster och byggentreprenader inom materieförsörjningsområdet som inte omfattas av Försvarmaktens upphandlingsansvar enligt förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Försvarets materielverks huvuduppgift enligt 1 § blir tydligare när den jämförs med Försvarmaktens instruktionsenliga uppgifter under rubrikerna Upphandling och Samverkan om investeringar.⁹⁵

⁹² Ordet samverkan finns i rubrik med följande text. 8 § Myndigheten ska utbyta erfarenheter och information med andra myndigheter i syfte att öka civila och militära synergieffekter inom Fortifikationsverkets verksamhetsområde.

⁹³ Dock står det i regleringsbrevet för 2022 att Fortifikationsverket ska bidra till att Försvarmaktens behov av anläggningar och fastigheter m.m. kan växa i den takt som anges i regeringsbeslutet den 17 december 2020 om inriktning för Försvarmakten 2021–2025 (Fö2018/01425, Fö2020/00228 [delvis] och Fö2020/01269 [delvis]). I regeringsbeslutet finns mål för verksamheten angivna.

⁹⁴ Förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

⁹⁵ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Enligt Fortifikationsverkets instruktion⁹⁶ är huvuduppgiften att ansvara för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås. Underhållet på fastigheterna ska inte dras ned för att frigöra medel för hyresgästen (1§).

Enligt Försvarmaktens instruktion⁹⁷ är Försvarmaktens huvuduppgift att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp (1§). Försvarmakten ska främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Försvarmakten ska ha *förmåga* att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt (2§).

Av 11 a §, under rubriken upphandling, framgår att Försvarmakten ska ansvara för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader som

- behövs för vidmakthållande, drift och underhåll av myndighetens materiel
- behövs för den verksamhet som bedrivs inom förråd, service och verkstäder
- är av särskild betydelse för Sveriges säkerhet och som ska användas av enheter i Försvarmakten som bedriver verksamhet som kräver ett kvalificerat säkerhetsskydd
- i övrigt avser anskaffning inom myndighetens verksamhet.

I samma paragraf framgår också att:

- Utveckling, anskaffning och modifiering av materielsystem i enlighet med Försvarmaktens investeringsplan omfattas inte av ansvaret enligt första stycket 1, 2 och 4. Försvarets materielverk ansvarar, i enlighet med 1 § första stycket förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk, för dessa upphandlingar. De genomförs på uppdrag av Försvarmakten.

I enlighet med vad regeringen har uttalat i den förvaltningspolitiska propositionen om att mål vanligtvis inte regleras i instruktionen,⁹⁸ finns inte någon referens till riksdagens övergripande mål för totalförsvaret, riksdagens mål för det militära försvaret eller regeringens mål för Försvarmaktens operativa förmåga i vare sig Försvarets materielverks huvuduppgift eller i någon av de övriga instruktionsenliga uppgifterna.

⁹⁶ Förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

⁹⁷ Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

⁹⁸ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, avsnitt 12.7. s.111.

"I varje instruktion ska som regel myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet. Vissa krav kan uttryckas tämligen detaljerat. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid, mål, liksom uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut."

Inte heller i Fortifikationsverkets instruktion finns någon referens till riksdagens övergripande mål för totalförsvaret, riksdagens mål för det militära försvaret eller till regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Även om begreppet förmåga finns med i Försvarsmaktens huvuduppgift finns det inte heller i Försvarsmaktens huvuduppgift eller i någon av de övriga instruktionsenliga uppgifterna, någon referens till riksdagens övergripande mål för totalförsvaret, riksdagens mål för det militära försvaret eller till regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Även detta i enlighet med regeringens ställningstagande i den förvaltningspolitiska propositionen om att mål vanligtvis inte regleras i myndigheters instruktioner.

Regeringen har i alla tre myndigheters instruktioner tilldelat dem uppgifter som de är ansvariga för att utföra och redovisa resultat i förhållande till. Regeringen har där också angivit att myndigheterna ska genomföra uppgifter på uppdrag av andra myndigheter. För Försvarets materielverk är det myndighetens huvudsakliga verksamhet som styrs genom uppdrag från Försvarsmakten och en mer begränsad del av verksamheten styrs direkt av regeringen. När det gäller Fortifikationsverket och Försvarsmakten styrs deras huvudsakliga uppgifter direkt av regeringen. Den styrning som ges av andra myndigheter avser endast en mindre del av respektive myndighets verksamhet.

Ytterligare styrning finns också i regleringsbrev för Försvarets materielverk och Försvarsmaken där regeringen har angivit uppgifter (av mer långsiktig karaktär) som myndigheterna har att fullgöra. Regeringen har också i regleringsbrev gett samtliga tre myndigheter uppdrag (av mer kortsiktig karaktär) som de ska fullgöra.

Som framgår ovan har regeringen inte styrt Försvarets materielverk, Fortifikationsverket eller Försvarsmakten genom att i deras instruktioner hänvisa till riksdagsbundna mål eller angivit övergripande mål för myndigheternas verksamhet. I styrningen av exempelvis Trafikverket har regeringen valt att frånga ställningstagandet i den förvaltningspolitiska propositionen om att mål vanligtvis inte regleras i instruktionen som Ekonomistyrningsverket har refererat till ovan och i instruktionen angivit att Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.⁹⁹ Motsvarande uppgifter om att verka för att mål nås finns i många andra myndigheters instruktioner.

För Fortifikationsverket har regeringen angivit mål som kopplar till en kostnadseffektiv förvaltning samt till en specifik del av myndighetens ansvarsområden. För Försvarsmakten har regeringen i instruktionen också hänvisat

⁹⁹ 1 § 4 st. förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

till riksdagens mål för miljön. Regeringen skulle kunna överväga att hänvisa till de försvarspolitiska målen som riksdagen beslutat i instruktionerna för Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten.

I regleringsbrev för Försvarets materielverk och Försvarsmakten har regeringen angivit att myndigheterna ska verka för de riksdagsbundna målen för totalförsvaret och det militära försvaret. I regleringsbrevet för Fortifikationsverket har regeringen inte preciserat att myndigheten ska verka för målen för totalförsvaret eller det militära försvaret. Dock står det i regleringsbrevet för Fortifikationsverket att

myndigheten ska bidra till att Försvarsmaktens behov av anläggningar och fastigheter m.m. kan växa i den takt som anges i regeringsbeslutet den 17 december 2020 om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025 (Fö2018/01425, Fö2020/00228 [delvis] och Fö2020/01269 [delvis]). I regeringsbeslutet finns mål för verksamheten angivna.

I regleringsbrev för Fortifikationsverket och Försvarsmakten har regeringen angivit mål som är mer specifika för myndigheternas verksamhet. De mål som regeringen har fört in i Fortifikationsverkets regleringsbrev är mål som berör avkastning och värdeförvaltning samt myndighetens roll som fastighetsförvaltare. De ytterligare målen som regeringen har angivit för Försvarsmakten berör bland annat jämställdhet och förstärkningar med anledning av det försämrade säkerhetsläget.

Av myndighetsförordningen följer att förvaltningsmyndigheter under regeringen ska verka för att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.¹⁰⁰ I Försvarsmaktens instruktion framgår att myndigheten ska samverka med annan myndighet vilket också framgår i samtliga tre myndigheters regleringsbrev. I både Försvarets materielverks och Försvarsmaktens instruktioner framgår att myndigheterna ska samordna verksamhet med andra myndigheter. Uppdrag att samordna verksamhet med annan finns också i Försvarets materielverks regleringsbrev.¹⁰¹

¹⁰⁰ 6 § 2 st. myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁰¹ Inom den statliga ekonomistyrningen finns det inte någon formell definition av begreppen samarbete, samverkan och samordning. Begreppen synes kunna användas synonymt.

6 Ekonomistyrningsverkets samlade överväganden

Ekonomistyrningsverket har valt att inte lämna uttryckliga förslag om den fortsatta utvecklingen av den ekonomiska styrningen av Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarmakten. I stället lämnar Ekonomistyrningsverket sina överväganden som ett underlag för regeringens fortsatta arbete med utvecklingen av den ekonomiska styrningen av dessa myndigheter.

De statliga myndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. Myndigheterna ansvarar för att tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdagen och regeringen har beslutat om. En tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna är därför en förutsättning för en väl fungerande styrning av statsförvaltningen.

6.1 Myndigheternas ansvar och befogenheter

De statliga myndigheternas instruktioner är ett grundläggande instrument i regeringens styrning och gäller tills vidare. En myndighets instruktion ska tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag och formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter. I varje instruktion ska som regel myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och andra för myndigheten specifika förhållanden regleras. Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet. Vissa krav kan uttryckas tämligen detaljerat.

Exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut:

- tidsbegränsade uppgifter
- uppgifter som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid
- mål
- uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov av att vara utförlig i beskrivningen.¹⁰²

Varje myndighetsledning är ansvarig för verksamheten inför regeringen. Detta regleras på följande sätt i 3 § myndighetsförordningen (2007:515):

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas

¹⁰² Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Enligt förarbetena till myndighetsförordningen är utgångspunkten att varje myndighet själv ansvarar för sin verksamhet inför regeringen. Med verksamhetsansvar avses ansvaret för att myndighetens verksamhet är inriktad mot målen och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen har ställt upp. Den som leder verksamheten – myndighetens ledning – bör ha ett ansvar som svarar mot befogenheten, det vill säga ledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den har tilldelats handlingsutrymme. I förarbetena framhålls särskilt vikten av att ansvaret kan identifieras. För att kunna följa upp och kontrollera att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt och med hög kvalitet krävs att myndighetens resultat redovisas och rapporteras på ett betryggande sätt. Pålitlig information ska tas fram samt redovisas och rapporteras på ett rättvisande sätt. Det gäller såväl rapporteringen inom myndigheten som den externa rapporteringen.¹⁰³

6.2 Ekonomistyrningsverkets överväganden om investeringsplanerna

Ekonomistyrningsverket har tidigare framfört att materielförsörjningen, personal och infrastruktur är produktionsfaktorer som behöver samordnas för att uppnå den önskade effekten.¹⁰⁴ Då investeringarna i materiel och infrastruktur syftar till att nå ett gemensamt mål bedömer Ekonomistyrningsverket att de bör styras, redovisas och följas upp på ett enhetligt sätt för att regeringen ska få ett ändamålsenligt och transparent underlag för att bedöma och besluta om myndigheternas verksamhet.

6.2.1 Enhetlig struktur för indelning av investeringsplaner

För att investeringsplaneringen ska vara transparent och användbar för regeringen anser Ekonomistyrningsverket att investeringsplanerna för försvarsmateriel och försvarsinfrastruktur bör ha samma indelning i objektsgrupper och sträcka sig över samma tidsperiod.

Med en gemensam struktur i investeringsplanerna skulle regeringen få underlag för en sammanhållen uppföljning av planerade investeringar inom försvarsområdet. Regeringen kan då tillförsäkra sig om att den fastställda planeringen ger förutsättningar för att nå uppställda mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. En enhetlig struktur skulle också ge regeringen möjlighet att redovisa en sammanslagen investeringsplan för försvarsmateriel och försvarsinfrastruktur till riksdagen. Uppgift om respektive myndighets finansieringsbehov för att genomföra de planerade

¹⁰³ SOU 2004:23, *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, betänkande av Utredningen om en översyn av verksamhetsförordningen.

¹⁰⁴ ESV 2019:31, *Utveckling av Försvarsmaktens investeringsplan – Ekonomistyrningsverkets iakttagelser av Försvarsmaktens budgetarbete för 2020-2022*.

investeringarna skulle kunna redovisas i anslutning till den sammanslagna investeringsplanen.

Ekonomistyrningsverket har tidigare konstaterat att regeringen har uttryckt önskemål om att Fortifikationsverket ska utveckla en redovisning av sin investeringsplanering kopplad till Försvarmaktens investeringsplanering, men där redovisningen även kan kopplas till de objektgrupper som ingår i nuvarande investeringsplan.¹⁰⁵

Ekonomistyrningsverket rekommenderade Fortifikationsverket att se över investeringsplanens indelning i objektgrupper och bedömde att inspiration bör kunna hämtas från objektgrupperna i Försvarmaktens investeringsplaner för de delar av investeringsplanerna som berör det militära försvaret.

För att ytterligare öka transparensen och enhetligheten i redovisningen av planerade utgifter för investeringar inom försvarsområdet kan det övervägas att även investeringsplanen för försvarsinfrastruktur ska inkludera den prognostiserade prisutvecklingen, på samma sätt som investeringsplanerna för försvarsmateriel.

6.2.2 Enhetlig styrning och uppföljning av investeringsverksamheten

Ekonomistyrningsverket kan konstatera att regeringen har styrt Fortifikationsverkets och Försvarmaktens uppföljning och åiterrapportering av investeringsplanerna på olika sätt.

Olika krav på myndighetens uppföljning av investeringsplaner i årsredovisningen

I Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2022 efterfrågar regeringen en uppföljning av utfallet för 2022 ställt mot investeringsplanen och utfallet både för 2021 och 2020 i årsredovisning och budgetunderlag. Väsentliga avvikelser mellan budget och utfall, samt väsentliga förändringar mellan åren, ska kommenteras. I budgetunderlaget ska Fortifikationsverket kommentera väsentliga förändringar av myndighetens investeringsplan för 2023–2025 jämfört med den beslutade planen.

Regeringen har inte efterfrågat motsvarande redovisning av Försvarmakten i fråga om investeringsplanerna för anskaffning och vidmakthållande av försvarsmateriel. I materielberättelsen, som är en bilaga till årsredovisningen, lämnar Försvarmakten dock en kort uppföljning av investeringsplanerna ställda mot utfallet.

Enligt Ekonomistyrningsverket bör regeringen få samma typ av åiterrapportering av investeringar i både försvarsmateriel och försvarsinfrastruktur. Detta för att regeringen ska kunna bedöma både hur väl myndigheterna hållit takten i

¹⁰⁵ ESV 2022:36, *Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet*.

investeringsverksamheten under året och om verksamheten bidrar till målet om Försvarsmaktens operativa förmåga.

Inför krav på uppföljning av investeringsplaner för samhällsinvesteringar

I regeringens bestämmelser nämns inte att investeringsplaner för samhällsinvesteringar som riksdagen har beslutat ska följas upp. Dock finns det bestämmelser om uppföljning av investeringsbudgetar som regeringen har fattat beslut om. Ekonomistyrningsverket noterar att det inte direkt framgår huruvida också investeringsplaner för samhällsinvesteringar ska följas upp i årsredovisningen till följd av regeringens bestämmelser. Detta då termen investeringsbudget ofta avser den investeringsbudget för verksamhetsinvesteringar och deras finansiering som regeringen beslutar om i de fall regeringen vill följa upp myndighetens verksamhetsinvesteringar särskilt. Ekonomistyrningsverket menar dock att uppföljning av investeringsplaner för samhällsinvesteringar kan vara ett sådant förhållande av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten, så att den ska redovisas i årsredovisningen.¹⁰⁶

Ekonomistyrningsverket har tidigare framfört att en viktig del av investeringsplaneringen är att investeringsplanerna följs upp – dels i årsredovisningen när det gäller utfall, dels i budgetunderlaget i fråga om förändringar i förslag till investeringsplaner.¹⁰⁷

Ekonomistyrningsverket menade och menar fortfarande att det ofta är svårt att förstå varför utfallet inte stämmer överens med vad som har budgeterats eller varför investeringsplanerna har ändrats i jämförelse med föregående år. Därför har Ekonomistyrningsverket föreslagit att myndigheterna gör en avvikelseanalys i sina årsredovisningar och budgetunderlag. Avvikelseerna bör analyseras utifrån

- förseningar och tidigareläggningar av investeringar
- innehållsmässiga ändringar
- ändringar i förväntade prisnivåer.¹⁰⁸

Investeringsplanen är ett inriktningsbeslut som ger styrning för den investeringsverksamhet som ska genomföras av myndigheterna. Ekonomistyrningsverket bedömer därför att myndigheternas investeringsverksamheter bör styras och följas upp på ett enhetligt sätt.

Bedömning av investeringsbehov för att nå målen

Ekonomistyrningsverket har tidigare föreslagit att Fortifikationsverket bör göra egna bedömningar av vilka årliga investeringsvolymerna som behövs för att uppnå de

¹⁰⁶ 2 kap. 4 § 4 st. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁰⁷ ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*.

¹⁰⁸ ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*.

försvarspolitiska målen samt av vad det faktiska utfallet förväntas bli. Genom att lämna sådana bedömningar blir myndigheternas ansvar för verksamheten inför regeringen tydligare, då det åtföljs av ett ansvar för att planera och bedriva investeringsverksamheten i den omfattning som krävs för att nå målen för verksamheten.¹⁰⁹

På motsvarande sätt bedömer Ekonomistyrningsverket att även Försvarets materielverk bör göra en självständig bedömning av hur investeringar i materiel behöver utvecklas över tid för att målen ska kunna nås.

6.2.3 Bedömning av finansiella risker i investeringsplanen

Försvarets materielverk arbetar med att ta fram en metod som myndigheten ska använda för att bedöma de avtalsbundna finansiella riskerna i anskaffningen av försvarsmateriel.

Metod för riskbedömning har tagits fram men ännu inte använts

Arbetet med att utveckla en metod som myndigheten ska använda för att bedöma de avtalsbundna finansiella riskerna i materielanskaffningen pågår och Ekonomistyrningsverket uppfattar att Försvarets materielverk kommer ha en modell som kan användas för att kunna prissätta de avtalsbundna finansiella riskerna på objektsnivå i investeringsplanen till det budgetunderlag som lämnas 2023.

Ekonomistyrningsverket noterar dock att några av de iakttagelser som Ekonomistyrningsverket tidigare har framfört inte är omhändertagna i den modell som Försvarets materielverk har tagit fram.

För det första är bedömningarna av de avtalsbundna riskerna även i den nya metoden delvis baserade på historiska data. Framför allt avser det Försvarets materielverks metod för att bedöma indexrisken men även till del också bedömningen av valutarisken. Ekonomistyrningsverket bedömer att det finns risk för att metoden för att bedöma finansiella risker inte omhändertar den finansiella effekten som förändrade ekonomiska förutsättningar i omvärlden, så som ökande eller sjunkande inflationsnivåer, kan få på utgifter för anskaffning av försvarsmateriel.

För det andra kommer det även i budgetunderlaget för 2024 inte vara möjligt att utläsa hur stora avsättningar myndigheten gjort i investeringsplanerna för att omhänderta risken för fördyringar till följd av omförhandlingar av avtal med industrin eller hur de fördelas på olika objekt. Det framgår av den beskrivning som Försvarets materielverk ger av innehållet i Försvarsmaktens budgetunderlag med tillhörande bilagor. Det medför att mottagaren av budgetunderlaget inte får en

¹⁰⁹ ESV 2022:36, *Analys av Fortifikationsverkets investeringsverksamhet*.

fullständig bild av hur Försvarsmakten bedömer att kostnaderna för enskilda väsentliga materielprojekt kommer falla ut under den period investeringsplanerna avser. En särskild informationshantering kan vara motiverad för att begränsa tillgången till informationen, men får inte förhindra att välinformerade beslut kan fattas på alla nivåer.

Ömsesidigt beroende ställer krav på förankring av modell för riskbedömning

Försvarets materielverk ska lämna ett formellt yttrande över genomförbarheten i Försvarsmaktens investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel. Yttrandet biläggs Försvarsmaktens budgetunderlag och lämnas till regeringen.

Ekonomistyrningsverket har tidigare bedömt att om den investeringsplan som Försvarsmakten redovisar till regeringen inte motsvarar Försvarets materielverks bästa bedömning av framtida utgifter för de ingående materielanskaffningarna bör myndigheten ange det i sitt yttrande. Därmed finns ett ömsesidigt beroende mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten avseende riskbedömningarna i materielanskaffningsprojekten som myndigheterna behöver förhålla sig till, dels vid Försvarets materielverk bedömning av riskerna, dels när och hur Försvarsmakten omhändertar underlagen i investeringsplanen.

Ekonomistyrningsverket bedömer att Försvarets materielverk och Försvarsmakten gemensamt bör besluta om fasta tidpunkter då Försvarets materielverk ska överlämna myndighetens samlade riskbedömning och beräkningar av den finansiella påverkan som riskbedömningen får på materielanskaffningsprojekten, både avseende kostnadsutveckling och leveranstidpunkt. När på året och hur många gånger per år denna information ska överlämnas bör styras av verksamhetens behov. Enligt uppgifter från Försvarets materielverk finns nu sådana tidpunkter fastställda.

Ekonomistyrningsverket bedömer att det är viktigt att den metod som Försvarets materielverk använder för att ta fram ett underlag som Försvarsmakten ska använda för redovisning till regeringen är förankrade hos båda myndigheterna. Detta för att också den mottagande myndigheten ska vara införstådd med hur underlaget har tagits fram samt vad det baseras på och därmed ha förtroende för underlaget.

Behov av enhetliga riskbedömningar i statens investeringsplanering

Försvarets materielverk har i samtal med Ekonomistyrningsverket lyft fram behovet av en statlig aktör med kompetens för att göra valuta- och ränteprognoser och möjligen även prognoser över vissa index.

Under 2021 föreslog Ekonomistyrningsverket att samhällsinvesteringar, i budgetunderlaget, ska budgeteras till förväntad prisnivå det år investeringen

genomförs.¹¹⁰ Ekonomistyrningsverket framhöll vidare att om regeringen vill att myndigheternas investeringsplanering ska utgå från samma, icke verksamhetspecifika, antaganden om prisutvecklingen kan det vara lämpligt med en generell reglering av sådana förutsättningar. Ekonomistyrningsverket bedömde också att det är viktigt att klargöra planeringsförutsättningarna för berörda myndigheter för att underlagen ska kunna upprättas på enhetliga grunder. Planeringsförutsättningarna kan också användas för att styra myndigheternas investeringsplanering så att den utgår från enhetliga bedömningar av olika makroekonomiska variabler.¹¹¹

Ekonomistyrningsverket anser att det finns fördelar med att de myndigheter som ska ta fram investeringsplaner för samhällsinvesteringar i möjlig utsträckning använder samma prognoser för valuta, inflation och räntor när de beräknar utgifterna för planerade samhällsinvesteringar. Ekonomistyrningsverket kan också se en effektivitetsvinst med att en statlig aktör med kompetens inom området sammanställer eller gör de prognoser för valuta, inflation och räntor som myndigheterna behöver beakta i sin investeringsplanering.

6.2.4 Sammanhållen planering och finansiering av investeringar i försvarsmateriel

Enligt Ekonomistyrningsverket bör planering och finansiering hållas samlat i en myndighet. Detta följer av skrivningen i förarbetena till myndighetsförordningen om att myndighetens ledning bör ha ett ansvar som svarar mot befogenheten, dvs. ledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den tilldelats handlingsutrymme och ekonomiska ramar. I dag är det Försvarets materielverk som disponerar anslag för anskaffning av försvarsmateriel och tillhörande bemyndiganderam.

Med utgångspunkt i förarbetena menar Ekonomistyrningsverket därför att det kan övervägas att Försvarets materielverk får ansvar för att ta fram och redovisa förslag till investeringsplan för anskaffning av försvarsmateriel i sitt budgetunderlag och för att framställa till regeringen om anskaffning av försvarsmateriel. Investeringsplanen bör då tas fram efter samråd med Försvarsmakten och utgå från Försvarsmaktens befintliga och kommande beställningar. Om regeringen bedömer att det finns behov, kan Försvarets materielverk uppdras att bifoga ett yttrande från Försvarsmakten om investeringsplanen när den lämnas till regeringen.

Ekonomistyrningsverket har tagit del av resonemangen i betänkandet Logistik för högre försvarsberedskap¹¹² om ansvarsfördelningen mellan Försvarets materielverk

¹¹⁰ ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*.

¹¹¹ ESV 2021:42, *Prisnivå för samhällsinvesteringar i myndigheternas budgetunderlag*.

¹¹² SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*, betänkande av Utredningen om en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarsmakten.

och Försvarsmakten om att investeringsplanen för anskaffning av försvarsmateriel även fortsättningsvis bör lämnas av Försvarsmakten. Ekonomistyrningsverket delar inte den uppfattningen utifrån skäl som har redovisats ovan.

6.3 Ekonomistyrningsverkets överväganden om resultatredovisningen

I detta uppdrag har Ekonomistyrningsverket analyserat Försvarets materielverks resultatredovisning i årsredovisningen. Även om motsvarande analyser inte har gjorts av Fortifikationsverket och Försvarsmaktens resultatredovisning så kan Ekonomistyrningsverkets resonemang vara relevanta också för dessa myndigheter. Det gäller inte minst hur regeringens styrning av myndigheterna påverkar resultatredovisningen i årsredovisningen.

Försvarets materielverk har arbetat med att utveckla sin resultatredovisning i årsredovisningen. Denna ambition återspeglas bland annat i Försvarets materielverks årsredovisning för 2021 och utvecklingen av de myndighetsinterna anvisningarna för arbetet med att ta fram årsredovisningen för 2022.

Ekonomistyrningsverket välkomnar denna ambition men vill på samma gång framhålla att det är viktigt att ytterligare öka följsamheten till regeringens och Ekonomistyrningsverkets bestämmelser om hur myndigheterna ska redovisa sina resultat i årsredovisningen för att resultatredovisningarna ska vara ändamålsenligt utformade efter regeringens behov. För att resultatet på ett bättre sätt ska kunna redovisas i enlighet med regelverket behöver Försvarets materielverk bland annat redovisa analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling. Ekonomistyrningsverket vill understryka att det är väsentligt att resultatredovisningen fokuserar på Försvarets materielverks resultat, dvs. myndighetens prestationer och effekterna av prestationerna med analyser och bedömningar.

Resultatredovisningen ska lämnas enligt den indelning som myndigheten bestämmer om inte regeringen har beslutat om annat. I linje med Ekonomistyrningsverkets överväganden om gemensamma strukturer för investeringsplanerna menar Ekonomistyrningsverket att det är en fördel om alla tre myndigheterna, dvs. Försvarets materielverks, Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens resultatredovisningar är indelade, eller underindelade, i verksamhetsområden som motsvarar Försvarsmaktens stridskrafter.

Samtidigt kan Ekonomistyrningsverket konstatera att de styrdokument, dvs. instruktioner och regleringsbrev som inte bara Försvarets materielverk utan även Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska redovisa sina resultat i förhållande till, ännu inte har anpassats så att de återspeglar statsmakternas senaste beslut om det

militära försvaret och mål för Försvarsmaktens operativa förmåga. Bland annat finns inte regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga i regeringens styrdokument till myndigheterna. Målet för Försvarsmaktens operativa förmåga är ett viktigt ingångsvärde för att kunna definiera och avgränsa vilka resultat, det vill säga prestationer och effekter, som Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten ska redovisa i sina resultatredovisningar till regeringen. Styrdokumentet kan därför behöva ses över för att myndigheternas resultatredovisning ska vara ändamålsenligt utformade för regeringens behov.

6.4 Resultatredovisningen speglar styrningen

Utifrån Ekonomistyrningsverkets genomgång av myndigheternas styrdokument kan Ekonomistyrningsverket konstatera att det finns både likheter och skillnader i regeringens styrning av Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten. Det som Ekonomistyrningsverket menar är de mest väsentliga skillnaderna är i vilken utsträckning verksamheten ska bedrivas direkt på uppdrag av regeringen eller på uppdrag av annan myndighet och om regeringen har angivit mål för verksamhetens övergripande inriktning eller ej.

I de fall regeringen i styrningen av myndigheterna refererar till de försvarspolitiska målen gör regeringen det i myndigheternas regleringsbrev. Regeringen skulle i stället kunna överväga att hänvisa till dem i instruktionerna för Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten. Ekonomistyrningsverket anser att det i styrningen av samtliga dessa myndigheter vore rimligt om den övergripande strategiska styrningen omsätts i regeringens direkta styrning av myndigheterna.

Ekonomistyrningsverket menar att genom att lyfta fram de försvarspolitiska målen i den direkta styrningen av myndigheterna förtydligas vad myndigheterna ska redovisa mot i sina resultatredovisningar. Det skulle förtydliga vilket resultat som myndigheterna ska eftersträva i sin verksamhet och underlätta för myndigheterna att redovisa de för regeringen relevanta prestationerna och effekterna. Det skulle också förtydliga vilka indikatorer som myndigheterna lämpligen bör ta fram för att indikera att verksamhetens resultat bidrar till att uppnå de övergripande målen för verksamheten.

Ekonomistyrningsverket menar även att genom att styrningen ges direkt till myndigheten från regeringen, i stället för att myndigheten bedriver sin verksamhet på uppdrag av annan myndighet, så förtydligas även att det är den utpekade myndigheten som är ansvarig för den aktuella verksamheten och att myndigheten ska redovisa resultatet av den till regeringen i sin resultatredovisning.

En myndighets ledning är ansvarig för verksamheten inför regeringen. Myndighetens verksamhet definieras genom myndighetens instruktion men även via dess

regleringsbrev och genom andra beslut från regeringen. För den verksamhet som myndigheten är ansvarig för ska myndighetens ledning också säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

För myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) inbegriper det att identifiera omständigheter som utgör en väsentlig risk för att myndigheten inte ska kunna fullgöra sina uppgifter, nå verksamhetens mål och fullgöra kraven i 3 § myndighetsförordningen om legalitet, effektivitet och god hushållning samt att redovisa verksamheten på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Med ledning av riskanalysen ska myndigheterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de med rimlig säkerhet ska kunna fullgöra sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen.

Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten – omfattas alla av internrevisionsförordningen och därmed också preciseringarna om den interna styrningen och kontrollen på myndigheterna. Ansvar för verksamheten är inte begränsat till de uppgifter som utförs av myndigheten utan omfattar även uppgifter som myndigheten ansvarar för men som utförs av annan. Där myndigheter under regeringen har en överlappande verksamhet definieras ansvaret för verksamheten utifrån myndighetens uppgift. En myndighet ansvarar därmed inte för en verksamhet som har avgränsats som en annan myndighets uppgift. Men om verksamheten bedrivs i en annan organisation än i en förvaltningsmyndighet under regeringen kan ansvaret för verksamheten även sträcka sig in i andra organisationer.

För Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten finns ett förhållande där Fortifikationsverket och Försvarets materielverk ska genomföra vissa av sina instruktionsenliga uppgifter på uppdrag av Försvarsmakten – det vill säga ett beställar-utförarförhållande. Det skulle kunna tolkas som att regeringen har delegerat viss del av styrningen av Fortifikationsverket och Försvarets materielverk till Försvarsmakten. I en sådan situation kan det uppstå oklarheter om vilken myndighet som är ansvarig för den aktuella verksamheten inför regeringen och vilken myndighet som ansvarar för att identifiera och hantera risker inom ramen för uppgiften – är det den myndighet som beställer som är ansvarig för den aktuella verksamheten eller är det den utförande myndigheten som är ansvarig för den.

Ekonomistyrningsverket menar att det finns en risk för att styrningen av en myndighet blir otydlig om den inte ges direkt av regeringen utan genom att myndigheten ska agera på uppdrag av en annan myndighet. I vissa situationer kan det dock finnas skäl för att det ska finnas en sådan styrning. Den bör dock inte omfatta den huvudsakliga verksamhet som myndigheten ska bedriva utan bör i sådana fall beröra en mer begränsad del av verksamheten.

Enligt Ekonomistyrningsverket finns det här anledning att lyfta fram resonemangen i myndighetsförordningens förarbeten¹¹³ om att den som leder verksamheten – generellt – bör ha ett ansvar som svarar mot befogenheten, det vill säga att ledningen bör ansvara inför regeringen i samma mån som den har tilldelats handlingsutrymme. Det är viktigt att ansvaret kan identifieras.

Även Styrutredningen som lämnade sitt betänkande 2007 resonerade om att frågan om ansvar baserar sig på diskussionen om kontroll och ansvarsutkrävande på tanken att den som tilldelas ett uppdrag också ska kunna hållas ansvarig för hur han eller hon sköter detta uppdrag. Ansvar och ansvarsutkrävande bygger på att en uppdragsgivare ställer krav på uppdragstagaren som denne måste leva upp till.¹¹⁴

Utredningen Översyn av materiel- och logistikförsörjningen som lämnade sitt betänkande 2016 menade att den dåvarande organisationen var utformad utifrån materieförsörjningens krav och att Försvarsmakten därför – vid den tidpunkten – inte hade ett tillräckligt inflytande över alla de processer som påverkade den operativa förmågan i krigsförbanden.¹¹⁵ Utredningen konstaterade att en uppdelning av en verksamhet mellan två myndigheter i sig inte behöver vara ett problem. En uppdelning kräver dock att ansvaret är tydligt reglerat för att myndigheterna ska kunna genomföra sina uppdrag.¹¹⁶

Ekonomistyrningsverket menar att om flera myndigheter ska samverka mot ett gemensamt mål kan det finnas skäl för regeringen att överväga om det är ändamålsenligt att en eller flera av myndigheterna ska genomföra sin verksamhet på uppdrag av någon av de andra. Om regeringen bedömer att en myndighet ska bedriva sin verksamhet på uppdrag av en annan myndighet kan ett undantag från bestämmelserna om resultatredovisning i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag övervägas. I detta fall skulle det innebära att Försvarets materielverk, i fråga om 1 § i sin instruktion, i stället för att redovisa sina resultat till regeringen ska rapportera till Försvarsmakten och samråda med Försvarsmakten om vilken rapportering som behövs. Motsvarande undantag skulle också kunna införas i fråga om uppgifterna i 1 och 6 § i Fortifikationsverkets instruktion.

Ett distinktare sätt för regeringen att styra kan vara att tydligt ange de enskilda myndigheternas uppgifter och ansvar och att ställa krav på att myndigheterna ska samverka utifrån sina respektive uppgifter för att nå ett gemensamt mål. Det kan åstadkommas genom att regeringen i myndighetens instruktion inte anger att

¹¹³ SOU 2004:23, *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 85, betänkande av Utredningen om en översyn av verksamhetsförordningen.

¹¹⁴ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 212 f., betänkande av Styrutredningen.

¹¹⁵ SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*, s. 115, betänkande av Utredningen Översyn av materiel- och logistikförsörjningen.

¹¹⁶ SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*, s. 123, betänkande av Utredningen Översyn av materiel- och logistikförsörjningen.

uppgiften ska genomföras på uppdrag av annan myndighet utan att det är ett självständigt ansvar för myndigheten att genomföra uppgiften.

Regeringen kan också i den direkta styrningen av berörda myndigheter förtydliga att myndigheterna ska samverka för att uppnå det gemensamma målet, om regeringen bedömer att det finns ett behov av det. Ett krav på samarbete finns dock redan angivet i 6 § myndighetsförordningen där det bland annat framgår att myndigheter genom samarbete med andra myndigheter ska ta till vara på de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

För att myndigheterna ska fullgöra de krav som finns i 3 § myndighetsförordningen om effektivitet och god hushållning behöver de föra en dialog om hur de olika berörda myndigheterna ska bidra, för att uppgifterna ska kunna lösas på ett effektivt sätt och med god hushållning av statens medel. Genom den regleringen ställs ytterligare krav på myndigheterna om samarbete, samverkan och samordning när de utför uppgifter som överlappar och där det finns ett gemensamt mål.

Bilaga – Uppdraget



Regeringen

Försvarsdepartementet

Regeringsbeslut

2020-12-17

Fö2020/01216 (delvis)

Fö2020/01269 (delvis)

Ekonomistyrningsverket

Box 453 16

104 30 Stockholm

Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att lämna stöd till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket avseende ekonomisk styrning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att lämna stöd till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket avseende ekonomisk styrning.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 15 februari 2018 om uppdrag till Statskontoret avseende intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten (Fö nr 4). I uppdraget tog Statskontoret stöd av Ekonomistyrningsverket. Den 14 december 2018 överlämnades Statskontorets rapport och Ekonomistyrningsverkets bedömningar av ändamålsenligheten i Försvarsmaktens investeringsplan till regeringen.

Regeringen beslutade den 11 april 2019 om uppdrag till Ekonomistyrningsverket att stödja Försvarmakten och Försvarets materielverk (Fö nr 4). Ekonomistyrningsverket redovisade sina iakttagelser från arbetet till regeringen den 11 november 2020.

Närmare om uppdraget

Ekonomistyrningsverket ska lämna stöd i utvecklingen och uppföljningen av myndigheternas finansiella styrning och resultatstyrning, bl.a. avseende de investeringar som respektive myndighet ansvarar för.

Ekonomistyrningsverket ska också lämna stöd avseende utvecklingen av den ekonomiska rapporteringen och resultatredovisningen, med särskilt fokus på myndigheternas budgetunderlag och årsredovisningar, så att dessa är ändamålsenligt utformade för regeringens behov.

I uppdraget ska Ekonomistyrningsverket ta hänsyn till mål för Försvarmaktens operativa förmåga.

Iakttagelser och förslag till åtgärder ska redovisas löpande för och en rapport ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Finansdepartementet) senast den 15 oktober 2022.

Ekonomistyrningsverket får löpande fakturera Försvarmakten och Försvarets materielverk för genomförandet av uppdraget.

På regeringens vägnar



Peter Hultqvist



Johanna Horn Peterson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, FCK

Finansdepartementet/BA, EA E2, OFA ESA, OFA SFÖ

Fortifikationsverket

Försvarets materielverk

Försvarsmakten

ESV gör Sverige rikare

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