

Förvarsstrukturkommittén (Fö 2010:01)

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Försvarets materielverk-Försvarsmakten

Konsekvenser för finansiering och redovisning av eventuellt ändrad
ansvarsfördelning

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2011-01-20

Dnr: 49-1168/2010

ESV-nr: 2011:4

Copyright: ESV

Rapportansvarig: C-G Gustavsson

Förord

ESV har på uppdrag från Försvarsstrukturkommittén (Fö 2010:01) utrett redovisnings- och finansieringslösningar när det gäller ett översiktligt förslag som kommittén arbetar med för hur materiel och logistik ska hanteras inom det militära försvaret.

I detta ärende har avdelningschef Pia Heyman beslutat. Expert Claes-Göran Gustavsson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också expert Curt Johansson deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
3 Grunderna för nuvarande rutiner och arbetsfördelning avseende försörjning med materiel och tjänster m.m.	8
4 Utgångspunkter för ESV:s förslag	9
4.1 Försvarstrukturkommittén.....	9
4.2 Redovisning och finansiering av investeringar och rörelsekapital i staten.....	9
5 Förslag	11
5.1 Grundläggande modell.....	11
5.1.1 Finansiering av materiel och förnödenheter	11
5.1.2 Förstörd, skadad och överbliven materiel m.m.	13
5.1.3 Statsmakternas styrning av anskaffningarna	14
5.1.4 Anslagsstruktur	15
6 Motiv och överväganden	17
7 Övergången	19
Bilaga 1	22
Kommitténs diskussionsunderlag om förändrad anslagsstruktur	22

1 Sammanfattning

ESV har på uppdrag från Förvarsstrukturkommittén (Fö 2010:01) utrett hur redovisning och finansiering kan ändras i avsikt att möjliggöra en ändrad arbets- och ansvarsfördelning mellan Förvarsmakten (FM) och Förvarets materielverk (FMV). FMV skulle, i stället för FM, anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel, förnödenheter och tjänster i det militära försvaret. FMV ska stå den finansiella risken över livscykeln medan FM ska ansvara för professionell beställarkompetens i termer av förmåge- och tillgänglighetskrav och ta den operativa/operationella risken. FM betalar FMV för de årliga kostnaderna för avskrivningar, underhåll och andra kostnader förenade med nyttjandet.

Uppdraget har genomförts under mycket begränsad tid och har styrts av den tids- och resursbegränsning som detta medfört. Detta innebär bl.a. att utredningen hålls på en mer principiell än detaljerad nivå.

ESV har genom uppdraget föreslagit lösningar för att hantera kommitténs eventuella förslag. Verket har emellertid inte genom uppdraget tagit ställning till detta förslag som sådant.

För att fullt ut klara de förändringar som kommittén redovisat för oss krävs att finansieringsformerna ändras. Vi har i våra överväganden kommit fram till att den finansieringsmetod som bäst tillgodoser de krav som vi härlett från kommitténs arbetshypotes är att använda avkastningspliktigt statskapital hos FMV som omsätts genom att avskrivningsmedel som ingår i de avgifter FM betalar används för investeringar. Då investeringsvolymen efter statsmakternas godkännande behöver ökas tillförs statskapital från anslag. Metoden har stora likheter med hur förnödenhetslager f.n. finansieras. En vidareutveckling av metoden kan vara att använda avkastningskravet för att skriva upp statskapitalet. Härigenom skulle en i huvudsak real investeringsvolym kunna omsättas utan att anslag behöver tillföras bara för att hantera prisutveckling.

Vi diskuterar särskilt hur sådan materiel ska hanteras ur ett ekonomiskt perspektiv som förstörs i väpnade insatser, skadas eller blir överflödigt till följd av t.ex. operativa överväganden. Det är främst frågan om hur materiel som förstörs i militära stridsoperationer ska hanteras som gör att vi har fastnat för en modell med statskapital. Även eventuella behov av att finansiera mer traditionella förrådsställda beredskapslager talar för en sådan metod.

Förslaget får också effekter på hur statsmakterna kan styra anskaffningsverksamheten. Ett system med bemyndiganden att göra långsiktiga åtaganden för staten i anskaffningsverksamheten behövs även om det inte direkt kopplas till framtida belastning av investeringsanslag. Ett sådant system kan knytas nära ett system med anskaffningsplaner som kan behöva utvecklas ur de investeringsplaner som f.n. upprättas.

Vi ser också fördelar i tankar hos kommittén att förbättra styrningen genom anslag i samband med att anslagsstrukturen ändå behöver ändras.

2 Inledning

ESV har på uppdrag från Förvarsstrukturkommittén (Fö 2010:01) utrett hur redovisning och finansiering kan ändras i avsikt att möjliggöra en ändrad arbets- och ansvarsfördelning mellan Förvarsmakten (FM) och Förvarets materielverk (FMV) som kommittén kan komma att föreslå. Också indelning av och ändamål med anslagen kan kommittén komma att föreslå ändring av. Förslaget skulle innebära att FMV, i stället för FM, ska anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel, förnödenheter och tjänster i det militära försvaret. För detta ska FMV tilldelas anslag grundat på utgifter för investeringar och tjänsteupphandlingar. De bemyndiganden som är förenade med anskaffningsuppdraget ska också ges till FMV. FMV ska stå den finansiella risken över livscykeln. FM ska ansvara för professionell beställarkompetens i termer av förmåge- och tillgänglighetskrav och ta den operativa/operationella risken. I förslaget får FM å sin sida betala FMV för de årliga kostnaderna för avskrivningar, underhåll och andra kostnader förenade med nyttjandet.

Uppdraget har genomförts under mycket begränsad tid och har styrts av den tids- och resursbegränsning som detta medfört. Detta innebär bl.a. att utredningen hålls på en mer principiell än detaljerad nivå.

ESV har inte tagit ställning till ändamålsenligheten i den modell som kommittéen kan komma att föreslå utan enbart utrett hur redovisningen och finansieringen kan ändras för att möjliggöra förslaget.

3 Grunderna för nuvarande rutiner och arbetsfördelning avseende försörjning med materiel och tjänster m.m.

FMV är en stödmyndighet till FM vad gäller anskaffning av materiel. FM disponerar anslag för materielanskaffningen och betalar FMV i samband med leveranser, som i många fall kan bestå av delleveranser. FMV beställer, följer upp och tar emot leveranser från externa leverantörer och levererar därefter till FM som tar upp materielen i sin balansräkning. Intill leverans finansierar FMV sina utlägg genom tillgång till en särskild kredit i Riksgälden.

Inom FM finns en särskild organisation för stödverksamhet som benämns FM LOG. Till stor del finansieras förbrukningen av sådana resurser som anskaffas av FMV och som FM LOG förser förbanden med genom att kostnader för lageruttag omförs från anslag för verksamheten till anslaget för anskaffningar.

4 Utgångspunkter för ESV:s förslag

ESV:s utredningsförslag utgår från dels de förändringar som Försvarsstrukturkommittén kan komma att lägga fram, dels från tänkbara modeller för redovisning och finansiell styrning i staten.

4.1 Försvarstrukturkommittén

I kommitténs uppdrag till ESV anges, som framgår av inledningen några utgångspunkter för utredningsarbetet. Det gäller vissa förslag som kommittén kan komma att lämna. Det handlar i grunden om en ändrad ansvarsfördelning mellan FM och FMV med åtföljande organisationsförändringar.

Förändringsförslagen innebär enligt vår mening att FMV i ändå högre grad än f.n. skulle få rollen som en uppdragsmyndighet med en i hög grad dominerande avnämare i form av FM. Samtidigt skulle FM i förslaget ändå mer uttalat än f.n. få rollen som köpare av de tjänster FMV tillhandahåller, där FM är enbart användare och inte förvaltare av materielen. Krigsmateriel skulle härigenom mer uttalat bli en produktionsfaktor i myndigheten FM:s löpande prestationer och mer kunna likställas med anläggningstillgångar och lagervaror i andra myndigheters produktion än med infrastrukturella tillgångar. Samtidigt övergår förvaltningsansvaret till FMV, som enligt förslaget också skulle få ett ännu mer uttalat ansvar för att se till kostnaderna under hela livscykeln.

Ett förslag som kommittén också arbetat med och som hänger nära samman med det ändrande ansvaret för FM är att knyta anslags- och verksamhetsindelningarna närmare varandra.

4.2 Redovisning och finansiering av investeringar och rörelsekapital i staten

För att från statsmakternas sida förse de statliga myndigheterna med de ekonomiska resurser som krävs för deras verksamhet används anslag samt lån, räntekonton och andra krediter i Riksgälden. Till detta kommer vissa möjligheter för myndigheterna att bedriva verksamheten med s.k. extern finansiering i form av avgifter och bidrag. För de flesta myndigheterna används anslag för att finansiera verksamhet och inte för att finansiera tillgångar. I detta avseende utgör FM ett undantag tillsammans med myndigheter som anskaffar, förvaltar och driver infrastrukturella tillgångar (främst Trafikverket). Från anslag kan också finansieras statliga tillgångar i form av utlåning samt natur- och kulturtillgångar (museitillgångar, naturvårdsområden etc.) I de andra myndigheterna finansieras tillgångar med lån, räntekonton och krediter i Riksgälden. Det gäller tillgångar som används i myndigheternas verksamhet oberoende av hur verksamheten finansieras

men det finns också vissa möjligheter att i begränsad omfattning finansiera tillgångar med externa medel.

I flera av statens verksamheter krävs bindande åtaganden om framtida utgifter för att verksamheten ska kunna bedrivas. För sådana fall finns ett system med bemyndiganden. Detta system tillämpas för investeringar i försvarsmateriel.

ESV utredde år 2005 på uppdrag från Försvarsstyrningsutredningen (2004:02) frågor om lånefinansiering av försvarsmateriel. Uppdraget redovisades i rapporten Lånefinansierings av försvarsmateriel (ESV 2005:23). I rapporten redovisas det statliga finansieringssystemet utförligt.

5 Förslag

Vi har i vårt arbete inledningsvis konstaterat att det inte finns en färdig finansierings- och styrmodell som kan hantera den modell som kommittén presenterat för oss. I stället kommer man att behöva kombinera och komplettera några av de förekommande anslags- och finansieringsformerna. Vårt huvudförslag kan anpassas med hänsyn till de överväganden som statsmakterna skulle behöva göra i en slutlig utformning.

5.1 Grundläggande modell

För att fullt ut klara de förändringar som kommittén arbetat med behöver finansieringsformerna ändras. Vidare krävs särskilt att det görs klart hur sådan materiel som förstörs i väpnade insatser, skadas eller blir överflödigt till följd av t.ex. operativa överväganden ska hanteras ur ett ekonomiskt perspektiv. Förslaget får också effekter på hur statsmakterna kan styra anskaffningsverksamheten. Vi ser också möjligheter att förbättra styrningen genom anslag i samband med att anslagsstrukturen ändå behöver ändras till följd av förslagen i övrigt.

5.1.1 Finansiering av materiel och förnödenheter

Vi föreslår att FMV, för att klara de förändringar som kommittén arbetar med, finansierar anskaffning av de tillgångar som det här är fråga om med anslagsmedel (statskapital). Egna tillgångar som behövs i FMV:s verksamhet bör finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Därtill kan samarbete med privata aktörer leda till att vissa materielltjänster anskaffas utan att staten gör egna investeringar, s.k. offentligt privat samarbete (OPS). Genom avgifter från FM kommer FMV att få ersättning för kapitalkostnader. Vi föreslår att denna ersättning, till den del tillgångarna finansieras med statskapital, ska kunna användas för att anskaffa ny materiel. Detta gäller även lagertillgångar. För uttag av lagervaror betalar FM också en avgift där influtna avgifter ska kunna användas för att anskaffa nya lagervaror. Så sker redan idag genom att medel för sådana uttag förs från berörda anslag till materielanskaffningsanslaget. Vi förutsätter att FM tilldelas anslag som också täcker de avgifter som FMV kommer att ta ut för sitt tillhandahållande. Så är f.n. inte fallet, utom när det gäller lagerhållna förnödenheter, utan det blir en förändring av anslagsberäkningen som behöver göras vid omläggningen av systemet.

Det är enligt vår mening betydelsefullt att alla investeringsmedel beläggs med en räntefaktor så att neutralitet finns mellan de olika finansieringsformerna.

Fördelningen mellan anslags- och lånefinansiering behöver läggas fast efter vad som är lämpligt med hänsyn till behovet att använda de olika styrformerna och göras på ett tydligt sätt som inte medger manipulationer. Enligt vår mening bör

finansieringen med statskapital åtminstone omfatta sådana anskaffningar som är politiskt sett strategiska. Det rör sig åtminstone om sådan materiel som enligt lagstiftning klassificeras som krigsmateriel. Eftersom det kan vara problem att finna en fullständigt klar skiljelinje och vi i vårt förslag förutsätter att också anslagsmedlen räntebeläggs ser vi fördelar med att finansiera all materiel som FMV tillhandahåller FM med anslagsmedel. Däremot kan det vara lämpligt att finansiera den utrustning som FMV själv använder i sin verksamhet med lån i Riksgäldskontoret. Dessa tillgångar hanteras då på samma sätt som gäller för andra myndigheter. Detta kan också vara lämpligt eftersom FMV arbetar på uppdrag inte bara för FM:s räkning. Sådana tillgångar finns nu inom FM Log och förs över till FMV med tillhörande lån. Vi föreslår alltså att det är på detta sätt som gränsen sätts mellan vad som ska finansieras med statskapital eller lån. Vi utgår emellertid från att tillgångar som kan komma att användas på båda sätten, det kan exempelvis gälla drivmedelsförråd, finansieras med statskapital.

Vi utgår i förslaget också från att anslagsmedel kan behöva anvisas för materielanskaffning. Det görs i vårt förslag i form av anslag för kapitaltillskott netto. Det innebär att anslagsbeloppet inte innefattar hela det belopp som investeras utan endast investeringsmedel som behövs om de avskrivningsmedel som FMV erhåller i avgifterna från FM (och möjligen i begränsad omfattning FMV själv) inte räcker till för att klara de investeringsvolymerna som statsmakterna har godkänt. Kapitalet tas då in i FMV:s balansräkning genom att medlen tas ut från statskassan och sätts in på FMV:s räntekonto samtidigt som anslaget avräknas. Någon direkt koppling till investeringsutgifter görs inte utan avlyftet grundas på den investering- och betalningsplanering som vi förutsätter ligga som grund för anslagsbeslutet. Huvuddelen av investeringarna kommer normalt sett att finansieras med avskrivningsmedel. Det är möjligt att kapitaltillskott inte behövs vissa år. Om å andra sidan behovet av investeringsmedel i form av statskapital skulle minska levererar FMV in överskottet av statskapital på inkomsttitel. Motiv för detta finns genom att det överflödiga kapitalet beläggs med avkastningsränta som belastar FMV:s resultat i den mån räntan på räntekontot inte täcker avkastningskravet.

De anslagsfinansierade tillgångarna som nu förvaltas av FM förs vid omläggningen över till FMV och redovisas där tillsammans med det statskapital som samtidigt förs över. Statskapitalet görs avkastningspliktigt på det sätt som framgår av 24 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), dvs. beläggs med statens avkastningsränta. De avgifter som FM sedan betalar innehåller ersättning för avskrivningar. Dessa avskrivningsmedel får FMV, som vi redan nämnt, behålla och använda för att anskaffa materiel. Om så inte sker kommer statskapitalet att bestå av dels anläggnings- och omsättningstillgångar, dels medel på FMV:s räntekonto och fordringar på FM (för utestående avgiftsräkningar). De generella reglerna enligt 25 § kapitalförsörjningsförordningen anger att medel som motsvarar avkastningskravet (statens avkastningsränta på bokfört statskapital) ska betalas in till statskassan och

redovisas mot inkomsttitel. Det skulle enligt vår mening finnas fördelar med att ge FMV undantag från denna bestämmelse och utforma modellen så att den avkrävda avkastningen i stället ska användas till att skriva upp statskapitalet. Kapitalet skulle på det sättet kunna behållas på en i huvudsak real nivå utan att statsmakterna behöver tillföra statskapital från anslag. Vi vill här påpeka att det generella kravet på inleverans härrör från det faktum att statskapital med avkastningskrav traditionellt har använts för uppdragsverksamheter med i huvudsak utomstatliga kunder. En positiv följd effekt av förslaget skulle vara att anslag motsvarande avkastningen inte behöver anvisas både i anslag för FM:s driftkostnader och som tillskott av statskapital, utan endast via FM:s driftkostnadsanslag. Den tekniska justeringen av utgiftstaket till följd av omläggningarna skulle således bli mindre samtidigt som utgifter och utgiftstak kommer att bli något lägre även framöver. En mer komplicerad variant av vårt förslag tillämpades under 1980-talet för några uppdragsmyndigheter.

En övergångsfråga som behöver hanteras är hur sådana anslagsmedel skall hanteras som eventuellt kan vara outnyttjade i samband med övergången. Sådana medel kan behöva tas in som kapitaltillskott vid övergången så att det ingående statskapitalet hamnar på rätt nivå i förhållande till anskaffningsplaneringen.

Det är inte helt uteslutet att staten även i framtiden kan behöva anskaffa tillgångar som redan från början förrådsställs för beredskapsändamål. Vi utgår från att det med det ändrade ansvarsförhållandet skulle bli FMV som ansvarar för dessa i alla avseenden. Myndigheten behöver i sådana fall tilldelas (brutto)anslag för anskaffningarna, men också för service, underhåll, bevakning etc. Det statskapital som redovisas vid sådana anskaffningar bör som f.n. inte vara avkastningspliktigt eftersom materielen huvudsakligen inte används i verksamheten. Kapitalet kommer också att skrivas ned i takt med eventuella av- och nedskrivningar på materielen.

5.1.2 Förstörd, skadad och överbliven materiel m.m.

Till den del materiel används endast i normal fredstida myndighetsverksamhet finns inte anledning att särbehandla den materiel som FM eller FMV använder jämfört med hur andra myndigheter behandlas. Det innebär att kostnader för avskrivning och ränta eller avkastning ersätts av berörd verksamhet oberoende av vilken typ av materiel det är fråga om. Däremot finns det verksamhet som är specifik för det militära försvaret och kan behöva hanteras på annat sätt. Det gäller först och främst särskild krigsmateriel i form av vapensystem med plattformar och liknande när de används i militära insatser grundade på politiska beslut. I sådana fall menar vi att de nedskrivningskostnader som kan uppkomma då sådan materiel förstörs bör finansieras genom nedskrivning av statskapital. Detta är också ett grundläggande skäl till varför sådan materiel enligt vår mening bör finansieras med statskapital. På sikt kan det dock krävas att medel för sådan materiel behöver tillföras från anslag, nämligen om ersättningsinvesteringar krävs. Vi förutsätter dock att detta bör ingå i den

anskaffnings- och investeringsplanering som får ökad vikt för statsmakterna i vårt förslag.

När materiel, oberoende av vilken typ det är fråga om, skadas i icke stridande verksamhet bör å andra sidan den myndighet som disponerar materielen också stå för kostnader i form av reparationer och underhåll, men också eventuella nedskrivningskostnader. Det betyder att FM ska stå för sådana kostnader. Det kan emellertid diskuteras om det ska vara möjligt för FM att åstadkommas en riskspridning för sådana fall genom en försäkringsmässig lösning, i första hand hos FMV.

En utgångspunkt som vi har förstått att kommittén har i sitt eventuella förslag är att FMV ska stå för den finansiella risken i anskaffningarna. Det innebär att FM inte binds vid att nyttja materiel under hela dess livslängd. I sådana fall då FM beslutar att avbryta nyttjandet av vissa tillgångar ska FMV svara för de finansiella och andra kostnader som kan uppstå om det inte är möjligt att sälja materielen eller hyra ut den till någon annan eller att FMV har anskaffat materielen så att risken finns hos någon annan, t.ex. genom operationell leasing. En sådan risk måste dock förenas med möjligheter för FMV att finansiera de kostnader som myndigheten har och som inte skulle täckas av intäkter. Eftersom FM är den helt dominerande kunden och man inte kan räkna med att statsmakterna täcker kostnaderna med anslag behöver FMV i sin prissättning täcka sina risker för att sådana kostnader uppkommer. Utöver FMV:s faktiska kostnader för avskrivningar och ränta, eventuell service och underhåll samt administrationskostnader av olika slag bör priserna därför innefatta också ett risk- eller vinsttillägg. På motsvarande sätt kan man utgå från att leasingföretag agerar när det gäller operationell leasing.

Ett speciellt fall uppkommer om statsmakterna bedömer att överbliven materiel bör förrådsställas för beredskapsändamål. I sådana fall då det är fråga om anslagsfinansierad materiel bör avkastningsplikten upphöra för det statskapital som finansierar tillgångarna. Om materielen är lånefinansierad behöver dock anslag tillföras för att lösa lånen och tillgångarna redovisas med icke avkastningspliktigt statskapital som motpost i balansräkningen.

5.1.3 Statsmakternas styrning av anskaffningarna

Idag får FM en bemyndiganderam för sådana åtaganden som FM gör mot FMV och som kommer att medföra framtida anslagsbehov. Av budgetlagen framgår att regeringen måste ha riksdagens bemyndigande för att beställa varor och tjänster som medför utgifter även under senare budgetår än det år statens budget avser. Den tillämpning som utvecklats under senare år innebär att beställningsbemyndiganden endast begärs för åtaganden som medför utgifter under senare budgetår och inte för åtaganden som medför utgifter under det år budgeten avser.

Utgifter för anskaffning av krigsmateriel redovisas idag mot anslag vid leverans från FMV till FM. Leverans anses ske med utgångspunkt från s.k. milstolpar som

fastställs för varje projekt. Om anskaffning och förvaltning av materiel överförs från FM till FMV och finansieras som vi har föreslagit kommer återanskaffningar av materiel att kunna finansieras från egna medel som genereras med avgifter för kapitalkostnader. I de fall som dessa inte räcker till behöver nytt kapital tillföras från anslag. Utgifter för anskaffningar kommer alltså inte att finansieras direkt från anslag. Statsmakterna kan således inte vare sig besluta eller följa upp anskaffning av materiel via anslag på statsbudgeten. En ny modell behöver därför utvecklas för hur bemyndiganden för anskaffning av materiel hanteras. Budgetlagen förutsätter att anskaffning av s.k. krigsmateriel ska finansieras utgiftsmässigt från anslag. Av budgetlagen framgår att de generella bestämmelserna om finansiering inte gäller om riksdagen beslutar om någon annan finansiering. Införandet av en ny modell medför därför att riksdagen särskilt måste besluta om hur försvarets materielinvesteringar ska finansieras.

Budgetlagens bestämmelser om beställningsbemyndiganden är tydligt kopplade till åtaganden som leder till framtida utgifter på anslag. Även om bestämmelserna således formellt inte omfattar beställningar som finansieras på annat sätt anser vi att det är viktigt att riksdagen även i fortsättningen har ett välutvecklat inflytande över materielanskaffningarna i försvaret redan på planerings- och beställningsstadiet. En utgångspunkt för detta bör vara att samtliga åtaganden som är hänförliga till anskaffning av materiel bör ingå i en bemyndiganderam även om den inte avser framtida anslagsbelastning. Det skulle innebära att beställningsbemyndigandena hanteras annorlunda än idag. En utgångspunkt för en sådan ny hantering bör vara att det framgår hur åtagandena finansieras och vilket behov av framtida anslag i form av kapitaltillskott som kan krävas. Eftersom behovet av materiel alternativt kan tillgodoses genom OPS-lösningar, t.ex. i form av leasing kan det vara lämpligt att även inkludera sådana avtal i bemyndiganderamen. En fråga som bör utredas vidare är om kostnader för service och underhåll som ofta finns med i leasingkontrakt bör ingå.

En möjlighet är att beställningsbemyndigandena ingår i en vidareutvecklad investeringsplan i form av en anskaffningsplan, som således skulle kunna inkludera både de uppgifter som finns i nuvarande investeringsplan och de uppgifter som finns i dagens bemyndiganderedovisning. Anskaffningsplanen skulle kunna delas upp i materielslag och när i tiden materiel anskaffas. Hur en sådan anskaffningsplan bör se ut i detalj skulle behöva utredas vidare. Det behöver då även tydliggöras i vilka avseende en sådan anskaffningsplan skulle vara bindande mot riksdagen.

5.1.4 Anslagsstruktur

Förslaget innebär att anslagen till FM kommer att ändras väsentligt genom att medel inte längre anvisas för materielanskaffning. Myndighetens driftkostnadsanslag kommer att omfatta samtliga kostnader för verksamheten, inklusive alla kostnader för materielanvändning. Anslagsbeloppet kommer därför initialt att behöva ökas med

medel för avgifter till FMV för materielutnyttjande till den del det avser avskrivningar samt räntor och avkastning. Förändringen medför samtidigt att det blir möjligt att styra FM med driftkostnadsanslag på samma sätt som andra myndigheter. Detta var ett av de önskemål som behandlades i ESV:s tidigare nämnda utredning, Lånefinansiering av försvarsmateriel (ESV 2005:23), där ESV då konstaterade att lånefinansiering skulle medföra andra olägenheter. Huvuddelen av dessa olägenheter kommer att kunna bortfalla vid en lämplig tillämpning av det förslag vi presenterar i den här utredningen.

Kommittén har för oss påpekat att det finns viss bristande logik mellan indelningen i FM:s anslag och verksamhetsgrenar. Om förslagen genomförs kommer anslagen att entydigt innehålla driftkostnader. Det vore därför naturligt att också entydigt koppla samman strukturerna för anslag och verksamhetsgrenar för att undvika styrning i två strukturer. En sådan ambition har regeringen f.ö. allmänt genom att den särskilda struktur för verksamhetsgrenar som funnits för myndigheterna under flera år numera i de flesta fall har slopats. Avsikten är att i stället strukturen för utgiftsområden ska vara utgångspunkt för myndighetsstyrningen. I bilaga 1 presenteras ett utdrag ur material som kommittén ställt till vårt förfogande med underlag i frågan om indelning i anslag och verksamhetsgrenar. Förslaget är så långt vi kan bedöma väl ägnat att ligga till grund för ett förslag om anslagindelningen för FM. Enligt vår mening kan dock indelningen av poster för anslag 2 vinna på att inte blanda verksamheter med kostnadsslag eftersom det är fråga om två olika dimensioner. Vi föreslår därför att den föreslagna indelningen i anslagsposterna 2.3 – 2.7 ersätts med posten Uppbyggnad av insatsorganisationen. Om denna post av styrningsskäl behöver underindelas kan det åstadkommas på olika sätt, varav ett kan vara att vissa kostnadsslag högstas. Om syftet däremot är mer av informationskaraktär bör regleringsbrevet innehålla ett sådant krav på tilläggsinformation i årsredovisningen. Vidare är det behovet av styrning som avgör fördelningen av specifikation mellan anslag och anslagsposter på så vis att anslagsnivån avgränsas till det styrbehov som riksdagen har medan anslagsposter används för regeringens styrbehov. Vi har inte tagit ställning i fråga om hur dessa behov kan ser ut.

6 Motiv och överväganden

Vi har i föregående avsnitt förhållandevis utförligt redovisat vårt förslag och samtidigt redovisat såväl motiv som överväganden som ligger bakom förslaget. I det här avsnittet har vi därför kunnat begränsa oss till att redovisa skäl till att inte föreslå andra konstruktioner som vi övervägt.

Som tidigare framgått utredde ESV 2005 möjligheterna till lånefinansiering av försvarsmateriel. I den utredningen beskrivs de specifikt statliga finansieringsformer som används för myndigheters investeringar. Vi hänvisar här till den rapporten när det gäller en sådan övergripande beskrivning. I det följande begränsar vi oss till ett resonemang kring de finansieringsmöjligheter som skulle kunna komma ifråga för att hantera det förslag som kommittén har arbetat med.

Vi har i föregående avsnitt utförligt redovisat ett förslag till hur det förslag som kommittén presenterat för oss skulle kunna genomföras inom ramen för det statliga finansierings- och redovisningssystemet. Den metod vi föreslår är att försvarsmateriel finansieras med statskapital. Vi föreslår att statskapital tillförs då investeringsvolymen behöver ökas medan huvuddelen av investeringarna kan hanteras genom att använda tillförda avskrivningsmedel.

Den huvudmetod som tidigare använts för att finansiera investeringar i uppdragsverksamhet med statskapital var att tillföra kapital brutto och att avskrivningsmedel levereras in på inkomsttitel. En sådan metod kan vara lämplig i en verksamhet där avgifterna påförs utomstatliga kunder. Tillämpningen visade dock så småningom att det inte fanns tillfredsställande förståelse för att anslagsnivån behövde anpassas till investeringsbehoven utan att investeringsanslagen ur besparingssynpunkt behandlades på samma sätt som anslag som innebar statlig konsumtion. Modellen utvecklades mot denna bakgrund så att de myndigheter som hade mest omfattande investeringsbehov kom att få rätt att använda avskrivningsmedlen utan att behöva inleverera dem till statskassan. Ett krav på realvärdesäkring infördes dessutom för några av de berörda myndigheterna. Metoden visades sig dock vara krånglig och kunde överges när lånemodellen infördes. Vårt förslag om att låta FMV skriva upp statskapitalet med avkastningskravet är en förenklad version av den övergivna modellen som vi bedömer är tillräckligt enkel att hantera. Att övergå till lånefinansiering är som framgått ovan och i vår utredning från 2005 inte en tillfredställande lösning när det gäller försvarsmateriel.

En alternativ möjlighet i förhållande till vårt huvudförslag skulle kunna vara att ta upp avskrivningsmedlen under en inkomstpost på anslaget och anvisa en utgiftspost för bruttoinvesteringarna. Syftet med detta skulle vara att ge regeringen möjlighet till en mer fullständig styrning av investeringarna än i detta förslag. Det skulle dock kunna leda till mindre flexibilitet när det gäller alternativa former för anskaffningarna, såsom leasing eller andra former av OPS och en minskad flexibilitet

vid budgetårsskiftena eftersom möjligheterna till anslagssparande blir små på ett litet anslagsbelopp. Risken för felbudgetering skulle också kunna få konsekvenser som begränsar de fördelar som finns i det förslag kommittén arbetat med. Kommitténs uppfattning att mer fokus ska fästas på kostnaderna under materielens hela livslängd begränsas om stort fokus fortfarande ligger på styrningen av just investeringsbeloppet. Det är i stället de totala kostnaderna för FM:s verksamhet som behöver vara i fokus när såväl kapital-, som drift- och underhållskostnader ingår i driftanslaget. Vi föreslår därför i första hand att anslaget till FMV anvisas med ett belopp som avser tillskott av statskapital. År då investeringsvolymen inte kräver ett tillskott av statskapital skulle anslaget kunna anvisas med ett formellt belopp om man anser att det är viktigt att anknyta riksdagens beslut om investeringsplan och bemyndiganden till ett anslagsbeslut. Det bör i sammanhanget påpekas att den här modellen i princip redan tillämpas när det gäller förnödenheter som finansierats från investeringsanslag och som omsätts genom uttag i den bedrivna verksamheten inom FM. Till den del det gäller sådana förnödenheter överensstämmer således vårt förslag i huvudsak att finansieringsformen inte ändras.

7 Övergången

Det finns flera frågor som behöver hanteras vid och inför en övergång till en ny finansieringsmodell. Flera sådana frågor har vi tagit upp den löpande texten. Det kan dock finnas ett behov av att få en överblick för de mest väsentliga åtgärderna. I detta avsnitt tar vi därför upp dessa.

Vid omläggningen behöver driftkostnadsanslagen till FM ökas för att täcka avskrivningar och avkastning som ska ingå i FMVS:s avgifter. Vi har inte haft möjlighet att beräkna denna effekt men en snabb översiktskalkyl visar att Statskapitalet ligger i nivån ca 100 miljarder kronor i den senaste årsredovisning vi har tillgång till, för år 2009. Statens avkastningsränta är år 2011 3,45 %. Denna ränta är emellertid troligen inte på en långsiktig nivå. Ett ställningstagande behöver därför göras vid omläggningen om anslagen till FM ska ta årliga hänsyn till ändringar i räntenivå genom pris- och löneomräkning eller om anslagsberäkningen vid omläggningstillfället ska ta hänsyn till en långsiktigt mer hållbar ränta. De första åren av 2000-talet låg avkastningsräntan på drygt 5 %. Låt oss ändå anta att 2011 års avkastningsränta används, varvid anslagen behöver ökas med ca 3,5 miljarder kronor för att hantera de ökade kostnaderna. Avskrivningskostnaderna på beredskapsinventarier, som vi antar speglar vad vi är ute efter i vår kalkyl, varierar också mellan åren men var år 2009 ca 6,2 miljarder kronor. Anslagsökningen skulle således uppgå till grovt räknat ca 9 – 10 miljarder kronor. Nettoanskaffningen av beredskapsinventarier och beredskapslager var ca 9 miljarder år 2009 och ca 7 miljarder år 2008. Med vår föreslagna finansieringsmodell skulle anslag för investeringar bortfalla med belopp i den storleksordningen. FM disponerade år 2009 ca 8,8 miljarder kr. på sitt investeringsanslag. Det skulle dock kunna användas också för investeringar i anläggningar och i vad mån detta verkligen skedde och i så fall i vilken omfattning har vi inte kunnat identifiera. Vår slutsats av den grova kalkylen är dock att det skulle ha varit fråga om storleksordningar för tillkommande och bortfallande anslagsnivåer som grovt svarar mot varandra om ändringen gjorts år 2009. Det grova exemplet visar också att det kan finnas behov av att behålla den avkrävda avkastningen hos FMV för att kunna undvika att anvisa investeringsmedel. Avkastningskravet uppgår till ett väsentligt belopp i förhållande till de avskrivningsmedel som görs tillgängliga i avgifterna.

Vid övergången behöver klaras ut hur överföringsbeloppet på materielanslaget ska hanteras. I de fall det finns outnyttjade anslagsmedel skulle dessa kunna överföras till det nya anslaget för kapitaltillskott och hanteras enligt de nya principerna.

ESV och Regeringskansliet måste löpande (månadsvis) kunna följa upp och göra prognoser på statsbudgeten. Därför måste FMV löpande ge underlag till berörda när anslaget för kapitaltillskott beräknas att belasta statsbudgeten. Ett sätt att hantera detta kan vara att anslaget tillförs månadsvis med tolfte delar. Även med det nya sättet

att finansiera anskaffningar kommer statsbudgetens saldo att påverkas som utgörs av lånebehovet och uppstår under den post på statsbudgeten som benämns Riksgäldskontorets nettoutlåning. Vi har inte haft möjlighet att utveckla sådana metoder inom ramen för utredningsuppdraget. Inför en övergång måste dessa effekter därför utredas liksom hur de kan beräknas. Detsamma gäller hur statsbudgetens realekonomiska fördelning ska följas upp om förslaget genomförs. En förutsättning för den löpande uppföljningen är att FMV och FM måste kunna lämna relevant information till berörda för uppföljning av anslag och betalningar.

Om kapitaltillskottet från anslaget inte skulle räcka till för att täcka skillnaden mellan de avgifter som FMV tar ut för kapitalkostnader från FM och anskaffningen av materiel uppstår problem med att åstadkomma den flexibilitet som ramanslaget syftar till. Den anslagskredit som är möjlig enligt budgetlagen är högst 10 procent på anvisat anslag. Eftersom anslagsnivån kan vara låg kan behovet av flexibilitet vara högre än vad som medges i budgetlagen. En möjlig väg skulle i sådana fall kunna vara att riksdagen ger ett medgivande till antingen en högre anslagskredit eller att vissa anskaffningar kortsiktigt får finansieras från räntekontot.

Utgångspunkten i vårt förslag är att FMV kommer att ta ut avgifter för planerade kapitalkostnader. Löpande kan det dock uppkomma kapitalkostnader i form av nedskrivningar och anpassningar av ekonomisk livslängd som inte är planerade. Dessa kapitalkostnader kommer på kort sikt att medföra ett underskott uppstår i FMV:s redovisning. På kort sikt kan detta hanteras genom att räntekontot belastas. Härigenom behöver utrymmet för att finansiera anskaffning av materiel inte påverkas. Det behöver dock utvecklas hållbara metoder för hur underskottet ska finansieras. Vi har förutsatt att det görs genom att FMV löpande tar ut avgifter som är högre än kapitalkostnaderna kombinerat med att FM i efterhand belastas genom prissättningen på framtida tillhandahållanden. För att metoden ska kunna fungera krävs att FM normalt sett inte kan vända sig direkt till andra leverantörer utan att detta görs genom FMV.

Vårt förslag förutsätter att FMV och FM får dispens från eller särskilda regler för tillämpningen av kapitalförsörjningsförordningen (huvudsakligen reglerna för finansiering av tillgångar och för hantering av avkastningspliktigt statskapital) och anslagsförordningen (redovisning mot anslag). Därvid måste det tydliggöras i FMV:s och FM:s regleringsbrev vilka principer som gäller istället för de generella principerna som de har fått undantag från.

En fråga som uppstår inför övergången är hur utveckling av nya materielsystem ska finansieras. Tidsperioden från att nya materielsystem utvecklas till att de tas i drift är i vissa fall lång. En viss del av de kostnader som uppstår kommer inte heller kunna aktiveras och finansieras genom avgifter i form av kapitalkostnader. Det bör övervägas om utveckling av nya materielsystem ska finansieras från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Idag har FM ett särskilt anslag som bl.a. finansierar avveckling av materiel och anläggningar. Det är ofta svårt att fastställa när materiel eller anläggningar anskaffas hur stora avvecklingskostnaderna kommer att vara i framtiden. Det bör utredas om dessa kostnader ska tas ut i form av avgifter från FM eller om dessa även i framtiden ska finansieras från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Bilaga 1

Kommitténs diskussionsunderlag om förändrad anslagsstruktur (utdrag ur PM)

Dagens struktur avseende anslag samt verksamhetsgrenar (VG):

Anslag och dess ändamål¹:

1.1 = Anslaget ändamål är att finansiera utbildnings- och övningsverksamhet för utvecklingen av insatsorganisationen, planering, insatser samt försvarsunderrättelseverksamhet.

Anslaget används även för stöd till frivilliga försvarsorganisationer. Anslaget används till stöd till i Sverige verksam försvarsindustri genom exportstödande verksamhet, Försvarsmaktens säkerhetsfrämjande samarbete med andra länder, samt avveckling av materiel. Även utgifter för multinationella samarbeten såsom SALIS (Strategic Airlift Interim Solution) och Strategic Airlift Capability (SAC) finansieras från detta anslag. Vidare finansierar anslaget den verksamhet som krävs för genomförandet av ordförandeskapet i EUMC.

1.2 = Anslaget finansierar särutgifter för den fredsfrämjande verksamhet med förband utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av riksdag och regering. Vidare används anslaget för Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda insatser internationellt, som finansieras via den s.k. ATHENA-mekanismen.

1.3 = Ändamålet med anslaget är att finansiera anskaffning av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Vidare används anslaget för finansiering av förstagångsanskaffning av beredskapsvaror. Även utgifter för det multinationella samarbetet Strategic Airlift Capability (SAC) finansieras från detta anslag. Anslaget finansierar under 2011 omställnings- och avvecklingskostnader som kan komma uppstå vid omstruktureringar inom logistik- och materielförsörjningen samt forskning och utveckling.

1.4 = Ändamålet med anslaget är att finansiera vidmakthållande och avveckling av materiel och anslagsfinansierade anläggningar. Anslaget används vidare för kostnader för den europeiska försvarsbyrån (EDA) och för det säkerhetsfrämjande samarbetet med andra länder samt till åtgärder för att främja den i Sverige verkamma försvarsindustrins exportverksamhet.

1.5 = Ändamålet med anslaget är att finansiera forskning och teknikutveckling. Anslaget finansierar vidare det nationella flygtekniska forskningsprogrammet (NFFP), deltagande i det internationella teknikutvecklingsprogrammet ETAP inom flygområdet, verksamhet vid luftstridssimuleringscentrum (FLSC), samt övrig flygteknisk forskning. Anslaget finansierar också forsknings- och utvecklingsverksamhet som genomförs inom ramen för det svenska deltagandet i den europeiska försvarsbyrån (EDA).

FM Verksamhetsgrenar (VG) och dess innehåll²:

¹ Ändamålen för anslagen såsom redovisat i Budgetproposition för 2011 (prop. 2010/11:1), utgiftsområde 6

² Ur Försvarsmaktens årsredovisning för 2009 (ÅR 09), bet. 23 386:51392, 2010-02-19

VG 1 = Insatser

Verksamhetsgrenens produkter

Verksamhetsgrenens produkter är insatser internationellt och nationellt³.

VG 2 = Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap

Verksamhetsgrenens produkter

Verksamhetsgrenens produkter är krigsförband i varierande grad av beredskap.

VG 3 = Utveckling

Verksamhetsgrenens produkter

Verksamhetsgren 3, VG 3, omfattar produktgrupp 10, Forskning och teknikutveckling samt studier och produktgrupp 11, Materiel- och organisationsutveckling. Den sammantagna verksamheten kan ses som ett antal instrument och länkar i utvecklingskedjan från forskning och teknikutveckling via studier, konceptutveckling och experiment till organisations- och metodförsök eller materielförsök och -utveckling. Resultaten avtappas löpande till insats- och produktionsledningarna.

VG 4 = Övrig verksamhet

Den verksamhet som bedrivs inom verksamhetsgrenen är i huvudsak styrd av författningar. De specifika uppgifterna, att lämna exportstöd och att medverka i den statsceremoniella verksamheten med bl.a. högvakt m.m., regleras i Försvarsmaktens instruktion.

Verksamhetsgrenens produkter

Verksamhetsgrenens produkter är tjänster inom olika områden som inte faller inom de övriga verksamhetsgrenarna.

VG 5 = Fredsfrämjande insatser

Verksamhetsgrenens produkter

Verksamhetsgrenens produkter är enskilda insatser inom den fredsfrämjande verksamheten.

VG 6 = Stöd till samhället

Verksamhetsgrenens produkter

Verksamhetens produkter är främst stöd till det civila samhället i fredstid inom ramen för olika författningar.

Anslagstilldelning och verksamhetsförbrukning - Resultat:

Med dagens anslagsstruktur blir utfallet av verksamheten fördelad på VG att kopplingen gentemot anslagen är svår att följa. Detta leder till att FM (korrekt) redovisar verksamhetens kostnader fördelade på anslag på följande sätt

³ De förband och andra resurser som genomför insatserna är produkter som före insats redovisas som produkter inom verksamhetsgrenen 2 Uppbyggnad av insatsorganisationen och beredskap. När väl sådana förband och resurser avdelas för insatser är det alltså själva insatsen som är produkten, inte förbandet eller resursen. (Ur ÅR 09)

Verksamhetsgrenarnas anslagsutfall 2009 (mkr)⁴

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	Summa	
VG1	3967	1627				5594	
VG2	13842		7838	6409		28089	
VG3	493		790	188	977	2448	
VG4	518					518	
VG5							
VG6	12					12	
Summa	18833	1627	8628	6597	977	36662	

Förändrad struktur:

Grundat på den nya uppgiftsställningen i enlighet med den försvarspolitiska inriktningen (omsatt i ny Instruktion med uppgifter) och de tankar och idéer som hitintills konkretiserats i övergripande förslag på Bör-struktur (10-11-03) bör anslagsstrukturen ses över i syfte att tydliggöra bl. a. den nya ansvars- och riskfördelningen mellan FM och FMV. Samtidigt bör en ökad enkelhet och koppling mellan anslag och verksamhetsgrenar sökas.

FM uppgifter (ur Instruktion):

- Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svens säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet
- Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet

Försvarsmakten ska kunna utföra uppgifterna enligt första stycket självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.

Förändrad anslagsstruktur (utkast):

Anslag till FM:

- 1 Insatser
 - ap 1.1 Insatser nationellt
 - ap 1.2 Insatser internationellt
 - ap 1.3 Stöd till civil verksamhet

- 2 Uppbyggnad av insatsorganisationen samt beredskap
 - ap 2.1 Beredskap
 - ap 2.2 Underrättelse- och säkerhetstjänst
 - ap 2.3 Personalkostnader
 - ap 2.4 Materielkostnader (nyttjande)

⁴ Förenklad redovisning härledd ur ÅR 09, sid 47

ap 2.5	Utbildnings- och övningskostnader
ap 2.6	Infrastrukturkostnader
ap 2.7	Övriga kostnader
3	Utveckling av operativ förmåga
ap 3.1	Forskning och studier
ap 3.2	Koncept- och organisationsutveckling
4	Övrig verksamhet
ap 4.1	Statsceremoniell verksamhet m.m.

Anslag till FMV:

5	Logistik inklusive materiel
ap 5.1	Anskaffningskostnader
ap 5.2	Vidmakthållandekostnader
ap 5.3	Avvecklingskostnader
ap 5.4	Övriga kostnader

Anslag till FOI + FHS:

6	Forskning
ap 6.1	CBRN
ap 6.2	xxxx
ap 6.3	yyyy

Anm: Bemyndigandebehov torde föreligga inom ap 5.1 samt ap. 5.2 (samt inom ap 1.1 vid krigsfara)

Anslagsstruktur och Verksamhetsgrenar

Med tanke på FM indelning i Verksamhetsgren (VG) 1-6 skulle en översättning av ovan utkast till anslag och anslagsposter (ap) till VG kunna få följande utseende:

Anslag till FM:		FM Verksamhetsgrenar
1	Insatser	
ap 1.1	Insatser nationellt	VG 1
ap 1.2	Insatser internationellt	VG 1 (samt VG 5 vilket dock belastar ett UD-anslag)
ap 1.3	Stöd till civil verksamhet	VG 6
2	Uppbyggnad av insatsorganisationen samt beredskap	
ap 2.1	Beredskap	VG 2
ap 2.2	Underrättelse- och säkerhetstjänst	VG 2

ap 2.3	Personalkostnader	VG 2
ap 2.4	Materielkostnader (nyttjande)	VG 2
ap 2.5	Utbildnings- och övningskostnader	VG 2
ap 2.6	Infrastrukturkostnader	VG 2
ap 2.7	Övriga kostnader	VG 2
3	Utveckling av operativ förmåga	
ap 3.1	Forskning och studier	VG 3
ap 3.2	Koncept- och organisations- utveckling	VG 3
4	Övrig verksamhet	
ap 4.1	Statsceremoniell verksamhet m.m.	VG 4
Anslag till FMV:		
5	Logistik inklusive materiel	
ap 5.1	Anskaffningskostnader	
ap 5.2	Vidmakthållandekostnader	
ap 5.3	Avvecklingskostnader	
ap 5.4	Övriga kostnader	
Anslag till FOI + FHS:		Anslag för officersutbildning exkluderat i denna sammanställning
6	Forskning	
ap 6.1	CBRN	
ap 6.2	xxxx	
ap 6.3	yyyy	

ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.
Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med
Regeringskansliet och myndigheterna.