ESV 2005:10

Styrningen av försvaret

– Ekonomistyrningsverkets rapport till Försvarsstyrnings-utredningen

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Projektledare: Christine Annemalm, Charlotta Eriksson och Nebil Aho, ESV
ESV 2005:10
ISBN 91-7249-171-4

BESLUT
DATUM
2005-03-29
ESV DNR
12-1212/2004
HANDLÄGGARE
Christine Annemalm
Charlotta Eriksson
Nebil Aho
PRESTATION
20225
ER BETECKNING
12/B1

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Redovisning av Ekonomistyrningsverkets uppdrag att biträda Försvarsstyrningsutredningen

Ekonomistyrningsverket har av Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) fått i uppdrag att biträda utredningen. Uppdraget har omfattat tre delar.

- Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret,
- Försvarsmaktens interndebiteringssystem, och
- Beställningsbemyndiganden inom försvaret.

Deluppdraget om beställningsbemyndiganden inom försvaret har tidigare redovisats separat (ESV 12-1212/2004, 2005-03-14).

Uppdraget redovisas i sin helhet med rapporten ”Styrningen av försvaret – Ekonomistyrningsverkets rapport till Försvarsstyrningsutredningen”.

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Utredarna Christine Annemalm och Charlotta Eriksson samt experten Nebil Aho har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också direktör Bengt Anderson, enhetscheferna Malin Eriksson, Susanne Jansson, Fredrik Rosengren, Maria Rydbeck samt utredarna Hamdi Ercan, Andreas Gustafsson och Martina Lindberg deltagit.

Yvonne Gustafsson

Christine Annemalm Charlotta Eriksson Nebil Aho

POSTADRESS Box 45316 104 30 Stockholm
BESÖKSADRESS Drottninggatan 89 www.esv.se
TELEFON 08-690 43 00
TELEFAX 08-690 43 50
POSTGIRO 865800-7
ORG.NR/F-SKATTEBEVIS 202100-5026 SE202100502601 (EU)

Innehållsförteckning

Sammanfattning 7
1 Inledning 11
1.1 Uppdraget 11
1.2 Arbetssätt 13
1.3 Avgränsning 14
2 Anslag till Försvarsmakten 15
2.1 Överväganden och förslag 16
3 Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet i försvaret 19
3.1 Överväganden och förslag 19
3.2 Bakgrund 34
3.3 Beställar- utförarmodellen i staten 36
3.4 Riksdagens och regeringens möjligheter till styrning 39
3.5 Försvarsmaktens möjligheter till styrning och de utförande myndigheternas förmåga att utföra uppdragen effektivt 73
4 Försvarsmaktens interndebiteringssystem 89
4.1 Överväganden och förslag 89
4.2 Intern styrning och interndebitering 96
4.3 Beskrivning av interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten 107
4.4 Analys och utvärdering av Försvarsmaktens interndebiteringssystem 126
5 Beställningsbemyndiganden inom försvaret 143
5.1 Bemyndigandesystemet – allmän beskrivning 143
5.2 Statsmakternas styrning av Försvarsmakten 148
5.3 Underlag från Försvarsmakten till regeringen 154
5.4 Analys och utvärdering av bemyndigandesystemet hos försvaret 161
5.5 Överväganden och förslag 177
Bilagor 183
Bilaga 1 Principer för prissättning 183
Bilaga 2 Försvarsmyndigheterna – Avgiftsintäkter uppdelade efter beställare 190
Bilaga 3 Kort om Försvarsmaktens logistik (FMLOG) 194
Bilaga 4 Processbeskrivning interndebiteringssystemet 196
Bilaga 5 Beräkning och redovisning av beställningsbemyndiganden sedan slutet av 1940-talet 211
Bilaga 6 Bemyndiganden hos Banverket och Vägverket 220
Bilaga 7 Beställningsbemyndiganden i Finland 226
Bilaga 8 Bemyndiganden - begrepp och definitioner 229
Bilaga 9 Intervjuer 230
Referenser 231

Sammanfattning

Anslag till Försvarsmakten

Ekonomistyrningsverket lämnar förslag till en ny anslagsstruktur för Försvarsmakten. Utgångspunkten har varit att hitta en alternativ anslagsstruktur som kan förbättra riksdagens styrning av försvarssektorn. I detta ingår frågan om hur anslagsstrukturen kan underlätta styrningen av Försvarsmaktens verksamhet, den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och Försvarsmaktens interndebitering samt styrningen och förståelsen av försvarets beställningsbemyndiganden.

Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet

Ekonomstyrningsverket anser att det finns flera argument som talar för fortsatt användning av beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Ekonomistyrningsverket anser dock att vid en fortsatt tillämpning av beställar-utförarrelationen bör riksdagens och regeringens direkta styrning av den mycket omfattande uppdragsverksamheten inom försvaret öka. Ekonomistyrningsverket anser att för att förbättra styrningen av uppdragsverksamheten i försvaret behöver riksdagen och regeringen använda instrumenten för styrning av myndigheterna i den statliga förvaltningsorganisationen mer direkt och aktivt.

En viktig utgångspunkt för Ekonomistyrningsverkets överväganden och förslag är synen på relationen mellan de olika aktörerna – beställaren, utföraren och regeringen – i beställar-utförarmodellen. Statsmakternas möjligheter att få bättre insyn, styra och följa upp den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret är beroende av att relationen mellan regeringen och utföraren stärks i dessa avseenden. Ekonomistyrningsverket anser att det ofta använda uttrycket ”stödmyndighet” är missvisande. Försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket är alla centrala förvaltningsmyndigheter och är ansvariga för sin verksamhet inför regeringen.

Med en förändrad anslagsstruktur genom vilken riksdagen anvisar Försvarsmakten fler anslag än i dag kan riksdagens finansmakt över uppdragsverksamheten inom försvaret öka.

Ekonomistyrningsverket föreslår att regeringen överväger att för försvaret införa målformuleringar på politikområdes- och verksamhetsområdesnivå. Målen bör vara utformade så att samtliga myndigheter med uppdragsverksamheter som ingår i verksamhetsstrukturen kan relatera sina resultat till de övergripande målen.

Ekonomistyrningsverket anser att statsmakterna bör mål- och resultatstyra den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret. Det innebär att regeringen formulerar mål på verksamhetsgrensnivå för uppdragsverksamheten hos försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Till målen bör

regeringen formulera återrapporteringskrav som innebär att försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket själva ska redovisa de egna prestationerna i förhållande till målen och hur prestationerna och effekterna av dessa bidrar till verksamhetsområdets och politikområdets verksamhet och resultat.

Ekonomistyrningsverket anser att regeringen, på samma sätt som andra uppgifter och ansvarsområden, ska styra beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de utförande myndigheterna i respektive myndighets instruktion. I dag återfinns formaliseringen i huvudsak i samordningsavtalen som myndigheterna sluter sinsemellan. Ekonomistyrningsverket anser att det finns anledning att även från regeringens sida formalisera styrningen av den omfattande uppdragsverksamheten.

Tillämpningen av beställar-utförarmodellen har till viss del skapat ett kostnadsmedvetande hos myndigheterna men det behövs, enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning, starkare incitament för att skapa kostnadseffektivitet. Styrning med nyckeltal kan vara ett sätt att bidra till detta. Ekonomistyrningsverket föreslår därför att försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket med ett fåtal nyckeltal och med kompletterande kommentarer och analys redovisar hur arbetet med myndighetens interna och externa effektivitet kommer beställaren tillgodo.

Försvarsmaktens interndebiteringssystem

Ekonomistyrningsverket vill inledningsvis framhålla att statsmakterna och externa aktörer kan ge rekommendationer om Försvarsmaktens interna styrning men att Försvarsmakten är bäst lämpad att bestämma hur den ska utformas.

Ekonomistyrningsverket bedömer att det interndebiteringssystem som Försvarsmakten infört har medfört mycket positivt och i flera avseenden är nödvändig för den väg som Försvarsmakten valt. Externa och interna krav pekar på att Försvarsmakten kommer att fortsätta pröva vilken verksamhet som är försvarsmaktsunik dvs. militär verksamhet. Den renodling av stödverksamhet och kärnverksamhet som Försvaret har gjort i och med bildandet av Försvarsmaktens logistik (FMLOG) ligger i linje med detta. Interndebiteringssystemet kan bidra till att Försvarsmakten bygger upp kompetens att kostnadseffektivt pröva verksamheten.

FMLOG har ca 5 800 anställda och en omsättning på ca 5 miljarder.

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten inte i tillräcklig utsträckning har anpassat sin styrning efter det interndebiteringssystem och beställar-utförarmodell som har implementerats. FMLOG styrs i för hög utsträckning på samma sätt som övriga förband. Därför bör ramar och regler för FMLOG som motverkar beställar-utförarmodellen tas bort.

Interndebiteringssystemet bidrar inte i tillräcklig utsträckning till ökad kostnadseffektivitet.

Ekonomistyrningsverket rekommenderar att interndebiteringssystemet behålls, men föreslår att följande åtgärder vidtas:

- Tydligare ägarstyrning.
- Systematisk och kontinuerlig utvärdering av vilken verksamhet som ska bedrivas inom ramen för Försvarsmakten.
- Förenklad planeringsprocess.
- Minskning av transaktionskostnaderna.
- Förtydligande av hur interndebiteringssystemet ska samverka och utvecklas i förhållande till den interna styrningen.

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten därutöver bör överväga att

- se över prissättningsprinciperna för interpriserna, och
- införa ett integrerat systemstöd.

Vidare kan Ekonomistyrningsverket konstatera att förändringar tar tid och att införandet av ett interndebiteringssystem och beställar-utförarmodell är komplicerat och tidskrävande. FMLOG bildades för drygt tre år sedan och har under den perioden, liksom Försvarsmakten, genomgått stora förändringar. Om inte nyttan med interndebiteringssystemet överstiger kostnaden på några års sikt måste Försvarsmakten utvärdera alternativa styrformer beroende på den situation som Försvarsmakten då befinner sig i.

Beställningsbemyndiganden inom försvaret

Förutsättningar och iakttagelser

- Bemyndiganden behövs på formella grunder och är en del av riksdagens finansmakt.

- Riksdagen är i praktiken bunden av lämnade bemyndiganden, då de civilrättsliga förpliktelser som ingåtts med stöd av bemyndiganden måste infrias av staten.

- Balansen mellan den ekonomiska ramen (anslag) och bemyndiganden måste upprätthållas. Det förutsätter att statsmakterna aktivt prövar bemyndigandenas storlek.

- Anslag, bemyndiganden och investeringsplan har olika syften och innehåll. För Försvarsmaktens del finns det dock ett visst samband mellan ett års anslag, investeringar i investeringsplan och infriade åtaganden i bemyndiganden.

- Myndigheterna upplever inte att bemyndiganden är styrande för verksamheten.

- Regeringens beslut om indragningar, utgiftsbegränsningar etc. får tydliga effekter på försvarets materielförsörjning och bemyndiganden. Avsaknaden av stabila finansiella förutsättningar för Försvarsmakten försvårar styrning med bemyndiganden.

Förslag

Ekonomistyrningsverket anser att följande förslag förbättrar förutsättningarna för riksdagens styrning och uppföljning av försvaret.

- Ekonomistyrningsverket föreslår att den nu tillämpade bemyndigandemodellen bibehålls. Bemyndiganderamen ska även fortsättningsvis täcka dels beställningar från tidigare år som inte kommer att infrias under budgetåret, dels de beställningar som myndigheten får lägga ut under budgetåret.

- Ekonomistyrningsverket föreslår att Försvarsmaktens beställningar (åtaganden) som finns vid slutet av budgetåret redovisas mot bemyndiganderamen. Det innebär att det inte bör vara möjligt att som för närvarande ingå åtaganden för kommande år med stöd av anslag.

- Ekonomistyrningsverket föreslår att regeringens redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen utvecklas enligt följande.

    - Bemyndiganden specificeras på grupper av materielobjekt.

    - Regeringen lämnar förslag till fullständiga bemyndiganderamar även för år t+2 och t+3.

    - Informationen i regeringens objektredovisning i bilaga till budgetpropositionen sammanställs i en inledande tabell för att öka dess informationsvärde.

- Ekonomistyrningsverket anser det rimligt att investeringsplanen slopas.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket har av Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) fått ett uppdrag bestående av tre olika deluppdrag.

Ekonomistyrningsverket ska redovisa sina bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas med anledning analysen och utvärderingen av de olika deluppdragen.

Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet

Enligt uppdraget ska Ekonomistyrningsverket analysera och utvärdera riksdagens och regeringens möjligheter till styrning.

Analysen och utvärderingen ska avse följande områden: Formulering av mål för verksamheten, användande av anslag för visst ändamål, regelstyrning, ekonomiskt mål för verksamheten, budget för avgiftsbelagd verksamhet, användande och formulering av resultatindikatorer, att mäta effektiviteten i verksamheten.

Ekonomistyrningsverket ska analysera och utvärdera Försvarsmaktens möjligheter till styrning.

Analysen och utvärderingen ska avse följande områden: Beställarkompetens i olika avseenden och möjlighet att utvärdera prestationer och prissättning, förekomst av dubbelkompetens gentemot utföraren, grad av valfrihet i agerandet, förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete (dialog) med utföraren, samordnings- och ramavtalens utformning och betydelse.

Ekonomistyrningsverket ska analysera och utvärdera de utförande myndigheternas förmåga att utföra uppdragen effektivt.

Analysen och utvärderingen ska avse följande områden: Utförarkompetens i olika avseenden, förekomst av dubbelkompetens gentemot beställaren, principer för prissättning, utformningen av myndighetens interna styrning och dess incitament till ett effektivt bedrivande av verksamheten, förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete (dialog) med beställaren, samordnings- och ramavtalens utformning och betydelse.

Försvarsmaktens interndebiteringssystem

Ekonomistyrningsverket ska beskriva interndebiteringssystemet.

Beskrivningen ska omfatta bakgrunden till införandet, syfte och motiv, aktörer och roller, de krav som modellen ställer för att möjliggöra effektiv styrning samt Försvarsmaktens interna föreskrifter för systemet.

Ekonomistyrningsverket ska analysera och utvärdera tillämpningen av systemet.

Analysen och utvärderingen ska avse: avtals-, genomförande- och uppföljningsprocesser, den nuvarande ekonomimodellens möjligheter och brister, beställarkompetens och utförarkompetens, systemets incitamentsstruktur, samt ansvar och ansvarsutkrävande, resursförbrukning samt, om möjligt, fallstudier av ett eller flera utvalda områden.

Ekonomistyrningsverket ska göra en översiktlig beskrivning av alternativa styrformer till interndebiteringssystem.

Ekonomistyrningsverket ska lämna en redogörelse för erfarenheter från andra organisationer inom den offentliga sektorn eller näringslivet som har infört interndebiteringssystem för styrning av verksamheten.

Ekonomistyrningsverket har tolkat begreppet ”ekonomimodellen” som nämns i uppdraget i en vidare mening. Ekonomistyrningsverket har således valt att analysera och utvärdera interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten utifrån hur det samverkar och stödjer den interna styrningen av myndigheten.

Beställningsbemyndiganden inom försvaret

Ekonomistyrningsverket ska beskriva statsmakternas styrning genom bemyndigandesystemet. Beskrivningen ska omfatta systemets författningsgrunder, syfte och funktionalitet.

Ekonomistyrningsverket ska analysera och utvärdera tillämpningen av bemyndigandesystemet. Analys och utvärdering ska avse följande områden:

- Behov av beställningsbemyndiganden,
- Bemyndiganden i relation till investeringsplaner och objektsramar,
- Budgetering och redovisning av beställningsbemyndiganden,
- Försvarsmaktens interna kontroll,
- Systemets känslighet för anslagsförändringar,
- Effekter på Försvarsmaktens anslag.

Ekonomistyrningsverket ska göra en jämförelse med tillämpningen av bemyndigandesystem vid andra myndigheter inom den statliga sektorn.

Ekonomistyrningsverket ska lämna ett förslag till modell för redovisning till riksdagen och regeringen av beställningsbemyndiganden där följande ska beaktas. För att sambandet mellan anslag och bemyndiganderam ska bli tydligt bör de materielobjekt, med därtill knutna objektsramar, som ingår i bemyndiganderamen redovisas. Det bör även gå att jämföra anslag och bemyndiganderam med investeringsplan.

Uppdraget har tolkats så att förbättrad redovisning av bemyndiganden kan bidra till att öka riksdagens möjligheter att styra försvaret.

1.2 Arbetssätt

Beskrivningen och analysen bygger på dokumentstudier och intervjuer med representanter för bl.a. försvarsutskottets kansli, Regeringskansliet och Riksrevisionen samt flera myndigheter och organisationer. Vilka som intervjuats framgår av bilaga 9.

Arbetet har bedrivits som ett samanhållet projekt bestående av tre delar. I arbetet med delprojektet om Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet har deltagit Christine Annemalm (projektledare), Andreas Gustafsson och Kenneth Ennefors. I delprojektet om Försvarsmaktens interndebiteringssystem har deltagit Kati Hedberg (projektledare t.o.m. 2004-12-31), Charlotta Eriksson (projektledare fr.o.m. 2005-01-01), Hamdi Ercan, Anders Nilsson, Tomas Kjerf och Mårten Janerud. I delprojektet om Beställningsbemyndiganden inom försvaret har deltagit Nebil Aho (projektledare) och Martina Lindberg.

Vissa frågeställningar inom ramen för uppdraget har diskuterats vid ett möte med en referensgrupp. Referensgruppen har också haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till rapport.

Referensgruppen har utgjorts av:
Lars Eriksson, Försvarsmakten
Åke Jansson, Försvarsmakten
Anette Wik, Försvarets materielverk
Ulrika Gradin, Totalförsvarets pliktverk
Ulf Birath, försvarsutskottets kansli
Viveca Svensson, Försvarsdepartementet
Åke Hjalmarsson, Finansdepartementet
Richard Norberg, Västerbottens läns landsting
Bino Catasús, Stockholms universitet

Ekonomistyrningsverket har löpande informerat Försvarsstyrningsutredningen om arbetet. Utredningen har också haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till rapport.

Beskrivningen och analysen av Försvarsmaktens möjligheter till styrning och de utförande myndigheternas förmåga att utföra uppdragen effektivt bygger till stora delar på vad som framkommit vid intervjuer med representanter för beställaren respektive utförarna.

För att få en fördjupad bild av hur interndebitering i Försvarsmakten tillämpas i praktiken har fallstudier gjorts vid två orter – Boden och Enköping – av följande tre tjänster för att utreda om det finns likheter/skillnader i hur interndebiteringssystemet tillämpas:

- Transport: korttidsuthyrning med bilar,
- Verkstad: maskinunderhåll/matrielunderhåll,
- Ekonomikontor: ekonomiadministration.

Dessutom har en workshop om processerna avseende interndebiteringssystemet genomförts för att kvalitetssäkra och validera framtagna processbeskrivningar med stöd av berörda aktörer samt för att kartlägga styrkor och förbättringsmöjligheter.

1.3 Avgränsning

Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet i försvaret

Ekonomistyrningsverket har analyserat och utvärderat delar av riksdagens och regeringens formella styrning av verksamheten, i enlighet med uppdraget.

Ekonomistyrningsverket har valt att inte ta med Försvarets radioanstalt i utredningsarbetet. Den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten vid Försvarets radioanstalt är av jämförelsevis mycket liten omfattning och består endast i begränsad omfattning av uppdrag från försvaret.

Försvarsmaktens interndebiteringssystem

Ekonomistyrningsverkets uppdrag omfattar inte Försvarsmaktens internhyressystem för lokaler m.m.

Beställningsbemyndiganden inom försvaret

Ekonomistyrningsverket har inte

- studerat materielförsörjningsprocessen inom försvaret,
- bedömt riktigheten i Försvarsmaktens redovisning av bemyndiganden,
- prövat förslagen om detaljerad redovisning mot sekretesskraven.

2 Anslag till Försvarsmakten

Anslag på statsbudgeten

Den huvudsakliga finansieringsformen för statliga myndigheter är anslag på statsbudgeten. Anslag är utgiftsmedel på statsbudgeten som riksdagen fattar beslut om.

Budgetlagsutredningen resonerade om anslagen på följande sätt:

”Statsbudgetens anslag utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. Anslagssystemets närmare utformning påverkar därmed befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda statliga verksamheterna mot önskade mål. Riksdagen anvisar inte bara ett belopp för ett visst ändamål, utan anger också mer eller mindre utförligt de sakliga villkor eller syften som ska gälla för verksamheten. I bland anges villkoren i anslagsbeslutet, medan de i andra fall framgår av en lag.”[1]

Budgetlagsutredningen ansåg att antalet anslag kunde minskas. Utredningen anförde dock samtidigt att anslagen inte fick bli så stora och heterogena att det blir omöjligt att på ett tillfredställande sätt ange anslagets ändamål och värdera verksamhetens resultat till angivna mål.

Enligt utredningen gällde frågan om antalet anslag egentligen hur detaljerat riksdagen bör ange ändamålet med de anslag som anvisas. Det gällde alltså hur befogenheter i fråga om styrningen av den statliga verksamheten bör fördelas mellan riksdagen och regeringen.[2]

Det finns drygt 500 anslag på statsbudgeten. Av dessa är det 19 anslag som beloppsmässigt överstiger 10 miljarder kronor, däribland de två ramanslag som tilldelas Försvarsmakten.

Till skillnad från Försvarsmaktens anslag ska de flesta av dessa stora anslag användas för att finansiera regelstyrda ersättningar eller bidrag, andra typer av bidrag, räntor, biståndsverksamhet och avgifter.

Försvarsmaktens två stora anslag, 6:1, Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m., 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling är statsbudgetens största anslag som tilldelas en myndighet för genomförande av verksamhet som inte är regelstyrd. Dessa båda anslag finansierar i sin tur större delen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret.

[1] SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen, s. 134.

[2] Ibid. s. 153.

2.1 Överväganden och förslag

Riksdagen har sedan budgetåret 1995/96 vid upprepade tillfällen frågat efter möjligheter att styra försvaret bättre. Ekonomistyrningsverket har under arbetet med rapporten till Försvarsstyrningsutredningen övervägt möjligheten att skapa en mer ändamålsenlig anslagsstruktur. Utgångspunkten har varit att hitta en alternativ anslagsstruktur som kan förbättra riksdagens styrning av försvarssektorn. I detta ingår frågan om hur anslagsstrukturen kan underlätta styrningen av Försvarsmaktens verksamhet, den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och Försvarsmaktens interndebitering samt styrningen och förståelsen av försvarets beställningsbemyndiganden.

Ekonomistyrningsverket har i detta sammanhang tagit del av Försvarsmaktens förslag till nya verksamhetsgrenar för Försvarsmaktens verksamhet. Det är inte möjligt för Ekonomistyrningsverket att ta ställning till verksamhetens indelning och ändamålsenligheten i de olika verksamhetsgrenarnas utformning. För en så stor verksamhet som Försvarsmaktens, anser Ekonomstyrningsverket att anslagen bör användas som en indelningsgrund för verksamhetsstrukturen.

Ekonomistyrningsverket föreslår att riksdagen beslutar om en ny anslagsstruktur för Försvarsmakten och att den nya strukturen utformas på följande sätt:

Anslag		**Bemyndigande-**	**Verksamhetsgrenar**
verksamhet	**materiel**	**ram**	
1:1	2:1 2:1:1 2:1:2	1	Verksamhetsgren 1
1:2	2:2 2:2:1 2:2:2	2	Verksamhetsgren 2
1:3	2:3 2:3:1 2:3:2	3	Verksamhetsgren 3
1:4	2:4 2:4:1 2:4:2	4	Verksamhetsgren 4

Riksdagen föreslås anvisa två anslag för varje verksamhetsgren. Ett anslag för verksamheten och ett för anskaffning av materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling. I alternativet är det också möjligt att underindela materielanslaget i två poster; en för vidmakthållande, underhåll och en för nyanskaffning. Riksdagen har velat se hur stor del av materielanslaget som avser vidmakthållande respektive nyanskaffning. Även om riksdagen inte anvisar anslag på postnivå kan det vara rimligt att regeringen i budgetpropositionen presenterar anslagens fördelning på postnivå. Bemyndiganderamarna föreslås beslutas på anslagsnivå kopplat till de fyra materielanslagen.
Vid utformningen är det viktigt att skapa dessa anslag så att de är väl formulerade till sitt ändamål och balanserade till sin storlek. Med det första avses

att anslagen bör avspegla verksamhetens innehåll och önskade resultat snarare än de funktioner eller förband som finns inom Försvarsmakten. Med det senare menas att anslagen bör vara någorlunda lika stora och homogena för att den önskade styreffekten inte ska gå förlorad.

Ekonomistyrningsverkets förslag stärker riksdagens finansmakt och ger bättre möjligheter att koppla samman anslag, mål och verksamhet. Förslaget möjliggör samtidigt att nuvarande bemyndiganderamen kan brytas upp i fyra olika bemyndiganderamar kopplade till respektive anslag.

Styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten

Riksdagen har påtalat behovet av att på ett bättre sätt kunna styra och följa upp den avgiftsfinansierade verksamheterna i försvaret. Fler anslag med tydliga och väl utformade ändamål ger riksdagen bättre möjligheter i detta avseende. Med bibehållen avgiftsfinansiering av uppdragsverksamheterna kan en förändrad anslagsstruktur för Försvarsmakten, tillsammans med de övriga förslag om uppdragsverksamheten som lämnas i denna rapport, skapa bättre möjligheter för riksdagen till styrning, insyn och uppföljning.

Försvarsmaktens interna styrning

Försvarsmaktens möjligheter att utforma en väl avvägd intern styrning underlättas om kraven på Försvarsmakten är tydliga. I dag har Försvarsmakten inte lyckats skapa en långsiktig inriktning och mål för verksamheten. Dessa brister kan avhjälpas med en tydligare extern styrning från statsmakternas sida. Fler anslag med tydligt definierade ändamål och en förändrad verksamhetsstruktur kan underlätta Försvarsmaktens styr- och planeringsprocess. Om Försvarsmakten i högre grad utformar den interna styrningen så att mål och resurser blir tydliga för kärnverksamheten, dvs. förbanden exklusive FMLOG, stödjer det interndebiteringssystemet.

Styrningen och förståelsen av försvarets beställningsbemyndiganden

Riksdagen anvisade fram till och med budgetåret 1993/94 olika materielanslag och beslutade om flera bemyndiganderamar för försvarets materiel. Enligt Ekonomistyrningsverkets uppfattning underlättade det statsmakternas styrning och förståelse av beställningsbemyndiganden. I dag har Försvarsmakten ett enda stort anslag för materielanskaffning och därmed också en ram för beställningsbemyndiganden.

Riksdagen beslutar för närvarande inom ramen för materielanslaget om en bemyndiganderam på 68,5 miljarder kronor för försvarets materielbeställningar. En uppdelning av den nuvarande ramen i flera ramar, tillsammans med övriga åtgärder som föreslås i denna rapport, bör öka förutsättningarna för riksdagens insyn och styrning av materielanskaffningen.

3 Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet i försvaret

3.1 Överväganden och förslag

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att riksdagen beslutar om en ny anslagsstruktur för Försvarsmakten. Genom en förändrad anslagsstruktur för Försvarsmakten, i enlighet med Ekonomistyrningsverkets förslag, kan riksdagens finansmakt över uppdragsverksamheten inom försvaret öka.

- att regeringen överväger att införa målformuleringar på politikområdes- och verksamhetsområdesnivå. Målen bör vara utformade så att samtliga myndigheter med verksamheter som ingår i verksamhetsstrukturen själva kan relatera sina resultat till de övergripande målen.

- att regeringen formulerar mål på verksamhetsgrensnivå för uppdragsverksamheten hos försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.

- att regeringen formulerar återrapporteringskrav till målen som innebär att försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket själva ska redovisa de egna prestationerna i förhållande till målen och hur prestationerna och effekterna av dessa bidrar till verksamhetsområdets och politikområdets verksamhet och resultat.

- att regeringen prövar om det i regleringsbreven behöver finnas motsvarande uppgifter som redan framgår av instruktionen och annan författningsreglering av verksamheten eller eventuellt tvärtom.

- att regeringen reglerar beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Regleringen görs i myndigheternas instruktioner.

- att myndigheterna ser över samordningsavtalen.

- att försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket med ett fåtal nyckeltal och med kompletterande kommentarer och analys redovisar hur arbetet med myndighetens interna och externa effektivitet kommer beställaren tillgodo.

Utgångspunkter
Ekonomstyrningsverket anser att det finns flera argument som talar för fortsatt användning av beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Ekonomistyrningsverket anser dock att vid en fortsatt tillämpning av beställar-

utförarrelationen bör riksdagens och regeringens direkta styrning av den mycket omfattande uppdragsverksamheten inom försvaret öka. Ekonomistyrningsverket anser att för att förbättra styrningen av uppdragsverksamheten i försvaret behöver riksdagen och regeringen använda instrumenten för styrning av myndigheterna i den statliga förvaltningsorganisationen mer direkt och aktivt.

De förslag till åtgärder som Ekonomistyrningsverket redovisar i detta avsnitt har flera utgångspunkter. En viktig sådan är givetvis de styr- och finansieringsproblem som riksdagen uttalat och som ligger till grund för Försvarsstyrningsutredningens och Ekonomistyrningsverkets uppdrag. Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att målen och resultaten av verksamheten inom totalförsvaret formuleras på ett sådant sätt att riksdagen ges förutsättningar att utöva sin finansmakt, att styra verksamhetens inriktning och kontrollera resultatet och dess effekter.

En annan utgångspunkt är den ambition för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten som regeringen uttalade i budgetpropositionen hösten 2004. Enligt regeringen är målet för den ekonomiska styrningen att tillgodose statsmakternas behov av beslutsunderlag med god kvalitet som bidrar till god kontroll av statens finanser, resursfördelning enligt politiska prioriteringar samt hög effektivitet och produktivitet i resursanvändningen. Regeringen anför att beslutsunderlagen bör utformas med utgångspunkt i olika behov hos riksdagen, regeringen och myndigheterna, dvs. behov på olika beslutsnivåer i statsförvaltningen.[3] Regeringen underströk att utformningen av resultatredovisningen är ytterst beroende av den beskrivna verksamhetens karaktär, liksom av respektive riksdagsutskotts önskemål.

Ytterligare en viktig utgångspunkt för Ekonomstyrningsverkets överväganden och förslag är synen på relationen mellan utföraren, beställaren och regeringen. Enligt Ekonomistyrningsverket är statsmakternas möjligheter att få bättre insyn, styra och följa upp den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret beroende av att relationen mellan regeringen och utföraren stärks i dessa avseenden. Regeringen måste formulera mål för uppdragsverksamheterna hos de utförande myndigheterna och kräva återrapportering av resultaten i form av prestationer och effekter. Att det finns en beställar-utförarrelation mellan Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter och Fortifikationsverket förändrar inte regeringens möjligheter eller skyldigheter i detta avseende.

Ekonomistyrningsverket anser även i detta sammanhang att det ofta använda uttrycket stödmyndighet är missvisande. Försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket är alla centrala förvaltningsmyndigheter och är ansvariga för sin verksamhet inför regeringen. En benämning som indikerar att en central förvaltningsmyndighet är underställd en annan central förvaltningsmyndighet kan ge missvisande signaler om vem som ska ta ansvar för verksamheten.

[3] Prop. 2004/05:1, volym 1, kap.11.

I flera av förslagen nedan finns en strävan att tydliggöra och stärka riksdagens möjligheter till styrning och insyn i uppdragsverksamheten inom försvaret. Flera av förslagen ställer krav på att regeringen ska styra uppdragsverksamheten mer direkt och aktivt. Flera av förslagen fokuserar på att förtydliga Försvarsmaktens och de utförande myndigheternas beställar-utförarrelationer.

Ekonomistyrningsverket vill framhålla betydelsen av att se styrningsfrågorna ur ett helhetsperspektiv och att statsmakterna låter de olika styrformerna – regelstyrning och ekonomisk styrning – stödja och komplettera varandra.

Beställare och utförare

Motivet till att välja en beställar-utförarmodell kan vara en önskan att med en beställar-utförarrelation i någon mån efterlikna marknadsmässiga förutsättningar. Sådana förutsättningar förväntas i sin tur kunna skapa incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom till en bättre resursanpassning.

Av Ekonomistyrningsverkets undersökning, men även av andra utredningar som genomförts under senare år, framgår att det inte finns någon egentlig konkurrens i beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de övriga myndigheterna inom försvarssektorn samt Fortifikationsverket. Därmed saknas de villkor och naturliga incitament som präglar en marknadsmässig situation.

En viktig fråga är om beställaren, i brist på marknadsmässig konkurrens, har möjlighet att utöva tillräcklig prispress på utförarna. Principen för prissättningen bygger på det ekonomiska målet om full kostnadstäckning. Det innebär att de utförande myndigheterna sätter priset så att alla kostnader som är förknippade med den avgiftsbelagda verksamheten täcks.

Det är Ekonomistyrningsverkets tolkning att beställaren har alla möjligheter att diskutera priset men begränsade möjligheter att påverka det. Det kan till och med diskuteras om priset har någon avgörande inverkan eftersom beställaren inte kan köpa varorna och tjänsterna av någon annan. Det är beställarens anslagstilldelning, beställarens externa styrning och möjligheter att prioritera den egna verksamheten som avgör, inte i första hand priset.

Den externa styrningen ur ett mer kortsiktigt perspektiv påverkar också möjligheterna att skapa incitament för kostnadseffektivitet. Det handlar bl.a. om regeringens indragningar och utgiftsbegränsningar av Försvarsmaktens materielanslag vilka påverkar Försvarets materielverks möjligheter till s.k. milstolpseffektivitet.

Den beställande myndigheten styr verksamheten genom de uppdrag den lämnar till den utförande myndigheten. Detta ställer krav på s.k. beställarkompetens, vilket innebär förmåga att specificera krav och att utvärdera effekterna av den utförda verksamheten. God beställarkompetens är av

grundläggande betydelse för att styrningen i en beställar-utförarrelation ska fungera så att myndigheterna kan bedriva sin verksamhet effektivt.

För att få en uppfattning om hur beställarna och utförarna bedömer sin beställarkompetens respektive utförarkompetens har frågan diskuterats vid intervjuer med representanter för de olika myndigheterna. Det är dock svårt att utifrån dokumentstudier och de genomförda intervjuerna bedöma om beställarkompetensen och utförarkompetensen är god eller tillräckligt god för att verksamheten ska kunna fungera effektivt.

Flera utredningar har också under de senaste åren påpekat att Försvarsmaktens beställarkompetens behöver stärkas.[4] Problem som lyfts fram i detta avseende är bl.a. den höga personalomsättningen i beställarorganisationen.

Även beställarna har, vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer, påpekat att den höga personalomsättningen i den egna organisationen kan vara ett problem. Genom att personalen ofta byts ut uppstår brister i bl.a. kontinuitet.

Ekonomistyrningsverkets tolkning av intervjuerna med beställarna är ändå att de generellt sett anser sig ha relativt god beställarkompetens. Även om beställarkompetensen kan förbättras har Försvarsmakten, enligt intervjuerna, flera av de olika kompetenser som krävs för att kunna genomföra sitt uppdrag som en kvalificerad beställare. Vid behov finns dessutom sakkunskap att tillgå hos andra försvarsmyndigheter. Utföraren kan också hjälpa beställaren i sin roll som kravställare genom att upprätthålla en god kostnadskontroll. Det pågår en kontinuerlig dialog om beställningarnas innehåll.

Flera av de intervjuade framhåller att beställaren och utföraren samverkar med varandra och kompletterar varandras kompetenser, i nätverk, i dialoger, i Forsknings- och Teknikgrupper m.m. Det finns på det stora hela, enligt vad Ekonomistyrningsverket kan bedöma en fungerande dialog och samarbete. Ekonomistyrningsverket vill dock framhålla betydelsen av att Försvarsmakten fortsätter att utveckla sin beställarkompetens i olika avseenden.

Vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer med beställare och utförare har det sagts att den dubbelkompetens som finns för närvarande är av mindre omfattning än tidigare. I huvudsak finns det, enligt både beställare och utförare, ingen egentlig dubbelkompetens i negativ mening även om det finns likartade kompetenser eller kompletterande kompetenser hos beställaren respektive utföraren. Från beställarhåll framfördes att all kompetens inte är överlappande men att det finns sådan som är onödig och i bland leder till onödiga kostnader. Från beställarhåll framfördes även att det finns risker med enstaka kompetenser eftersom det gör organisationen sårbar.

Enligt vad Ekonomistyrningsverket kan bedöma har myndigheterna, med stöd i samordningsavtalen, skapat fungerande samarbetsformer och en tydlig

[4] SOU 2004:58, Försvarshögskolan - en översyn, betänkande av Försvarshögskoleutredningen, SOU 2004:41, Totalförsvarets forskningsinstitut - en översyn, betänkande av FOI-utredningen och SOU 2002:39, STYROM, Styrning och organisation av materielförsörjningen för försvaret, betänkande av utredningen om översyn av Försvarets materielverk.

och känd process som beställarna och utförarna är väl insatta i. Ekonomistyrningsverkets intryck är att beställarna och utförarna har ambitionen att fortsätta utveckla sina relationer.

Enligt samordningsavtalen ska utföraren kvalitetssäkra sitt arbete för Försvarsmakten. Parterna ska dock tillsammans utveckla formerna för kontroll och värdering av den genomförda verksamheten - de levererade varorna och tjänsterna.

I regel är det de utförande myndigheterna som svarar för uppföljningen av sina egna varor och tjänster, med avseende på främst kvalitet och kostnader. När det gäller den verksamhet som omfattar försvarsmateriel samt forskningsprodukter är uppföljningen i regel mer omfattande och systematisk.
Det är dock, så som Ekonomistyrningsverket uppfattat saken, inte regel att alla varor och tjänster verkligen kvalitetssäkras på ett systematiskt sätt.

De utförande myndigheternas förmåga att utföra uppdragen effektivt

I Ekonomistyrningsverkets uppdrag ingår att analysera och utvärdera myndigheternas interna styrning och dess incitament till ett effektivt bedrivande av verksamheten.

Ekonomistyrningsverket har inte haft möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag bedöma om den interna styrningen hos de utförande myndigheterna i den praktiska tillämpningen fyller sina syften. Trots de dokumentstudier och intervjuer med utförarna som genomförts av Ekonomistyrningsverket är det svårt att dra slutsatser om den interna styrningen i alla delar är förankrad i verksamheten och främjar en verksamhet med god produktivitet och om den leder till en effektiv verksamhet. Ekonomistyrningsverkets tolkning är dock att de utförande myndigheterna har arbetat med att utforma styrmodeller som syftar till just detta.

Av myndigheternas interna planeringsdokument som Ekonomistyrningsverket kunnat ta del av framgår att det vid samtliga myndigheter bedrivs verksamhetsutveckling - i större eller mindre utsträckning. Det kan t.ex. handla om att utveckla nya ekonomiadministrativa system, förbättra styrmodeller och uppföljningssystem, förändra organisatoriska strukturer, eller genomföra verksamhetsanpassningar i största allmänhet för att svara mot förändringar i myndigheternas omvärld. Verksamhetsutvecklingen genomsyras i stor utsträckning av den pågående omstruktureringen inom Försvarsmakten vilket skapar ett tryck på de utförande myndigheterna att tydliggöra sina respektive roller och uppgifter.

Ekonomistyrningsverkets intryck är att den interna styrningen vid de utförande myndigheterna främst är utformad utifrån beställarnas behov. Samtidigt har det vid intervjuerna framkommit att syftet med styrningen i lika hög utsträckning är att åstadkomma en verksamhet som snabbt kan anpassas till ägarens krav och önskemål.

En genomgång av försvarsmyndigheternas dokumentation av sina interna styrsystem visar att samtliga myndigheter har ett tydligt planeringsperspektiv i sin styrning medan uppföljning och analys av främst verksamhetens resultat inte fokuseras i samma utsträckning. Denna bild stärks också av de intervjuer som Ekonomistyrningsverket gjort med nyckelpersoner vid myndigheterna.

Förändrad finansieringsform för uppdragsverksamheten

Riksdagen har sedan budgetåret 1995/96 vid upprepade tillfällen frågat efter möjligheter att styra försvaret bättre. Ekonomistyrningsverket har, vilket redan framgått i avsnitt 2, under arbetet med rapporten till Försvarsstyrningsutredningen övervägt möjligheten att skapa en mer ändamålsenlig anslagsstruktur. Förutsättningen har varit att hitta en alternativ anslagsstruktur som kan förbättra riksdagens styrning av försvarssektorn och hur anslagsstrukturen kan underlätta styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten.

Fler anslag med tydliga och väl utformade ändamål ger riksdagen bättre möjligheter att styra och följa upp uppdragsverksamheten. Med en bibehållen avgiftsfinansiering av uppdragsverksamheterna kan en förändrad anslagsstruktur för Försvarsmakten, tillsammans med de övriga förslag om uppdragsverksamheten som lämnas nedan, skapa bättre förutsättningar för riksdagens och regeringens möjligheter till styrning, insyn och uppföljning.

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att riksdagen beslutar om en ny anslagsstruktur för Försvarsmakten och att den nya strukturen utformas på följande sätt:

Anslag		**Bemyndigande-**	**Verksamhetsgrenar**
verksamhet	**materiel**	**ram**	
1:1	2:1 2:1:1 2:1:2	1	Verksamhetsgren 1
1:2	2:2 2:2:1 2:2:2	2	Verksamhetsgren 2
1:3	2:3 2:3:1 2:3:2	3	Verksamhetsgren 3
1:4	2:4 2:4:1 2:4:2	4	Verksamhetsgren 4

Riksdagen föreslås anvisa två anslag för varje verksamhetsgren. Ett anslag för verksamheten och ett för anskaffning av materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling. Vid utformningen är det viktigt att skapa dessa anslag så att de är väl formulerade till sitt ändamål och balanserade till sin storlek. Med det första avses att anslagen bör avspegla verksamhetens inne-

håll och önskade resultat snarare än de funktioner eller förband som finns inom Försvarsmakten. Med det senare menas att anslagen bör vara någorlunda lika stora och homogena för att den önskade styreffekten inte ska gå förlorad.

Ekonomistyrningsverkets förslag stärker riksdagens finansmakt och ger bättre möjligheter att koppla samman anslag, bemyndiganderam, mål och verksamhet.

Styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten

Ekonomistyrningsverket har övervägt andra alternativ till dagens avgiftsfinansiering av övriga försvarsmyndigheters och Fortifikationsverkets uppdragsverksamhet. I samtliga alternativ kvarstår beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Det som skiljer alternativen åt är i vilken grad de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket tilldelas anslag för sin uppdragsverksamhet. De olika alternativen presenteras nedan.

Med en ny anslagsstruktur, som Ekonomistyrningsverket föreslår för Försvarsmakten, är det möjligt för riksdagens att utöva sin finansmakt över uppdragsverksamheten på ett bättre sätt än i nuvarande system. Ekonomistyrningsverket förordar därför att nuvarande finansieringsform behålls i kombination med den föreslagna anslagsstrukturen.

Nuvarande finansieringsform – avgiftsfinansiering av de utförande myndigheterna

Den nuvarande finansieringsformen innebär att riksdagen anvisar och regeringen tilldelar anslag till beställaren, dvs. Försvarsmakten. Den huvudsakliga verksamheten hos utförarna, dvs. övriga försvarsmyndigheter och Fortifikationsverket, är avgiftsfinansierad och beroende av beställningar från Försvarsmakten. Anslagsmedlen fördelas därmed av beställaren, inte av regeringen.

Genom att Försvarsmakten, i egenskap av beställare, styr efterfrågan finns förutsättningar för en bättre efterfrågeanpassning av verksamhetsvolymen hos de utförande myndigheterna. Avgiftsbeläggningen av de utförande myndigheternas verksamhet har troligen bidragit till att skapa större kostnadsmedvetande, liksom till en bättre resursanpassning. Samtidigt medför denna form av indirekt anslagsfördelning att riksdagens möjligheter till styrning försämras. Riksdagen kan inte direkt påverka dimensioneringen av verksamheten hos de utförande myndigheterna, t.ex. Försvarets materielverk.

Avgiftsfinansieringen bidrar även till en försvagad styrning från regeringens sida eftersom regeringen överlåter delar av styrningen av försvarsmyndigheternas uppdragsverksamheter till Försvarsmakten och andra uppdragsgivare.

Detta kan dock vara rationellt om Försvarsmakten är bättre skickad än regeringen att avgöra vad som ska beställas, av vem och till vilken kostnad.

Blandfinansiering införs – anslagsfinansiering av administrationskostnaderna och avgiftsfinansiering av de direkta kostnaderna för varor och tjänster

Alternativet innebär – för uppdragsverksamheten – att anslag införs för finansiering av de utförande myndigheternas administrationskostnader och eventuellt sådana övriga indirekta kostnader som regeringen bestämmer, samtidigt som beställar-utförarrelationen behålls. Anslagsmedel för den s.k. sakverksamheten, dvs. de direkta kostnaderna för de tjänster och produkter Försvarsmakten beställer från de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket, tilldelas Försvarsmakten på samma sätt som i dag. Det innebär att priset på varan eller tjänsten inte kommer att täcka hela kostnaden, utan enbart de kostnader som direkt kan hänföras till en viss vara eller tjänst. En effekt av blandfinansiering blir därmed att det ekonomiska målet för den avgiftsbelagda uppdragsverksamheten ändras från full kostnadstäckning till ett mål om att täcka direkta kostnader.

Genom att anvisa anslag för visst ändamål för administrationen (dvs. de indirekta kostnaderna) vid myndigheterna förbättras både riksdagens och regeringens styrning. Ett anslag för administrationskostnader ger regeringen ett tydligare ansvar och ökade möjligheter att dimensionera verksamheten.

Ett anslag för administrationskostnader i kombination med ett ekonomiskt mål som innebär att de direkta kostnaderna ska täckas kan dock medföra gränsdragningsproblem. Till exempel uppstår frågan om var gränserna för vad som ska betraktas som direkta respektive indirekta kostnader ska gå.
Det kan således vara komplicerat att definiera och fördela de kostnader som ska ingå i prissättningen av varorna och tjänsterna och att skapa acceptans hos aktörerna i systemet. Finansieringsformen kan även medföra en risk för suboptimering genom att verksamheten beslutas och dimensioneras av beställaren, medan ”överbyggnaden” beslutas av regeringen.

Anslagsfinansiering

I detta alternativ ersätts avgiftsfinansieringen helt med anslag som riksdagen anvisar och regeringen tilldelar de utförande myndigheterna, samtidigt som beställar-utförarrelationen bibehålls. Finansieringen av verksamheterna blir därmed inte längre kopplad direkt till beställningarna.

Genom anslagsfinansiering ökar riksdagens möjligheter till styrning och insyn i verksamheterna. Anslagsfinansiering möjliggör dessutom en starkare och mer direkt styrning från regeringens sida. Finansieringsformen kan dessutom leda till lägre transaktionskostnader åtminstone jämfört med alternativet ovan (blandfinansiering).

Tillvägagångssättet motsvarar, enligt Ekonomistyrningsverkets tolkning, den beställar-utförarrelation som i dag finns mellan Försvarsmakten och Pliktverkets anslagsfinansierade verksamhet.
Finansieringsformen skulle kunna innebära att utföraren inte alltid har incitament att vilja ta beställningar. Rollfördelningen torde inte bli lika tydlig. En beställare med pengar är starkare än en utan.

Det kan vara svårt att kostnadsberäkna uppdrag vilket kan leda till intressekonflikter mellan myndigheterna. Utföraren måste t.ex. prioritera mellan olika beställningar när anslagsmedlen inte räcker för alla beställningar. Det är därför viktigt att bl.a. beställar-utförarrelationerna framgår av andra styrformer som exempelvis myndigheternas instruktioner.

Om att styra med mål och återrapporteringskrav

Riksdagens försvarsutskott har vid ett flertal tillfällen ställt krav på mer konkreta och uppföljningsbara mål och har på olika sätt begärt att få en bättre resultatredovisning, som gör det möjligt för riksdagen att bedöma måluppfyllelsen.

Målens uppfyllelse har en central roll i mål- och resultatstyrningen och därmed är formuleringen av målen av stor betydelse. Enligt reglerna för resultatredovisningen är det avsikten att frågor om målens uppfyllelse ska besvaras i återrapporteringen.

Enligt Ekonomistyrningsverket är inte målet för politikområde Totalförsvar formulerat som ett mål, dvs. ett önskat resultat vid en viss framtida tidpunkt. Målet utgörs av uppgifter varav flera redan framgår av Försvarsmaktens instruktion samt lagen om totalförsvar och höjd beredskap.

Inte heller målet för verksamhetsområdet Det militära försvaret är formulerat som ett mål enligt definitionen. Det åtföljs av omfattande beskrivningar och preciseringar av olika uppgifter och om krav på operativ förmåga, m.m. Det framgår inte heller att, eller hur, de övriga försvarsmyndigheternas verksamhet ska bidra till verksamhetsområdets inriktning. Dessa preciseringar och beskrivningar riktas enbart till Försvarsmakten. Detta trots att det är flera andra försvarsmyndigheter som ingår i verksamhetsområdet.

Sambandet mellan målet för politikområdet, målet för verksamhetsområdet och de olika verksamhetsgrenarna för försvarsmyndigheterna är inte tydligt. Detta inte minst eftersom målet för verksamhetsområde Det militära försvaret fokuserar på Försvarsmakten.

Enligt Ekonomistyrningsverkets tolkning har inte heller, i de flesta fall, verksamhetsgrenarna inom verksamhetsområdet Det militära försvaret mål i enlighet med Ekonomistyrningsverkets och Regeringskansliets definitioner. Detta gäller i synnerhet för den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Samma iakttagelse gäller för Fortifikationsverket.

I likhet med de högre nivåerna i verksamhetsstrukturen utgörs ”målen” eller inriktningen för verksamhetsgrenarna i huvudsak av uppgifter och uppdrag.

Återrapporteringskraven på verksamhetsgrensnivå för försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket är för närvarande i de flesta fall inte utformade så att myndigheterna ska redovisa resultat, dvs. i termer av prestationer och effekter. På flera ställen anger återrapporteringskraven att myndigheten trots det ska redovisa resultatet i förhållande till ”målen” för verksamheten. I vissa fall ska myndigheten uttryckligen redovisa uppnådda prestationer men då menas genomförda uppgifter och aktiviteter. Det handlar vidare om kostnader för olika aktiviteter, genomförda aktiviteter, milstolpseffektivitet, antal studerande, driftskostnader, m.m.

Vems mål och återrapporteringskrav gäller?

Enligt beskrivningen av beställar-utförarmodellen bestäms den uppdragsverksamhet som ska utföras primärt av regeringen genom anslag och verksamhetsmål som ställs till den beställande myndigheten – Försvarsmakten.

Enligt beställar-utförarmodellen ska verksamhetens effekter, dvs. den verksamhet som utförs inom ramen för beställar-utförarrelationen – återrapporteras av den beställande myndigheten – Försvarsmakten. Återapporteringen ska göras i enlighet med de återrapporteringskrav som ställs på den beställande myndigheten.

Beställarens mål och återrapporteringskrav

Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning är dock Försvarsmaktens mål på verksamhetsgrensnivå, i likhet med de övriga försvarsmyndigheternas, inte formulerade som mål. Det är förenat med vissa svårigheter och i vissa fall omöjligt att ur Försvarsmaktens verksamhetsgrenar kunna utläsa styrningen av de övriga försvarsmyndigheternas avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet.

Även enligt Försvarsmakten är målformuleringarna i det egna regleringsbrevet ”till stora delar bristfälliga och svåra att följa upp och återrapportera”.

Försvarsmakten anser att målformuleringarna för verksamhetsgrenarna och insatsförbanden bör formuleras med utgångspunkt i de s.k. SMART-kriterierna. Försvarsmakten föreslår att ”överbefälhavarens uppdrag ges en tydlig inriktning mot vilka slutprodukter (output) som ska uppnås som ett resultat av aktiviteterna inom respektive verksamhetsgren.”[5]

Det återrapporteringskrav som framgår av Försvarsmaktens regleringsbrev och som, enligt Ekonomistyrningsverkets tolkning, kan hänföras till resultaten av de övriga försvarsmyndigheternas verksamhet, handlar om att beskri-

[5] Bilaga till 23 383:67468, 2004-04-30, En insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell för Försvarsmakten.

va hur den operativa förmågan har utvecklats och bedöms komma att utvecklas med anledning av tillförd materiel samt genomförd forskning och teknikutveckling. Beskrivningen ska bl.a. göras per funktion, kopplat till förband i insatsorganisationen och inkludera såväl det korta som det långa tidsperspektivet. Forskningen och teknikutvecklingen ska härledas så långt möjligt till de olika funktionerna. Forskningens och teknikutvecklingens betydelse för den långsiktiga kompetensförsörjningen ska särskilt redovisas, m.m.

För att kunna utläsa resultaten av och effektiviteten i de utförande myndigheternas verksamhet krävs därmed att läsaren är väl insatt i Försvarsmaktens verksamhet. Dessutom krävs att läsaren förstår hur de levererade varorna och tjänsterna bidrar till Försvarsmaktens resultat.

Inte ett försvarsspecifikt problem

Bristerna i målformuleringarna för försvaret är dock inte något försvarsspecifikt problem.

Ekonomistyrningsverket konstaterade i rapporten ”Konsten att styra”[6], att fortfarande är en stor andel av målformuleringarna i regleringsbreven för förvaltningsmyndigheterna under regeringen inte mål i mål- och resultatstyrningens rätta bemärkelse. I stället beskrivs, i likhet med försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket, aktiviteter och uppgifter som myndigheterna ska utföra. Många gånger är listan lång över de aktiviteter och uppgifter som myndigheterna ska genomföra liksom de vidhängande återrapporteringskraven. Målen i regleringsbreven är ofta för vaga och mer än hälften av målen är uppgifter som finns, eller skulle kunna lämpa sig bättre, i myndighetens instruktion. Målen för verksamhetsgrenarna återfinns också ofta i myndigheternas instruktioner eller är preciseringar av uppgifter i instruktionerna.

Ekonomistyrningsverket föreslog i ”Konsten att styra” att det i särskilda fall, då regeringen inte anser att det finns anledning att ange specifika mål för en verksamhetsgren, bör vara tillräckligt med målen för politikområdet eller verksamhetsområdet. Enligt Ekonomistyrningsverket kan regeringen ändå begära återrapportering som ger underlag för regeringens bedömning av myndighetens insatser.

Tillämpa mål- och resultatstyrning

Det är dock Ekonomistyrningsverkets mening att regeringen, för de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket, bör formulera mål på verksamhetsgrensnivå. Det som skiljer försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket från många andra myndigheter är den stora omfattningen av

[6] ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen. Analysen bygger på intervjuer, studier av dokument samt intervjuer med tio statsråd och statssekreterare, Förvaltningschefen i Regeringskansliet, fyra generaldirektörer och finansutskottets kanslichef.

uppdragsverksamheten. En stor del av kärnverksamheterna, för Försvarets materielverk och Fortifikationsverkets vidkommande i stort sett all kärnverksamhet, utförs på beställning av en annan myndighet, i detta fall Försvarsmakten.

Det finns därför anledning att genom att regeringen formulerar mål för uppdragsverksamheten förtydliga sambandet mellan uppdragsverksamheten i den enskilda verksamhetsgrenen och de övergripande målen. Sambanden mellan de olika nivåerna i verksamhetsstrukturen bör vara tydliga. Detta är inte minst viktigt eftersom försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket, enligt Ekonomistyrningsverkets uppfattning, själva bör redovisa resultaten av sin uppdragsverksamhet och bedöma hur resultaten bidrar till måluppfyllelsen på högre nivåer i verksamhetsstrukturen.

Ekonomistyrningsverket anser att det bör vara möjligt att formulera mål för dessa verksamheter. Ekonomistyrningsverket menar att regeringen kan mål- och resultatstyra de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverkets uppdragsverksamhet – utan att för den skull avveckla beställar-utförarrelationen. Regeringen bör därför formulera mål för verksamheterna och genom återrapporteringen kräva resultatredovisning i förhållande till målen i verksamhetsstrukturen. Myndigheterna bör i överrensstämmelse med detta få återrapporteringskrav i termer av prestationer och effekter, m.m. helt i enlighet med det generella regelverket för mål- och resultatstyrning.

Resultat i form av en verksamhets (slut-) prestationer och effekter uppstår utanför verksamheten. Det kan vara i Försvarsmakten eller i statsförvaltningen eller i samhället som helhet. Det är dock Ekonomistyrningsverkets utgångspunkt i detta sammanhang att det normalt är den myndighet som genomfört verksamheten som till regeringen ska redovisa resultaten, inte beställaren. En sådan ordning möjliggör för regeringen att lämna tydligare och bättre resultatredovisning av de övriga försvarsmyndigheternas och Fortifikationsverkets uppdragsverksamhet till riksdagen.

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att regeringen överväger att införa målformuleringar på politikområdes- och verksamhetsområdesnivå. Målen bör vara utformade så att samtliga myndigheter som ingår i verksamhetsstrukturen själva kan relatera resultaten av uppdragsverksamheten till de övergripande målen.

- att regeringen formulerar mål på verksamhetsgrensnivå för uppdragsverksamheten hos försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.

- att regeringen formulerar återrapporteringskrav till målen för uppdragsverksamheten som innebär att försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket själva ska redovisa de egna prestationerna i förhållande till målen och hur prestationerna och effekterna av dessa bidrar

till verksamhetsområdets och politikområdet verksamhet och resultat.

Dubblerad styrning bör undvikas

Det förekommer i viss utsträckning dubbleringar mellan de årliga styrdokumenten och de författningar som styr verksamheterna. Ett exempel är utformningen av målet för politikområde Totalförsvar. Det finns anledning att överväga behovet av detta och att skilja på vad som ska styras långsiktigt genom författningar och vad som ska styras i den årliga budgetprocessen.

Ekonomistyrningsverket anser att jämförelser mellan innehållet i regleringsbrevet och innehållet i instruktionen bör göras mera systematiskt. Styrningen av försvarsmyndigheterna skulle bli tydligare och mer distinkt med en större åtskillnad av styrningen i respektive dokument. Det handlar bl.a. om att särskilja den långsiktiga styrningen och den årliga styrningen inom ramen för budgetprocessen. Vid en jämförelse och översyn av försvarsmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev finns det även anledning att se över den i vissa delar väl utvecklade detaljstyrningen.

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att regeringen prövar om det i regleringsbreven behöver finnas motsvarande uppgifter som redan framgår av instruktionen och annan författningsreglering av verksamheten eller eventuellt tvärtom.

Reglera beställar-utförarrelationen

Uppdragsverksamheten och därmed beställar-utförarrelationerna mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna samt Fortifikationsverket är av regeringen otydligt eller inte alls reglerad i myndigheternas instruktioner. Det finns dock ett undantag – Försvarets materielverk.

Försvarsmaktens instruktion reglerar inte i något avseende till vilka utförare myndigheten ska lämna sina uppdrag.

Ekonomistyrningsverket anser att regeringen ska, på samma sätt som andra uppgifter och ansvarsområden, styra beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de utförande myndigheterna i respektive myndighets instruktion. Det finns anledning att även från regeringens sida formalisera styrningen av dessa omfattande statliga verksamheter och inte överlämna denna fråga till myndigheterna att själva reglera i sina samordningsavtal. En sådan reglering skapar dessutom tydlighet och bättre insyn i uppdragsverksamheterna.

Regeringens instruktion för en myndighet är den förordning i vilken regeringen definierar myndighetens arbetsuppgifter och ansvarsområde. Instruktionen har en mer långsiktig och övergripande funktion än den årliga styrningen i budgetprocessen och närmare via regleringsbrevet. Myndigheternas

instruktioner är därför det mest lämpliga styrdokumentet för en reglering av beställar-utförarrelationen.

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att regeringen reglerar beställar-utförarrelationen mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Regleringen görs i myndigheternas instruktioner.

Samordningsavtalen bör ses över

De relationer och rutiner som gäller för aktörerna i den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten framgår av samordningsavtalen mellan Försvarsmakten och respektive myndighet. Samordningsavtalens innehåll skapar viktiga förutsättningar för samarbetet mellan myndigheterna.

Avtalen har enligt Ekonomistyrningsverkets tolkning av beställarnas och utförarnas beskrivning, haft en viktig funktion vid utvecklingen och tydliggörandet av parternas roller. Avtalen var viktigare förr innan parterna kommit lika långt i utvecklingen men har fortfarande stor betydelse för att säkerställa tydlighet i myndighetsrelationerna avseende beställar-utförarförarrelationen.

Enligt samordningsavtalen ska inriktningen av relationerna mellan parterna präglas av ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende, insyn och affärsmässighet. Förutom affärsmässigheten är det också Ekonomistyrningsverkets intryck att beställarna och utförarna har ambitionen att utveckla sina relationer i denna riktning. Med stöd av samordningsavtalen har myndigheterna etablerat fungerande samarbetsformer.

Ekonomistyrningsverket anser att det är viktigt med regelbundna översyner av samordningsavtalen. Förändringstakten i försvaret är hög och de myndighetsinterna förändringarna är redan många och ofta förekommande, i större eller mindre utsträckning, hos både beställaren och utförarna. Det innebär att de interna befogenhets-, ansvars- och rollfördelningarna kan ha förändrats, att förutsättningarna för beställningsprocesserna har ändrats, m.m. För att samordningsavtalen inte ska avta i betydelse utan fortsätta att vara ett viktigt instrument för regleringen av relationerna mellan parterna, måste de hela tiden hållas aktuella.

Avtalen mellan Försvarsmakten och Pliktverket, Försvarsmakten och Försvarets materielverk och mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket slöts under 2001. Avtalen mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan respektive Försvarsmakten och Försvarets forskningsanstalt (numera Totalförsvarets forskningsinstitut) slöts 1999.

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att myndigheterna ser över samordningsavtalen.

Bättre incitament för kostnadseffektivitet

Regeringens ägarstyrning av uppdragsmyndigheterna innebär enligt modellen främst ett ansvar för att följa upp produktivitet (inre effektivitet) och organisationens långsiktiga utveckling.

I regleringsbreven finns det, förutom uppdragen om kostnadsreduceringar och redovisning av resultatindikatorer, inte några uppdrag eller mål som visar på en samlad ägarstyrning från regeringens sida.

Ekonomistyrningsverket anser att ägarstyrningen av uppdragsmyndigheterna genom mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet skulle kunna göras till ett mer aktivt och strategiskt instrument. Det kunde exempelvis finnas några fler kritiska återrapporteringskrav som är gemensamma för försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket för att t.ex. göra relevanta jämförelser dem emellan. Det är viktigt eftersom dessa myndigheter verkar inom samma koncern och levererar varor och tjänster till en och samma beställare.

Ekonomistyrningsverket anser att resultatindikatorer eller nyckeltal ofta är ett värdefullt hjälpmedel vid styrning, uppföljning och kontroll, intern som extern. Det är dock viktigt att bestämma syftet med användande av nyckeltal innan de tas fram. Det är också viktigt att anpassa nyckeltalen till vad målgruppen för informationen vill veta.

Tillämpningen av beställar-utförarmodellen har till viss del skapat ett kostnadsmedvetande men det behövs, enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning, starkare incitament för att skapa kostnadseffektivitet. Ekonomistyrningsverket anser att regeringen kan förtydliga sin ägarroll i denna fråga. Det är därför viktigt att bl.a. det påbörjade arbetet med att ta fram nyckeltal fortsätter och intensifieras.

Styrning med nyckeltal kan vara ett sätt att bidra till att skapa bättre incitament för kostnadseffektivitet vid myndigheterna. Ett sätt för försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket att använda nyckeltal kan vara att visa hur arbetet med myndighetens interna och externa effektivitet kommer beställaren till godo. Oavsett finansieringsform bör därför försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket i årsredovisningen ha återrapporteringskrav om hur arbete med myndigheternas interna och externa effektivitet kommer beställaren tillgodo.

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket med ett fåtal nyckeltal och med kompletterande kommentarer och analys redovisar hur arbetet med myndighetens interna och externa effektivitet kommer beställaren av uppdragsverksamheten tillgodo.

3.2 Bakgrund

Myndigheten *Försvarsmakten* bildades den 1 juli 1994 genom en sammanslagning av ett stort antal myndigheter som ingick i dåvarande huvudprogrammen 1–5 med benämningen *försvarsmakten*. Samtidigt infördes – i större omfattning än tidigare – avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet eller beställar-utförarmodellen för de totalförsvarsgemensamma myndigheterna, de s.k. ”stödmyndigheterna” inom politikområdet Totalförsvar.

De myndigheter inom den militära delen av Totalförsvaret som genomför verksamhet på Försvarsmaktens uppdrag och som helt eller delvis fortfarande styrs på detta sätt är: Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, samt – utanför politikområde Totalförsvar Fortifikationsverket. Även Försvarets radioanstalt lämnar stöd till Försvarsmakten, men detta stöd är huvudsakligen anslagsfinansierat. Försvarsmyndigheternas verksamhet omfattar bl.a. materielförsörjning, högre utbildning inom totalförsvaret, forskning och utveckling, signalspaning samt mönstring och inskrivning av totalförsvarspliktiga.

LEMO om styrningen av stödmyndigheterna

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret[7] (LEMO-utredningen) föreslog att produktions- och ”stödverksamhet” för Försvarsmaktens behov skulle styras med uppdrag – sekundäruppdrag – från Försvarsmakten. Genom uppdrag till stödmyndigheterna skulle Försvarsmakten styra deras verksamhet. Med uppdragen skulle Försvarsmakten styra vad som skulle göras och omfattningen på produktionen. Detta innebar att stödmyndigheterna i de flesta fall inte längre skulle få uppdrag inklusive resurser direkt från regeringen. Regeringen skulle därmed, enligt utredningen, inte längre befinna sig i en uppdragsgivar-, eller beställarroll. Regeringens uppgift skulle främst bli att utöva en huvudmannaroll i förhållande till dessa myndigheter. Utredningen beskrev detta på följande sätt:

”I huvudmannarollen ingår att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheterna förmår utnyttja sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade. Vidare ingår i huvudmannarollen att utse chefer och se till att myndigheternas ledningar fungerar väl. Agerandet i huvudmannarollen förutsätts vara ganska långsiktigt. Huvudmannen svarar för att institutionerna kommer till och anger det huvudsakliga verksamhetsfältet samt ger andra grundläggande förutsättningar. I väsentlig mån bör huvudmannarollen utövas genom myndighetens styrelse.”[8]

[7] SOU 1991:112, Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret – LEMO.
[8] Ibid. s. 144.

Reformen som den beskrivs i direktiven till Försvarsstyrningsutredningen

Enligt beskrivningen i direktiven till Försvarsstyrningsutredningen[9] innebar reformen en i viktiga avseenden annorlunda form av styrning av den berörda verksamheten. En beställar-utförarrelation skapades mellan den uppdragsgivande myndigheten och den myndighet som utför avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Syftet är att den genomförda verksamheten ska avspegla beställarens behov på ett mera direkt sätt.

Vid styrning genom avgiftsfinansierade uppdrag finns tre olika styrrelationer – mellan regeringen och den beställande myndigheten, mellan regeringen och den utförande myndigheten, samt mellan den beställande och den utförande myndigheten. Vilken uppdragsverksamhet som ska utföras bestäms primärt av regeringen genom anslag och verksamhetsmål som ställs till den beställande myndigheten.

Enligt beskrivningen ska verksamhetens effekter i konsekvens därmed återrapporteras av den beställande myndigheten – i enlighet med de återrapporteringskrav som ställs på den.

Regeringens ägarstyrning – eller organisationsstyrning – innebär, enligt direktiven, främst ett ansvar för att följa upp produktivitet (inre effektivitet) och organisationens långsiktiga utveckling.

Den beställande myndigheten styr verksamheten genom de uppdrag den lämnar till den utförande myndigheten. Detta ställer krav på s.k. beställarkompetens, vilket innebär förmåga att specificera sina krav och att utvärdera effekterna av den utförda verksamheten.

Problemen

Alltsedan beställar-utförarmodellan i försvaret infördes har främst försvarsutskottet[10] men även finansutskottet tagit upp frågan om möjligheterna till insyn, styrning och uppföljning av verksamheterna i försvaret. Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att målen och resultaten av verksamheten inom totalförsvaret formuleras på ett sådant sätt att riksdagen ges förutsättningar att utöva sin finansmakt, att styra verksamhetens inriktning och kontrollera resultatet och dess effekter.

I ett betänkande om styrningen av det militära försvaret uttalade försvarsutskottet härom året återigen ”att budgeten och resultatredovisningen, inom i första hand det militära försvaret, bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat. Det bör i sammanhanget även redovisas hur vissa s.k. nyckeltal kan få en ökad användning och bidra till en relevant resultatuppföljning”.[11]

[9] Dir. 2004:12, Styr- och finansieringsformerna i försvaret.

[10] Se t.ex. bet. 1996/97:FöU4, 1997/98:FöU10, 1998/99:FöU1, 1999/2000:FöU1, 2002/03:FöU1 och yttr. 2002/03:FöU3y.

[11] Bet. 2003/04:FöU6, s. 20.

3.3 Beställar- utförarmodellen i staten

Med den s.k. beställar-utförarmodellen avses här en modell för internprissättning inom staten. Avgiftsbeläggning av en tjänst eller verksamhet som enbart berör olika myndigheter är en metod att fördela resurser inom staten. Det handlar med andra ord om interndebiteringar som ett sätt att åstadkomma anslagsfördelning, inom staten.

I olika sammanhang har modellen diskuterats även under andra benämningar som t.ex. köp- och sälj-modellen eller kund/leverantör-modellen.[12] Modellen innebär i princip att de varor och tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsbeläggs och att anslagsmedel istället anvisas och tilldelas den/dem som köper och använder tjänsten eller produkten. Finansieringen av den utförande myndighetens verksamhet blir i en sådan modell helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter.

Genom att efterfrågan styrs av beställaren/köparen utgår modellen från att det finns förutsättningar för en bättre efterfrågeanpassning av verksamhetsvolymen hos utföraren än om verksamheten är direkt anslagsfinansierad.

Önskade effekter av beställar-utförarmodellen

Motivet till att välja en sådan modell kan vara en önskan att med en beställar-utförarrelation i någon mån efterlikna marknadsmässiga förutsättningar. Sådana förutsättningar förväntas i sin tur kunna skapa incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom till en bättre resursanpassning.

Den myndighet som utför en tjänst tvingas, enligt modellen, att göra detta till ett pris och med ett innehåll och en kvalitet som leder till tillräckligt stor efterfrågan för att finansiera verksamheten. För att priset ska kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå måste besparingar övervägas liksom metoderna för att framställa tjänsten på ett effektivt sätt.

Denna typ av incitament skapas av det latenta hot som hela tiden finns att beställaren ska minska sin efterfrågan eller välja en annan utförare. Om beställaren är professionell och pådrivande kan även krav och synpunkter från honom ytterligare förstärka incitamenten.

Den myndighet som beställer tjänsten får på motsvarande sätt incitament att kritiskt värdera pris och kvalitet och överväga alternativa sätt att fylla det behov som tjänsten ska tillfredsställa. Detta förväntas leda bl.a. till en anpassning av efterfrågan till det verkliga behovet och därmed indirekt också till en mer effektiv omfattning av verksamheten och resurserna hos den utförande myndigheten.

---

[12] Beskrivningen av beställar/utförarmodellen utgår från RRV, 1997:61, Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet, ESV 2000:21, Att styra avgiftsbelagd verksamhet, Dnr. 12- 387/2003, Översyn av länsstyrelsernas finansiella styrning, Rapport till Länsstyrningsutredningen, ESV 2003:21, Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet.

Dimensioneringen och användningen av resurser inom i den avgiftsfinansierade verksamheten kommer på detta sätt att styras av dem som efterfrågar och drar nytta av de tjänster som produceras. Med en utförande myndighet som istället är anslagsfinansierad och själv beslutar om resursernas närmare användning kan finnas en risk att myndigheten fattar beslut som har organisationens eget bästa för ögonen snarare än överväganden om effektivitet och kvalitet och slutanvändarens behov.

Utöver beställarens önskan att hushålla med de egna medlen kan de beskrivna incitamenten skapas av att denne i sin tur har en avnämare eller ”kund” som ställer krav på en slutprodukt. Detta kan vara en annan kund i ett tredje led men också statsmakterna som genom direktiv och uppställda mål kräver ett visst resultat.

Beställarens och utförarens valfrihet

En allmän förutsättning för att modellens önskade effekter ska kunna uppkomma anses vara att båda myndigheterna, framför allt den beställande, har valfrihet i sitt agerande.

Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheter att omfördela resurser inom myndigheten liksom möjligheter att modifiera tjänstens innehåll och metoderna för att framställa den.

Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan, producera tjänsten själv eller att helt avstå från tjänsten.

Variationer i volymen

Ett problem kan vara den instabilitet i efterfrågan som är vanlig på marknader. Sådana bedömningar innefattar möjligheten att minska kostnader och resurser vid sjunkande efterfrågan och möjligheten att vid prissättningen tillämpa marginaler som möjliggör reserveringar för tillfälliga lönsamhetsproblem.

För statliga avgiftsbelagda myndigheter kan större oförutsägbara variationer i volymen skapa problem för myndighetens verksamhetsplanering och prissättning. Det kan vara fråga om en verksamhet som bör upprätthålla sin kapacitet, även om volymen under en länge tid skulle bli lägre, för att ha beredskap att hantera en kommande ökning av efterfrågan. Regler och principer för statlig prissättning kan också i vissa fall försvåra möjligheten att tillämpa avgifter som utöver kostnadstäckning innehåller större marginaler för en eventuell kommande sämre lönsamhet. Ett pris överstigande kostnaden för produkten antas utgöra en risk att hämma efterfrågan till en nivå under det verkliga behovet jämfört med om priset sätts till de verkliga kostnaderna.

Detta ska dock inte förväxlas med sådana förändringar i efterfrågan som beror på att beställaren omprövar sitt behov av tjänsten eller val av leverantör. Den förändrade dimensioneringen av utförarens verksamhet som detta kan framtvinga är en av de eftersträvade effekterna av modellen.

Om slutsatsen är att beställaren genom sin ökade valfrihet gjort en omprövning av sitt verkliga behov har modellen haft precis den effekt som avsetts. Den minskade efterfrågan är då ett uttryck för att verksamheten dittills haft för stor omfattning och tagit för stora statliga resurser i anspråk. Alternativt har tjänsten kunnat anskaffas till en lägre kostnad av en annan leverantör eller genom egenproduktion. Den minskning av utförarens verksamhet och resurser som kan bli följden innebär då en optimering av statens resurser.

Faktorer som påverkar beställar-utförarmodellens genomslag

Några omständigheter som generellt motverkar de positiva effekter som förväntas av en beställar-utförarmodell är att:

- utföraren har monopolställning,
- beställaren har en reglerad skyldighet att beställa tjänsten,
- tjänstens innehåll och sättet att utföra den till stor del är reglerad och given,
- beställaren inte kan påverka utföraren att utföra tjänsten på ett visst sätt,
- det uppstår stora variationer i volymen i verksamheten.

Förekomsten av något eller några av de beskrivna negativa förhållandena t.ex. att utföraren har monopolställning utesluter inte att en beställar-utförarmodell ändå kan ha märkbara positiva effekter. Modellen kan troligen ändå i många fall bidra till ett nytt sätt att se på kostnader, kvalitet och effektivitet.

Dessutom tydliggör en avgift kostnaderna för en verksamhet, eller för enskilda tjänster. Detta informationsvärde hos en avgift kan bidra till ett allmänt ökat kostnadsmedvetande oberoende av övriga förutsättningar.

I en situation med begränsad valfrihet måste det emellertid ställas särskilt höga krav på att kunna visa att förväntade effekter har ett värde som överstiger kostnaderna för genomförandet.

Kostnader för genomförande och administration

All avgiftsbeläggning av tjänster medför kostnader för administration av själva avgiftssystemet i form av t.ex. priskalkylering, upphandling, fakturerings- och betalrutiner m.m.

När avgiftsbeläggning är en konstruktion och metod för fördelning av medel inom staten, blir det en viktig faktor att beakta att värdet av de positiva effekter som uppnås måste överstiga kostnaderna för administrationen av avgiftssystemet.

3.4 Riksdagens och regeringens möjligheter till styrning

Ekonomstyrningsverkets uppdrag innebär bl.a. att analysera och utvärdera riksdagens och regeringens möjligheter till styrning av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten inom försvaret. Den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten genomförs inom ramen för den statliga förvaltningsorganisationen.

I den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret är både beställaren och utföraren förvaltningsmyndigheter under regeringen. Beställaren och utföraren har därmed samma ”ägare”.

Beskrivningen av *relationerna mellan de olika aktörerna* i beställar-utförarmodellen ger dock anledning till frågor om försvarsmyndigheternas och Fortifikationsverkets roll i den svenska förvaltningsmodellen med självständiga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Beskrivningen ger även anledning till frågor om hur styrningen av beställarens och utförarnas verksamhet har utformats och hur relationerna mellan beställaren, utföraren och regeringen fungerar inom ramen för mål- och resultatstyrningen. En viktig fråga att diskutera är hur regeringen styr de utförande myndigheternas verksamhet direkt och via styrningen av beställaren? Till exempel inför vem är den utförande myndigheten och myndighetens ledning ansvarig för sina resultat – prestationer och effekter – beställaren eller regeringen? Till vem redovisar den utförande myndigheten sina resultat? Hur redovisar den beställande myndigheten resultaten av de utförande myndigheternas prestationer?

Och inte minst viktig är frågan om riksdagens roll i styrningen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret.

Riksdagens och regeringens styrning av förvaltningsorganisationen i staten

Regeringsformen drar upp riktlinjerna för den svenska förvaltningsorganisationen. Där framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Av regeringsformen framgår även att det är regeringen som styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen.[13]

De förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen utgör regeringens redskap i dess uppgift att styra riket – de är regeringens organ för att verkställa den fastlagda politiken. Myndigheterna har långtgående befogenheter och är i sitt dagliga arbete fristående från regeringen. Det är dock regering-

[13] 1 kap. 1, 4, 6 §§ RF (1974:152).

ens uppgift att styra myndigheterna ”precis så bestämt och i den omfattning som man finner lämpligt i varje särskild situation”.[14]

Myndigheternas lydnadsplikt mot regeringen minskas formellt endast av myndighetens självständighet att fatta beslut i sådana ärenden som avser myndighetsutövning och tillämpning av lag.[15]

Normgivningsmakten

Myndigheterna styrs bl.a. genom normgivning, av lagar beslutade av riksdagen och av regeringens förordningar. Normgivningsmakten är i regeringsformen fördelad mellan riksdagen och regeringen.[16] Med utgångspunkt i olika lagar och förordningar bestäms i stor utsträckning inriktningen av den statliga verksamheten.

Till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos regeringen, regeringens primärområde, hör föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen. Ett viktigt styrinstrument för riksdagen är ramlagstiftningen. Där drar riksdagen upp ramarna för verksamheten inom ett område och ger regeringen respektive myndigheterna utrymme att komplettera med tillämpningsföreskrifter. Viktiga instrument för regeringen i styrningen av myndigheterna är, enligt verksförordningsutredningen[17], framför allt verksförordningen och myndigheternas instruktioner. Dessutom finns en rad förordningar som gäller för myndigheterna inom speciella politikområden.

Finansmakten

Rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter, brukar sammanfattas under begreppet finansmakt. Reglerna om finansmakten finns i 9 kap. regeringsformen.[18]

Utgifterna bestäms av riksdagen genom ställningstaganden till förslagen i budgetpropositionen och genom övriga beslut om anslag. Riksdagen beslutar således om de ekonomiska ramarna för olika politikområden och anvisar anslag för olika ändamål. Utifrån de beslut riksdagen fattat beslutar regeringen om myndigheternas regleringsbrev.

Statens viktigaste *inkomster* är skatter och avgifter. Beslut om skatter fattas av riksdagen i form av lagar. Beträffande avgifter är beslutsrätten delad mellan riksdagen och regeringen. Avgifter som tas ut tvångsmässigt, s.k. offent-

[14] Prop. 1986/87:99 s. 27.

[15] 11 kap. 7 § RF (1974:152).

[16] 8 kap. RF (1974:152).

[17] SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning, Betänkande av utredningen om en översyn av verksförordningen.

[18] 9 kap. RF (1974:152).

ligrättsliga avgifter, hör primärt till riksdagens kompetensområde, medan avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster hör till regeringens restkompetens.

Myndigheternas ledningsformer

Regeringen avgör vilken ledningsform som ska tillämpas vid respektive myndighet. Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheterna har stor betydelse vid val av ledningsform. Myndighetens ledningsform framgår av dess instruktion.

Av myndigheterna inom den militära delen av totalförsvaret är Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk och Försvarets radioanstalt enrådighetsverk. Myndigheten leds av en chef som ensam ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Ofta förekommer dessutom någon form av rådgivande organ.

Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut leds däremot av var sin styrelse med fullt ansvar. Det betyder att styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns också en chef som ansvarar för och leder den löpande verksamheten och som regelmässigt är ledamot i styrelsen.

Verksamhetsansvar

När man talar om ansvar inom förvaltningen avses vanligen antingen verksamhetsansvar eller juridiskt ansvar. Ansvaret för att myndighetens verksamhet är inriktad mot angivna mål och bedrivs i enlighet med de krav och inom de ekonomiska ramar som regeringen ställt upp kan betecknas verksamhetsansvar. Det juridiska ansvaret innefattar straffrättsligt ansvar, skadeståndsansvar och disciplinansvar.

De ansvarsområden som vilar på respektive myndighet framgår av regeringens styrdokument, vanligen i form av instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Respektive myndighet ansvarar inför regeringen för sin verksamhet.[19]

Riksdagens och regeringens styrning av uppdragsmyndigheterna i försvaret - regelstyrning

Vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer med företrädare för försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket (de s.k. stödmyndigheterna) diskuterades i vilken omfattning verksamheterna uppfattar sig vara regelstyrda.

Verksamheten vid Försvarets materielverk uppfattas inte vara särskilt regelstyrd. Det finns dock vissa lagar och förordningar som påverkar verkets ar-

[19] Verksförordningen (1996:1322).

betssätt mer än andra myndigheter. Som exempel kan nämnas lagen om offentlig upphandling[20] och regelverk om säkerhet kring luftfart och sjöfart.

Vid Försvarshögskolan och Fortifikationsverket däremot uppfattas verksamheten vara författningsstyrd i relativt hög grad. Verksamheten vid Fortifikationsverket regleras, enligt vad som framkom vid intervjun, av en stor mängd författningar utöver de generella som gäller för all statlig verksamhet.

Vid Totalförsvarets forskningsinstitut är en hel del av forskningen regelstyrd. Det gäller bl.a. verksamheter som är ”farliga” i någon bemärkelse, t.ex. forskning om kemikalier, sprängämnen och smittfarlig verksamhet.

Pliktverkets verksamhet är, enligt uppgift, mycket regelstyrd. Bland annat styr lagen om totalförsvarsplikt[21] – pliktlagen – och registerlagstiftningen mycket av verksamheten. Hälso- och sjukvårdslagstiftningen kommer in i många frågor. Många beslut som verket fattar är myndighetsutövning som rör en enskild person. Sådana beslut kan överklagas.

Myndigheternas instruktioner

Viktiga instrument för regeringens styrning av myndigheternas verksamhet är myndigheternas instruktioner.
Regeringens instruktion för en myndighet är den förordning i vilken regeringen definierar myndighetens arbetsuppgifter och ansvarsområde. Instruktionen har en mer långsiktig och övergripande funktion än den årliga styrningen i budgetprocessen och via regleringsbrevet.

Försvarsmyndigheternas uppgifter enligt instruktionerna

Här presenteras respektive försvarsmyndighets och Fortifikationsverkets huvudsakliga uppgifter enligt respektive instruktion.

Totalförsvarets pliktverk[22] ska svara för att myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret får stöd och service i frågor avseende bemanning med totalförsvarspliktiga som skrivs in för värnplikt eller civilplikt. Pliktverket ska mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen om totalförsvarsplikt. Denna verksamhet är anslagsfinansierad.

Pliktverket får inom sakområdet åta sig avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet åt andra myndigheter, kommuner, landsting och åt enskilda. Uppdragsverksamheten avser andra uppgifter än inskrivning och krigsplacering i samband med inskrivning eller i samband med grundutbildning. Avgifternas storlek bestäms av Pliktverket.

[20] Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

[21] Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

[22] Förordningen (1995:648) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk.

Försvarets materielverks uppgift [23] är att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten. Försvarets materielverk ska stödja Försvarsmaktens verksamhet inom detta område och hjälpa Försvarsmakten i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering och materielsystemkunskap.

Verket är patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och ska handlägga ärenden som rör immaterialrättsliga frågor. Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde även tillhandahålla tjänster åt andra än de som nämns ovan.

Försvarets materielverk har i instruktionen bemyndigande att ta ut avgifter för sin verksamhet och bestämma avgifternas storlek.

Totalförsvarets forskningsinstitut har till uppgift[24] att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Verksamheten ska bedrivas med beaktande av krav på relevans, integritet, vetenskaplig kvalitet och effektivitet.

Forskningsinstitutet ska följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde och bygga upp kunskaper och kompetens för att tillgodose framtida behov.

Myndigheten ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret och särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning.

Forskningsinstitutet har i sin instruktion bemyndigande att ta ut avgifter för sin verksamhet och bestämma avgifternas storlek.

Försvarshögskolan[25] ska bedriva högskoleutbildning av yrkes- och reservofficerare på högre nivåer för krigs- och fredsbefattningar. Försvarshögskolan ska också bedriva kompetensuppbyggnad och chefsutveckling för främst totalförsvarets behov. Det görs genom utbildning av civil och militär personal samt annan kursverksamhet för främst totalförsvarets behov. Vid Försvarshögskolan ska även bedrivas forskning.

Utbildningen och forskningen ska främst bedrivas inom ämnena säkerhets-, försvars- och utrikespolitik, internationella förhållanden, svenskt totalförsvar, ledarskap och ledningsvetenskap, krigsvetenskap, militärhistoria, militärteknik och ekonomi och logistik med avseende på försvaret.

Försvarshögskolan ska stödja utbildningen vid Försvarsmaktens skolor och verka för att skolornas utbildningar har hög kvalitet. Skolan ska samverka med universitet, högskolor, Totalförsvarets forskningsinstitut samt andra

[23] Förordningen (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk.

[24] Förordningen (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

[25] Förordningen (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan.

institutioner för att hålla sig underrättad om sådan forskning och annan utveckling som är av betydelse för Försvarshögskolans verksamhetsområde.

Försvarshögskolan har i sin instruktion bemyndigande att ta ut avgifter för sin verksamhet och bestämma avgifternas storlek.

*Fortifikationsverket*s huvuduppgift[26] är att förvalta statens fastigheter avsedda för försvarsändamål (ändamålsfastigheter). Till skillnad från de övriga myndigheterna finns Fortifikationsverket inom Finansdepartementets verksamhetsområde.

Fortifikationsverket ska förvalta ändamålsfastigheterna på ett sätt som innebär god hushållning och hög ekonomisk effektivitet, och som innebär att ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser tillhandahålls på konkurrenskraftiga villkor och långsiktigt tar till vara ändamålsfastigheternas värden.

Fortifikationsverket får inom sitt verksamhetsområde utföra även andra uppdrag. Verket har i sin instruktion bemyndigande att ta ut avgifter för sin verksamhet och bestämma avgifternas storlek.

Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut ska även bedriva försvarsunderrättelseverksamhet och inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport, stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet.

Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan ska delta i samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred i enlighet med det individuella partnerskapsprogrammet, de mål som fastställts för Sveriges medverkan och i övrigt i enlighet med särskilda regeringsbeslut.

Reglering av uppdragsverksamheten – myndigheternas instruktioner

Uppdragsverksamheten mellan Försvarsmakten och försvarsmyndigheterna är indirekt eller inte alls reglerad i myndighetsinstruktionerna. Det finns dock ett undantag – Försvarets materielverk. Av instruktionen framgår att verket ska lösa sina uppgifter på Försvarsmaktens uppdrag. Verket ska även inom sitt område stödja Försvarsmaktens verksamhet och biträda Försvarsmakten i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering och materielsystemkunskap. Försvarets materielverks roll som uppdragstagare, stöd och biträde till Försvarsmakten är på så sätt tydligt uttalad.

Försvarsmaktens instruktion reglerar inte i något avseende till vilka utförare myndigheten ska lämna sina uppdrag.

[26] Förordningen (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket.

Riksdagens och regeringens styrning av verksamheten i försvaret - ekonomisk styrning

Den ekonomiska styrningen som ingår i den årliga budgetprocessen består av mål- och resultatstyrning och finansiell styrning.

Mål- och resultatstyrning innebär att statsmakterna formulerar och beslutar om mål för myndigheternas olika verksamheter. Den bärande idén är att statsmakterna genom att avstå från att detaljstyra vilka uppgifter och aktiviteter myndigheterna ska genomföra i stället anger vilka resultat som ska uppnås. Statsmakterna överlämnar till myndigheterna att avgöra hur målen ska nås. Resultaten följs sedan upp och utvärderas för att kontrollera om målen har uppnåtts. Därefter görs bedömningar om vilka åtgärder som behöver vidtas. Informationen om vilka resultat myndigheterna åstadkommit ska alltså kunna ligga till grund för bedömningar och beslut om t.ex. prioriteringar, budget och nya mål, såväl för riksdag och regering som för myndigheterna.

Mål- och resultatstyrning av statlig verksamhet förutsätter en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna. Detta krävs för att styrningen ska fungera på alla nivåer – från riksdagen via regeringen till myndigheterna.

Finansiell styrning innebär att de finansiella ramarna och andra ekonomiska villkor för myndigheten anges. Riksdagens och regeringens viktigaste finansiella styrmedel är anvisning och tilldelning av anslag, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för utnyttjande av anslag och avgifter, lån och likviditetsförsörjning.

Den finansiella styrningen av en myndighet innebär alltså i första hand att de ekonomiska ramarna för verksamheten anges och ger signaler om hur höga ambitioner statsmakterna förväntar sig att myndigheten ska ha i verksamheten, dvs. en signal om vilken omfattning man har tänkt sig för verksamheten. De finansiella förutsättningarna bör vara i balans med de mål och resultatkrav som läggs fast för verksamheten.

Lagar och förordningar om ekonomisk styrning

I regeringsformen regleras finansmakten, dvs. rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar.[27] Enligt regeringsformen ligger finansmakten hos riksdagen. Det innebär bl.a. att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen bestämt.[28]

Lagen om statsbudgeten[29] kompletterar och preciserar regeringsformens bestämmelser om finansmakten och statsbudgeten. I inledningen av lagen uttalar riksdagen sina krav på effektivitet och resultat. Där framgår att i sta-

[27] 8 kap. RF (1974:152).

[28] 9 kap. 2 §, RF (1974:152).

[29] Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

tens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Här slås även fast att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Budgetprocessen och försvarsbesluten

Riksdagens styrning av försvaret inom ramen för budgetprocessen består av två huvudsakliga beslutsprocesser – den årliga budgetprocessen och de treåriga försvarsbesluten om försvarets långsiktiga inriktning. Det senaste försvarsbeslutet fattades av riksdagen i december 2004.[30]

Enligt regeringen bör dock långsiktiga beslut om försvarspolitikens inriktning inte längre fattas i treåriga försvarsbeslut. Mer långsiktiga beslut om strukturella förändringar av verksamheten inom utgiftsområdet bör fattas när riksdagen och regeringen anser att det är nödvändigt.[31]

Verksamhetsstyrning i regleringsbrevet

Regleringsbrevet ska avse myndighetens hela verksamhet, oavsett hur den är finansierad. Innehållet ska ligga inom ramen för myndighetens instruktion och de beslut som riksdagen har fattat. Till skillnad från instruktionen är regleringsbrevet ettårigt och de restriktioner och villkor som anges gäller därför endast för det år regleringsbrevet avser. Avsikten är att målen i regleringsbrevet ska uppnås senast vid utgången av året om inte något annat sägs. Samtidigt kan samma mål anges år efter år i regleringsbrevet.

Regleringsbrevet ger uttryck för de båda delarna i ekonomisk styrning. Verksamhetsdelen speglar huvudsakligen regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheten och dess verksamhet. Den finansiella delen innehåller regeringens finansiella styrning av myndigheten.

Regleringsbrevets verksamhetsdel innehåller verksamhetsstyrning, organisationsstyrning och uppdrag. Under verksamhetsstyrningen behandlas mål och återrapportering i en verksamhetsstruktur. Verksamhetsstrukturen har tre nivåer; politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren. Regleringsbrevet ska alltid ange vilka mål och återrapporteringskrav som gäller i denna struktur. Återrapporteringskraven är viktig grund för den redovisning av resultat som regeringen sedan ska göra till riksdagen.

Under organisationsstyrning anges, om det bedöms lämpligt, mål och återrapporteringskrav för förvaltningspolitiska frågor som handlar om att den statliga verksamheten ska genomföras enligt vissa gemensamma principer och att vissa generella värden ska prägla den förvaltning medborgare och företag möter.

[30] Prop. 2004/05:05. bet. 2004/05:FöU4.

[31] Prop. 2004/05:5.

Regeringen kan även ge myndigheten uppdrag. Uppdragen kan gälla särskilda åtgärder som myndigheten ska vidta i sin verksamhet och särskild information som ska redovisas till regeringen.

Formulering av mål för verksamheten

Målens uppfyllelse har en central roll i mål- och resultatstyrningen. I resultatredovisningen är det meningen att frågor om målens uppfyllelse ska besvaras av återrapporteringen. Formulering av mål är därmed en väsentlig del av resultatstyrningen i statsförvaltningen.

Ett mål beskriver ett önskat resultat vid en viss framtida tidpunkt, inte vad som ska göras för att nå dit. Ett mål är ett tillstånd, inte ett krav på vilka uppgifter eller problem som myndigheten ska arbeta med.

Regleringsbrevet innehåller alltid en målbeskrivning i verksamhetsstrukturen så att prestationerna som myndigheterna förväntas utföra klart framgår. Mål för verksamheten formuleras på de olika nivåerna i verksamhetsstrukturen. På högre nivåer, dvs. för politikområden och verksamhetsområden, avser målen ofta önskvärda effekter eller tillstånd i samhället. På lägre nivåer, dvs. för verksamhetsgrenar och för myndighetsinterna mål, är målen normalt mer produktionsnära. De avser då t.ex. utförda prestationer.

Det finns också riktlinjer för hur mål bör formuleras. Enligt regleringsbrevshandledningen[32] bör det vara en strävan att formulera mål som är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta, enligt de s.k. SMART-kriterierna. Generellt är SMART-kriterierna enklare att tillgodose för mål på lägre nivå. Mål för politikområden är vanligen inte lika enkla att göra mätbara som mål för verksamhetsgrenar. Alla mål som ska gälla under året ska anges i regleringsbrevet.

Resultat

Inom staten avser begreppet resultat främst de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter prestationerna leder till.[33]

Med prestation menas tjänster eller produkter som lämnar myndigheten, dvs. som tas emot av en målgrupp.[34]

En effekt är, enligt Ekonomistyrningsverkets definition, en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha

[32] Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2005, Finansdepartementet, Budgetavdelningen, en handledning för Regeringskansliet.

[33] ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

[34] I bland används även begreppet intern- eller delprestation. Med det åsyftas en avslutad del i produktionsprocessen inom myndigheten som går in i nästa led av processen för att producera slutprestationen.

inträffat. För att kunna tala om effekt måste det således finnas ett samband mellan orsak och verkan.

I sin resultatredovisning ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet eller andra regeringsbeslut.

Formulering av mål - Politikområden

I den årliga budgetprocessen fattar riksdagen beslut om målen för politikområdena. Målet för politikområdet avser *resultatet* av den förda politiken. Med det menas skillnaden mellan det man vill ska inträffa och det som skulle ha inträffat utan den förda politiken. Målet för ett politikområde handlar om effekter – önskade förändringar av tillstånd i samhället. Det är regeringens ansvar att målen uppnås. Återrapportering behöver dock inte göras på politikområdesnivå utan kan i stället göras utifrån redovisning på verksamhetsområden och/eller verksamhetsgrensnivå.

Den verksamhet som bedrivs av försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket återfinns inom fyra olika politikområden. Dessa är Totalförsvar, Utrikes- och försvarspolitik samt Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Fortifikationsverkets verksamhet ingår i politikområde Effektiv statsförvaltning. Större delen av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret återfinns dock inom politikområde Totalförsvar och verksamhetsområde Det militära försvaret.

Politikområde Totalförsvar

Riksdagen och regeringen fattade hösten 2004 beslut om nytt mål för politikområdet Totalförsvar och verksamhetsområdet Det militära försvaret.

Målet 2005 för politikområde Totalförsvar är att:

- Bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- Hävda vår territoriella integritet,
- Försvara Sverige mot väpnat angrepp och
- Värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Samtliga försvarsmyndigheter inklusive Försvarsmakten ingår i politikområdet Totalförsvar. Verksamheten som bedrivs vid Totalförsvarets pliktverk och Försvarshögskolan återfinns i sin helhet inom detta politikområde.

Formulering av mål – Verksamhetsområden

Politikområden delas normalt in i verksamhetsområden. För varje verksamhetsområde anges minst ett mål som myndigheternas verksamhet ska bidra till att uppfylla. Det ska tydligt framgå till vilket politikområde ett verksam-

hetsområde hör. Utgångspunkten är att målet för verksamhetsområdet ska avse önskade effekter, som verksamheten ska bidra till. I regleringsbrevet ska regeringen, enligt regleringsbrevshandledningen, begära återrapportering som ger underlag för att bedöma om målet uppnåtts och verksamheten bidragit till detta**.**

Verksamhetsområde Det militära försvaret

Politikområde Totalförsvar är indelat i två verksamhetsområden; det civila försvaret och det militära försvaret.

Målet för verksamhetsområde Det militära försvaret är att:

- Det militära försvaret inom ramen för sin huvuduppgift, förmågan att kunna föra väpnad strid, ska uppnå den förmåga och genomföra de insatser som anges.

Efter detta följer omfattande beskrivningar och preciseringar av olika uppgifter och om krav på operativ förmåga och operativ delförmåga samt kompetenser i olika avseenden. Enligt beskrivningarna ska Försvarsmakten utföra några av uppgifterna i samverkan med andra myndigheter och någon uppgift tillsammans med andra länder.

Det preciseras även att för att Försvarsmakten ska kunna upprätthålla mål och krav på operativ förmåga i olika avseenden ska insatsorganisationen utformas i enlighet med vad som framgår av en bilaga till regleringsbrevet.

Formulering av mål – Verksamhetsgrenar

Den verksamhet som en myndighet utför ska, enligt regleringsbrevshandledningen, hänföras till en eller flera verksamhetsgrenar. Målen för en verksamhetsgren är, enligt samma källa, en nedbrytning av målen för de politikområden och verksamhetsområden som myndigheten ska bidra till. Det ska framgå vilket politikområde och verksamhetsområde som en verksamhetsgren tillhör. En myndighets verksamhet kan bestå av en enda verksamhetsgren.

Enligt regleringsbrevshandledningen är det viktigt att målen koncentreras till det som är väsentligt för att verksamheten ska bidra till måluppfyllelsen för verksamhetsområdet och ytterst för politikområdet. Målen på verksamhetsgrensnivå ska myndigheten själv kunna ”förfoga” över, så att det går att göra en bedömning av måluppfyllelsen för myndigheten. Även myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet omfattas av målen för verksamhetsgrenarna. För varje mål ska anges vilken återrapportering som regeringen behöver från myndigheten för att kunna bedöma om målet uppnåtts.

Varje mål ska så långt möjligt vara uppföljningsbart i den meningen att myndigheten ska kunna visa om den har uppnått målet vid utgången av den

angivna tidsperioden. Målen kan avse effekter eller prestationer beroende på vad som är mest relevant ur ett styrningsperspektiv.

Exempel på verksamhetsgrenar

Här exemplifieras med Försvarshögskolans utbildningsdel av verksamhetsgren inom verksamhetsområde Det militära försvaret och en av Försvarets materielverks verksamhetsgrenar.

Försvarshögskolans verksamhet bedrivs inom ramen för politikområde Totalförsvar och verksamhetsområdena Det militära, respektive Det civila försvaret. Försvarshögskolan har två verksamhetsgrenar – en inom vardera verksamhetsområdet. De är verksamhetsgrenarna Utbildning och forskning för det militära försvarets behov och Utbildning och forskning för det civila försvarets behov.

Verksamhetsgren Utbildning och forskning för det militära försvarets behov

Verksamhetsgrenen innehåller Utbildning för det militära försvarets behov (avgiftsfinansierad), Forskning för det militära försvarets behov (anslagsfinansierad till största delen) och Forskning för regeringens behov (anslagsfinansierad).

- Utbildning för det militära försvarets behov: Försvarshögskolan ska på uppdrag av Försvarsmakten utbilda personal för att därigenom bidra till att det militära försvarets kompetensbehov inom ramen för skolans kompetensområden tillgodoses.

- - -

Den verksamhet som bedrivs av *Försvarets materielverk* finns inom politikområde Totalförsvar och verksamhetsområde Det militära försvaret samt inom politikområde och Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar och verksamhetsområde Svåra påfrestningar. Inom verksamhetsområde Svåra påfrestningar har Försvarets materielverk en verksamhetsgren – Svåra påfrestningar.

Inom verksamhetsområdet Det militära försvaret finns fyra verksamhetsgrenar. De är Anskaffning, Ledningsstöd, Driftstöd och Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.

Verksamhetsgren Anskaffning

- Försvarets materielverk ska, på uppdrag av Försvarsmakten och andra kunder, anskaffa materiel och tjänster. Vid anskaffning av materiel ska Försvarets materielverk pröva möjligheterna till industriell samverkan. Vad gäller utveckling av ny materiel bör detta bedrivas i internationellt samarbete samt genom att utnyttja möjligheter till industriell samverkan. Syftet, med anskaffning till Totalförsvaret, ska vara att främja interoperabilitet och teknologitillgång samt åstad-

komma en kostnadseffektiv och säker materielförsörjning så att Totalförsvaret ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Vems mål gäller - utförarens mål eller beställarens mål?

Enligt beskrivningen av beställar-utförarmodellen i direktiven till Försvarsstyrningsutredningen bestäms den uppdragsverksamhet som ska utföras primärt av regeringen genom anslag och verksamhetsmål som ställs till den beställande myndigheten – Försvarsmakten.

Beställaren om de egna målen

Försvarsmakten har i en skrivelse till regeringen kommenterat de egna målformuleringarna i regleringsbrevet. Enligt Försvarsmakten är målen ”till stora delar bristfälliga och svåra att följa upp och återrapportera”. [35] Försvarsmakten anser därför att myndigheten och Försvarsdepartementet bör föra en dialog om hur målformuleringarna kan förbättras och förtydligas i de uppdrag som regeringen lämnar i regleringsbrevet.

Försvarsmakten anser att målformuleringarna för verksamhetsgrenarna bör formuleras med utgångspunkt i SMART-kriterierna. Myndigheten föreslår att ”överbefälhavarens uppdrag ges en tydlig inriktning mot vilka slutprodukter (output) som ska uppnås som ett resultat av aktiviteterna inom respektive verksamhetsgren”.[36]

Reglering av uppdragsverksamheten i regleringsbreven

I regleringsbreven för Pliktverket, Fortifikationsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut finns inte någon reglering av att myndigheten ska utföra verksamhet på Försvarsmaktens uppdrag.

Däremot framgår det av Försvarshögskolans regleringsbrev och verksamhetsgrenen Utbildning för det militära försvarets behov att skolan ska utbilda personal på Försvarsmaktens uppdrag. Försvarets materielverks utförarroll i förhållande till Försvarsmakten är tydligt reglerad även i regleringsbrevet.

Krav på återrapportering

I regleringsbrevshandledningen anges att krav ska ställas på återrapportering som ger underlag för bedömning av hur myndigheten bidrar till uppfyllelsen av mål för politikområde och verksamhetsområde. Resultatredovisningen bör enligt regeringen bl.a. avse en redogörelse av hur valda indikatorer på

[35] Bilaga till 23 383:67468, 2004-04-30, En insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell för Försvarsmakten, s. 32.
[36] Ibid. s. 8.

måluppfyllelse inom politikområdet utvecklats över tiden. Det anses särskilt viktigt att resultatet kommenteras och analyseras i förhållande till fastställda mål. Redovisningen och analysen ska också, så långt det är möjligt, utgöra underlag för bedömningar av i vilken utsträckning resultaten beror på statliga insatser respektive insatser av andra aktörer. Uppnådda resultat ska ställas i relation till kostnaderna för verksamheten.

De återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet ska utgöra ett underlag dels för att bedöma myndighetens insatser, dels för regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen och i resultatskrivelser på våren. Myndigheten ska i princip begränsa sin resultatredovisning till de krav på återrapportering som regeringen begärt.[37] Det är alltså, enligt regleringsbrevshandledningen, viktigt att regeringen beställer information som den behöver, men lika viktigt är att regeringen inte beställer information som inte behövs. Regeringen har ett ansvar för att myndigheterna ges relevanta återrapporteringskrav, och därmed lägger tid på att ta fram uppgifter, som regeringen och/eller riksdagen sedan använder. Det gäller t.ex. sådan information som regeringen använder i återkoppling till myndigheten och sådan information som behövs för regeringens redovisning till riksdagen.

Om regeringen inte har formulerat några krav på återrapportering på verksamhetsgrensnivå ska myndigheten enligt förordningen om budgetunderlag och årsredovisning redovisa och kommentera hur prestationerna utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet. Utgångspunkten är dock att regeringen talar om vilken information regeringen behöver för att kunna bedöma hur målen på verksamhetsgrensnivå har uppnåtts.

För återrapporteringen till riksdagen är, enligt regleringsbrevshandledningen, den enskilda myndighetens verksamhet ofta en pusselbit bland flera när det gäller att redovisa effekter av de samlade statliga insatserna inom ett område. Krav på återrapportering bör därför, enligt handledningen, utformas så att de kompletterar återrapporteringen som begärts från övriga myndigheter eller som hämtats in på annat sätt. Det är inte säkert att det är effektivt att begära återrapportering från alla myndigheter som tillsammans ska bidra till ett mål. Återrapportering och resultat behandlas närmare i nästa avsnitt.

Försvarshögskolan och Försvarets materielverk – återapporteringskrav på verksamhetsgrensnivå

Här exemplifieras med återrapporteringskrav som regeringen ställde till Försvarshögskolan och Försvarets materielverk i regleringsbrevet för 2005.

Verksamhetsgren Utbildning och forskning för det militära försvarets behov

Återrapportering: Försvarshögskolan ska redovisa hur utbildningsuppdragen genomförts vad avser antal studerande, kostnader och om utbildningsmålen nåtts för befattnings-, stabs- och chefsutbildningar. Kostnad per helårsprestation på de av Förvarsmakten beställda utbildningarna ska redovisas. En

[37] 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

övergripande analys av måluppfyllelsen ska redovisas och väsentliga avvikelser mellan planerad och genomförd verksamhet ska anges och kommenteras.

- - -

Försvarets materielverk ska enligt återrapporteringskraven för verksamhetsgren Anskaffning:

- i delårsrapporten och årsredovisningen redovisa uppnådda prestationer och kommentera dem i förhållande till målet,

- i årsredovisningen lämna en beskrivning av hur materielförsörjningen, inkluderande forskning och teknikutveckling, principiellt har förändrats och utvecklats. Försvarets materielverk ska även redovisa de erfarenheter som myndigheten gjort,

- redovisa hur stor andel av anskaffning samt utveckling som genomförs utan internationellt samarbete. I de fall Försvarets materielverk genomför anskaffning och utveckling nationellt ska myndigheten redovisa de överväganden och resonemang som legat till grund för beslutet. Detta gäller för anskaffning och utveckling som påbörjats 2005 eller senare samt för anskaffning över 10 miljoner kronor.

Vem ska återrapportera resultaten?

Enligt beskrivningen i Försvarsstyrningsutredningens direktiv ska verksamhetens effekter, dvs. den verksamhet som utförs inom ramen för beställar-utförarmodellen återrapporteras av den beställande myndigheten. Återapporteringen ska göras i enlighet med de återrapporteringskrav som ställs på den beställande myndigheten.

Övriga krav på återrapportering

Enligt Försvarsstyrningsutredningens direktiv innebär regeringens ”ägarstyrning” av uppdragsmyndigheterna främst ett ansvar för att följa upp produktivitet (inre effektivitet) och organisationens långsiktiga utveckling.

Regeringen har ett ansvar att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för att de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska prioriteras i förvaltningen. Denna styrning, kallad organisationsstyrning eller ägarstyrning, ska enligt regleringsbrevshandledningen prioriteras i förvaltningen. Organisationsstyrningen har en direkt koppling till verksamhetsstyrningen, eftersom det anses att väl fungerande myndigheter är bättre rustade att genomföra en verksamhet som bidrar till målen för politiken.

När det anses vara lämpligt anges mål och/eller återrapporteringskrav under rubriken organisationsstyrning.

Det är, enligt regleringsbrevshandledningen, lämpligen under denna rubrik som regeringen förtydligar sin ägarstyrning. Som framgått tidigare innebär definitionen av regeringens ägarstyrning av de övriga försvarsmyndigheterna främst att ta ansvar för att följa upp produktivitet (inre effektivitet) och organisationens långsiktiga utveckling. LEMO-utredningen uttryckte detta förhållande i något vidare termer nämligen att regeringen därigenom skulle utöva en huvudmannaroll. I huvudmannarollen ingår bl.a. att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheten förmår utnyttja sina resurser väl, samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade.

Regeringens ägarstyrning av försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket

Frågor som regeringen tog upp i sin ägarstyrning av försvarsmyndigheterna i regleringsbreven för 2005 är bedömningskriterier – resultatindikatorer, kompetensförsörjning och utbildningskvalitet.

Av regleringsbreven framgår också att alla myndigheter som lyder under Försvarsdepartementet genom resultatindikatorer, nyckeltal eller på annat sätt ska visa i vilken omfattning myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning. Utvecklingen ska analyseras och kommenteras. Användande och formulering av resultatindikatorer behandlas i ett avsnitt längre fram.

Försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket har, liksom övriga myndigheter under regeringen, krav på att verka för en långsiktig och god kompetensförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens. Myndigheterna ska redovisa mål och måluppfyllelse för kompetensförsörjningen i förhållande till verksamhetens mål och resultat.

Försvarshögskolan ska i sin återrapportering redovisa ett antal kriterier och nyckeltal som behandlar skolans kvalitetsutvecklingsprogram för både utbildningen och forskningen, de studerandes möjligheter att påverka utbildningsverksamheten, antal professorer, disputerade lärare, andelen undervisningstimmar med disputerade lärare, m.m.

Under organisationsstyrning behandlas även frågor om:

- *Resultatbudget* (Totalförsvarets forskningsinstitut och Pliktverket),
- *Delårsrapport* (Pliktverket),
- *Krediter* - Försvarets materielverk ska i budgetunderlaget för 2006, med stöd av Försvarsmaktens underlag, redovisa behovet av rörelsekapital samt utstående förskott till industrin under perioden 2006 – 2008,
- *Terminssäkring* (Försvarets materielverk),
- *Investeringsplan* (Försvarets materielverk).

Uppdrag

Uppdrag lämnas i förekommande fall som krav på särskilda åtgärder som myndigheten ska vidta och krav på särskilt beslutsunderlag från myndigheterna. Uppdragen kan avse frågor om både verksamhetsstyrning och organisationsstyrning. I uppdragen frågar regeringen efter information som inte har koppling till särskilda mål eller som inte avser den löpande uppföljningen.

För år 2005 har regeringen givit uppdrag om bl.a. kostnadsreduktioner, nytt hyressättningssystem, arbete mot ogynnsamma attityder, m.m.
Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Fortifikationsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut ska under 2005 identifiera och vidta kostnadsreduktioner. Kostnadsreduktionerna ska uppgå till lägst ett visst belopp i förhållande till kostnaderna för 2004. Enligt uppdraget ska kostnadsreduktionerna innebära minskade utgifter för Försvarsmakten.[38]

Försvarsmakten, Totalförsvarets pliktverk och Försvarshögskolan har fått regeringens uppdrag att upprätta strategier för att främja jämställdhet, öka mångfalden och för att skapa en miljö där alla individer, oaktat t.ex. kön, etnisk tillhörighet eller sexuell läggning ges samma möjligheter och goda bemötande. Myndigheterna ska var och en för sig redovisa hur det gemensamma arbetet fortskrider tillsammans med en redovisning av genomförande av utbildning av nyckelpersonal enligt myndighetens egen plan.

Försvarets materielverk har uppdrag om räntebindning, säkerhetsskyddsavtal, industribeställningar, breddad leverantörsbas och fördelning av kostnader. Försvarets materielverk ska även föreslå lämpliga åtgärder för att uppnå en mer kostnadseffektiv materielförsörjning.

Tillsammans med Försvarsmakten ska Fortifikationsverket utarbeta och införa ett nytt hyressättningssystem med ändrade löptider för avtalen.

Användande och formulering av resultatindikatorer

Riksdagen har uttryckt önskemål om att resultat och utveckling i större utsträckning än hittills bör redovisas i kvantitativa termer med hjälp av nyckeltal eller resultatindikatorer.[39]

Ekonomistyrningsverket har dock inte funnit att försvarsutskottet närmare preciserat vilka nyckeltal, eller vilken typ av nyckeltal, som är av störst intresse. Nyckeltalen bör dock, enligt utskottet, kunna bidra till en relevant resultatuppföljning.

[38] Regleringsbrev för budgetåret 2005.

[39] Bet. 1998/99FiU20, bet. 1999/2000:FiU20, bet. 2000/01:FiU20, och bet. 2003/04:FöU6, s. 20.

Vad är resultatindikatorer eller nyckeltal?

Vad är resultatindikatorer eller nyckeltal? En definition är ”Nyckeltal är tal som vi intresserar oss för. Nyckeltal har alltså två inneboende komponenter. För det första måste nyckeltal vara tal. För det andra måste nyckeltalet beskriva något vi är intresserade av. Om något av dessa kriterier inte är uppfyllt är det inte ett nyckeltal.”[40]

Nyckeltalet måste alltså enligt definitionen vara intressant, annars är det inte ett nyckeltal. I en styrkedja som sträcker sig från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheterna uppstår frågan om aktörerna på de olika nivåerna är intresserade av samma nyckeltal. Den som tar fram nyckeltalen måste därför ”ta hänsyn till sina intressenter (ägare, media, anställda) och deras intresse. För att ett tal ska vara ett nyckeltal måste det tala till någon i eller omkring organisationen”.[41]

En annan viktig fråga är när nyckeltalet är intressant. Vissa nyckeltal är intressanta bara under en kortare period eller t.ex. under en viss utvecklingsfas.

Nyckeltal kan användas för olika ändamål. Ett sätt att sortera nyckeltalen är att de kategoriseras som kontrollerande, lärande, mobiliserande eller belönande.

De kontrollerande nyckeltalen ska bara slå larm om de hamnar utanför givna gränser. Kontrollmåtten kan vara många eftersom man inte behöver uppmärksamma mått som håller sig inom ramarna. De bör vara relativt tydligt formulerade och definierade för att det ska gå att sätta gränsvärden för dem.

Ett annat syfte med uppföljningen kan vara att lära sig något för att utveckla verksamheten. Nyckeltalen kan då vara av bedömningskaraktär och det viktiga är inte att fastställa ett exakt värde utan att måttet kan utgöra ett underlag för det fortsatta utvecklingsarbetet.

De mobiliserande nyckeltalen är de för vilka ”vi går till arbetet”, men som kanske inte direkt styr våra arbetsprocesser. Ett känt mobiliserande mått är den s.k. nollvisionen inom trafikområdet.

Belönande nyckeltal är sådana som ligger direkt till grund för belöningar, t.ex. bonuslön eller andra förmåner. På sådana mått ställs mycket höga krav på validitet och relevans och de bör inte innehålla något utrymme för godtycke.

[40] Boken om nyckeltal, Bino Catasús, Jan-Erik Gröjer, Olle Högberg, Anders Johrén, 2002.
[41] Ibid.

Ekonomistyrningsverkets definition av nyckeltal

Ekonomistyrningsverkets definition av nyckeltal[42] är ett mått eller värde som ger komprimerad information i syfte att underlätta jämförande analyser. Detta kan åstadkommas genom att vissa betydelsefulla mått eller värden tas fram om en verksamhet. Nyckeltal kan användas internt i myndigheternas arbete med att följa upp och styra verksamheten, men även regeringen använder olika typer av nyckeltal för sin uppföljning av statförvaltningen.

Nyckeltal för en verksamhet kan vara inriktade på t.ex. finansiering, personal, interna processer, prestationer eller kvalitet. Exempel på nyckeltal är likviditet, personalomsättning, handläggnigstider och styckkostnad. Ofta vill man kunna följa en verksamhets utveckling över tiden varför samma nyckeltal tas fram över en längre tidsperiod.

Bedömningskriterier - resultatindikatorer i försvaret

Alla myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har sedan något år tillbaka återrapporteringskrav om resultatindikatorer i regleringsbrevet. Med utgångspunkt bl.a. i detta pågår ett arbete vid myndigheterna med att utveckla nyckeltal för verksamheten. Myndigheterna ska enligt uppdraget genom resultatindikatorer, nyckeltal eller på annat sätt visa i vilken omfattning myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning. Av redovisningen ska om möjligt framgå en jämförelse med de två närmast föregående åren. Utvecklingen ska analyseras och kommenteras.

Enligt Försvarsdepartementet[43] är en av grunderna för kravet på redovisning av verksförordningens 7 § som säger att myndighetens chef ska hushålla väl med statens medel och se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och med god hushållning innebär, enligt Försvarsdepartementet, att man genomför den verksamhet som följer instruktionen och regleringsbrevet på ett resurssnålt sätt. Förutsatt att myndigheten gör rätt saker är således frågan om man gjort det på rätt sätt.

Enligt uppgift har försvarsmyndigheterna kommit olika långt i arbetet med att utveckla nyckeltal eller på annat sätt visa i vilken omfattning myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning.

De nyckeltal som myndigheterna redovisat i årsredovisningen, handlar i de flesta fall om finansiella nyckeltal, produktivitet, kostnad per enhet, personalnyckeltal, m.m. Det handlar om t.ex. utbildningskvalitet, milstolpseffektivitet, antal omförhandlade avtal, antal studerande per program, kostnad per program, antal helårsprestationer och kostnad per helårsprestation.

[42] ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

[43] PM 2004-12-14, Försvarsdepartementet, Bedömningskriterier resultatindikatorer.

Myndigheterna om nyckeltal

Vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer med försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket diskuterades även användningen av resultatindikatorer. Frågan var vilka resultatindikatorer eller nyckeltal myndigheterna använder eller på vilket annat sätt de visar hur myndighetens verksamhet bedrivs effektivt. En viktig fråga var varför myndigheterna valt just dessa resultatindikatorer.

I årsredovisningen redovisar *Försvarets materielverk* en indikator som är verkets myndighetskostnad relaterad till externt debiterbara timmar. Myndighetskostnad är kostnader för personal, lokaler, utrustning samt IT. Myndighetens mål är att bedriva verksamheten så effektivt som möjligt och att hålla myndighetskostnaden på en låg nivå. En låg sjukfrånvaro påverkar också myndighetskostnaden positivt. Det är, enligt verket, resurskrävande att ta fram bra nyckeltal. Det är viktigt att få kontinuitet i nyckeltalen för att därigenom få en jämförbarhet.

Inom utbildningsområdet använder *Försvarshögskolan* nyckeltal som t.ex. kostnad per producerad helårsprestation. Inom forskningsområdet däremot är det, enligt skolan, betydligt svårare att ta fram relevanta nyckeltal. På en generell nivå finns nyckeltal som beskriver debiteringsgrad och liknande. Försvarshögskolan strävar efter att skapa ytterligare en debiteringsgrad där alla i personalen ingår.

Totalförsvarets forskningsinstitut använder sig av olika nyckeltal. Exempel är kundaktiviteter som seminarier och kunddagar, att leveranser håller tidsgränser, rapportproduktion och antal vetenskapliga artiklar. Kundnöjdhet är ett annat mått, som också rapporteras till regeringen.

Fortifikationsverket använder en blandning av olika mått bl.a. olika finansiella mått och ett antal prestationsmått. Även nöjd-kund-index tillämpas. Många mått är, enligt verket, sådana att de kan avläsas löpande under året.

Finansiell styrning - anslagsfinansierad verksamhet

Den huvudsakliga finansieringsformen för statliga myndigheter är anslag på statsbudgeten. Anslag är utgiftsmedel på statsbudgeten som riksdagen fattar beslut om.

Anslagssystemets närmare utformning påverkar befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen och därmed möjligheterna att styra de skilda statliga verksamheterna. Budgetlagsutredningen beskrev befogenhetsfördelningen på följande sätt:

”Statsbudgetens anslag utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. Anslagssystemets närmare utformning påverkar därmed befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda statliga verksamheterna mot önskade mål. Riksdagen anvisar inte bara ett belopp för ett visst ändamål, utan anger ock-

så mer eller mindre utförligt de sakliga villkor eller syften som ska gälla för verksamheten. I bland anges villkoren i anslagsbeslutet, medan de i andra fall framgår av en lag."[44]

Anvisning och tilldelning av anslag

Genom beslut om anslag för särskilda ändamål anvisar riksdagen anslag till regeringen. Riksdagens anslagsbeslut innebär att regeringen bemyndigas att använda medel för det ändamål som riksdagen har angivit. Med storleken på anslaget anges riksdagens ambitionsnivå för verksamheten.

Hur regeringen får använda de anslag som riksdagen har anvisat regleras i budgetlagen.

Rätten att disponera olika anslag överför regeringen normalt till myndigheterna. Regeringen tilldelar en myndighet ett visst belopp av anslaget till ett bestämt ändamål. Det görs genom regleringsbrevet där regeringen anger ekonomiska förutsättningar för myndighetens verksamhet. Det är alltså regeringen som beslutar vilken eller vilka myndigheter som ska ha rätt att använda anslaget.

Regeringen har rätt att underindela anslaget i anslagsposter. I styrhänseende jämställs anslagsposter med separata anslag. Regeringen får ange villkor under anslaget eller anslagsposterna för hur medlen får användas.

Myndigheternas användning av de anslag regeringen har tilldelat myndigheten regleras i anslagsförordningen.[45]

Ramanslag

Ramanslag är den vanligaste anslagstypen. Den finansiella styrningen i form av en ekonomisk ram innebär bl.a. att anslaget har överföringsmöjligheter i form av ett utgående överföringsbelopp. Om anslaget har underskridits uppkommer ett anslagssparande, och om det har överskridits uppkommer en anslagskredit. Tanken med ramanslag är att därigenom ge myndigheterna flexibilitet och möjligheter att inom anslagets ram själva få bestämma hur de vill fördela utgifterna på olika kostnadsslag, t.ex. löner och lokalkostnader.

Förvaltningsanslag och sakanslag

Anslag kan delas in i förvaltningsanslag och sakanslag. Det är ingen formell benämning, utan en indelning som används för att beskriva vad anslaget används till.

---

[44] SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen, s. 134.

[45] Anslagsförordningen (1996:1189).

Förvaltningsanslag ska finansiera kostnader för drift av verksamheten, dvs. administration, inklusive amorteringar och ränta på lån för anläggningstillgångar för förvaltningsändamål som används i anslagsfinansierad verksamhet. Sakanslag ska finansiera övriga utgifter hos myndigheten, t.ex. transfereringar, bidrag och investeringar i infrastruktur.

Indragning eller begränsning av dispositionsrätten

Regeringen kan besluta att en myndighet inte får disponera ett visst belopp av ett anslag som tilldelats myndigheten.

Regeringen kan också fatta beslut om att minska det disponibla anslagsbeloppet genom att bestämma att myndigheten ska föra bort tilldelade medel i form av en indragning. En indragning innebär att inte heller regeringen har dispositionsrätt till det bortförda beloppet. Detta innebär i sin tur att om pengarna skulle behövas igen måste riksdagen fatta ett nytt beslut om att anvisa anslag.

De största anslagen på statsbudgeten

Det finns drygt 500 anslag på statsbudgeten. Bland de 19 anslag som beloppsmässigt överstiger 10 miljarder kronor, finns de två ramanslag som tilldelas Försvarsmakten.

Till skillnad från Försvarsmaktens anslag ska de flesta andra av dessa stora anslag användas för att finansiera regelstyrda ersättningar eller bidrag, andra typer av bidrag, biståndsverksamhet, räntor m.m.

Anslagsstrukturen för det militära försvaret 2005

Enligt regleringsbreven för år 2005 framgår att flera av de myndigheter som bedriver avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet, i olika stor omfattning, även genomför verksamhet som finansieras med anslag.

Tabell 3.1 Anslagsstrukturen för det militära försvaret 2005

Myndighet	Anslag	Ändamål	Anslag som myndigheten disponerar, Tkr
Försvarsmakten	**6:1**	**Förbandsverksamhet, beredskap och freds-främjande truppinsatser m.m. (Ramanslag)**	**21 992 498**
	6:1 ap.1	Förbandsverksamhet och beredskap (Ram)	20 592 498
	6:1 ap.2	Fredsfrämjande truppinsatser (Ram)	1 400 000
	6:2	**Materiel, anläggningar samt forskning och tek-nikutveckling (Ramanslag)**	**17 391 059**
	6:2 ap.1	Utveckling, anskaffning, vidmakthållande och av-veckling av materiel (Ram)	16 361 059
	6:2 ap.3	Forskning och teknikutveckling m m (Ram)	1 030 000
	6:9	**Stöd till frivilliga försvarsorganisationer inom totalförsvaret (Obetecknat anslag)**	**55 117**
	6:9 ap.1	Försvarsmakten (Obetecknat)	55 117
Totalförsvarets forskningsinstitut	**6:8**	**Totalförsvarets forskningsinstitut (Ramanslag)**	**188 620**
	6:8 ap.1	Forskning för regeringens behov (Ram)	39 717
	6:8 ap.2	NBC-skyddsforskning (Ram)	105 906
	6:8 ap.3	Flygteknisk kompetens och resursutveckling (Ram)	42 997
Försvarshög-skolan	**6:6**	**Försvarshögskolan (Ramanslag)**	**30 412**
	6:6 ap.1	Försvarshögskolan (Ram)	30 412
Försvarets radio-anstalt	**6:7**	**Försvarets radioanstalt (Ramanslag)**	**422 215**
	6:7 ap.1	Försvarets radioanstalt (Ram)	422 215
Totalförsvarets pliktverk	**6:5**	**Totalförsvarets pliktverk (Ramanslag)**	**246 561**
	6:5 ap.1	Totalförsvarets pliktverk (Ram)	246 561
Summa anslag			**40 326 482**

Källa: Myndigheternas regleringsbrev för år 2005.

Vad ska försvarets anslag användas till?

Av försvarsmyndigheternas anslag ska t.ex. anslaget till *Totalförsvarets forskningsinstitut* användas för utgifter i samband med försvars- och säkerhetspolitisk forskning för regeringens behov, skyddsforskning mot NBC-stridsmedel, flygteknisk kompetens och resursutveckling, m.m.

Ändamålet med anslaget till *Pliktverket* är mönstring, antagningsprövning, inskrivning och stöd under utbildning, m.m. Anslaget finansierar även

Pliktverkets stöd och service till myndigheter och andra som har bemanningsansvar inom totalförsvaret.

Som framgår av tabellen ovan tilldelas *Försvarsmakten* tre anslag. Anslagen 6:1, Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling är båda helt hänförliga till verksamhetsområdet Det militära försvaret. Anslaget 6:9 Stöd till frivilliga försvarsorganisationer disponeras av Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten och är hänförligt till de båda verksamhetsområdena Det militära försvaret och Det civila försvaret.

Ramanslaget 6:1 används till insatser och försvarsunderrättelseverksamhet. Under anslaget finansieras den fredsfrämjande verksamhet med trupp utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av regeringen. Vidare finansierar anslaget Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda internationella insatser. Under anslaget beräknas belopp för de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningsverksamhet, liksom för deras verksamhet i de baltiska länderna. Anslaget finansierar vidare åtgärder för att främja den svenska försvarsindustrins exportverksamhet, Försvarsmaktens säkerhetsfrämjande samarbete med Estland, Lettland och Litauen samt avveckling av materiel.

Till anslaget 6:1 anslagspost 1 har regeringen knutit 23 olika villkor. Som exempel kan nämnas att högst 35 000 kronor får användas för kostnader i samband med de nordiska gästernas besök vid värnpliktskongressen 2005. Högst 3 700 000 kronor får användas för genomförandet av verksamhet enligt årsarbetsplanerna avseende det bilaterala samarbetet med Ryssland och Ukraina.

Även anslaget 6:2 är ett ramanslag och omfattar utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel och anskaffning, vidmakthållande och avveckling av anslagsfinansierade anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Även detta anslag är indelat i två poster, anslagspost 1, Utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel (17,4 miljarder kronor) och anslagspost 2, Forskning och teknikutveckling (drygt 1 miljard kronor).

Förutom Försvarsmaktens verksamhet finansierade anslagen 6:1 och 6:2 större delen av de avgifter och bidrag som redovisas som avgiftsintäkt vid de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Av tabellen nedan framgår de huvudsakliga finansieringskällorna i försvaret 2003 och 2004.

Tabell 3.2 Huvudsakliga finansieringskällor 2003 och 2004 – andelar

	2003			2004		
Myndighet	Anslag Andel procent	Avgifter Andel procent	Bidrag+ övrigt Andel procent	Anslag Andel procent	Avgifter Andel procent	Bidrag+ övrigt Andel procent
Försvarsmakten	96,8	2,9	0,3	96,8	3,0	0,2
Försvarets materielverk	0,0	99,8	0,2	0,0	99,8	0,2
Totalförsvarets forskningsinstitut	16,2	82,8	1,0	15,3	83,2	1,5
Försvarshögskolan	8,2	91,6	0,2	7,0	92,9	0,2
Totalförsvarets pliktverk	79,4	20,3	0,4	81,6	18,2	0,2
Försvarets radioanstalt	98,1	1,9	0,0	96,3	3,7	0,0
Fortifikationsverket	0,0	99,2	0,8	0,0	99,3	0,7

Källa: Respektive myndighets årsredovisning för år 2003. Uppgifterna för FRA är hämtade från myndighetens regleringsbrev för år 2003 och 2004.

Som framgår av tabellen har förändringarna i finansieringskällorna mellan de båda åren varit marginella. Fördelningen av finansieringskällor för Försvarsmakten och Försvarets materielverk är i stort sett de samma. Andelen av avgiftsintäkterna som finansieringskälla för Totalförsvarets pliktverk har minskat med lite drygt 2 procent mellan åren. Ytterligare en förändring som går att urskilja är Försvarets radioanstalt där andelen avgiftsintäkter har ökat något.

Försvarsmakten lämnar bidrag till Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut

Anslaget 6:2 finansierar fr.o.m. 2005 i form av bidrag Försvarets materielverks arbete med analys och ledningsstöd inom materielförsörjningsområdet.

Till anslagsposten 1 har regeringen knutit fem villkor. Ett villkor är att Försvarsmakten efter rekvisition ska betala högst 570 000 kronor till Försvarets materielverk för tillsyn av efterlevnaden av förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet samt föreskrifter med stöd av förordningen.

Ett annat exempel är att Försvarsmakten efter rekvisition ska betala högst 90 miljoner kronor till Försvarets materielverk för materielverkets verksamhetsgren Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m. Det innebär att anslaget ska finansiera bidrag till Försvarets materielverk som inte är avgifter för uppdragsverksamhet utan kan betraktas som en ren fördelning av anslag.

Försvarsmakten ska även betala 16 miljoner kronor till Totalförsvarets forskningsinstitut för internationell verksamhet på regeringens uppdrag.

Förändringar av Försvarsmaktens anslag medför konsekvenser för utförarna

Statsmakternas beslut om anslagen till Försvarsmakten får återverkningar på finansieringen av de övriga försvarsmyndigheternas verksamhet. Detta gäller vid de långsiktiga inriktningsbesluten för försvaret men även vid de årliga besluten om t.ex. indragningar på Försvarsmaktens anslag.

I propositionen om vårt framtida försvar[46] bedömde regeringen att ramen för utgiftsområde 6 – Försvar samt beredskap mot sårbarhet – i huvudsak bör minskas genom en reduktion av Försvarsmaktens anslag. Av propositionen framgår att ominriktningen av Försvarsmakten bl.a. innebär att beställningarna till de totalförsvarsgemensamma myndigheterna kommer att minska. Besparingarna innebär en omstrukturering och reducering av verksamheten vid dessa myndigheter. Reduceringarna bör, enligt regeringen omfatta besparingar på ca 1,5 miljarder kronor.

Ett exempel på konsekvenser av indragningar under pågående budgetår är hämtat från Försvarets materielverk. I juni 2003 ålades Försvarsmakten en begränsning av anslagsutnyttjandet på materielanslaget 6:2. För Försvarets materielverk innebar det en kraftig reducering av planerad milstolpsfakturering av leveranser till Försvarsmakten. På initiativ av Försvarsmakten omförhandlades fyra större kundbeställningar med anledning av det begränsade anslagsutnyttjandet. Genom omförhandlingarna möjliggjordes att leveranser och Försvarsmaktens anslagsbelastning senarelades till 2004. Omförhandlingen innebar totalt sett en utebliven intäkt för Försvarets materielverk på 794 miljoner kronor under 2003 som i årsbokslutet kvarstod som upparbetade kostnader i materielverkets bokslutspost pågående arbete. En ytterligare ekonomisk konsekvens är en utebliven beräknad ränteintäkt på ca 1,6 miljoner kronor som avsågs debiteras Försvarsmakten under 2004. Dessutom innebar den uppskjutna milstolpsfaktureringen en tillfälligt ökad belastning av Försvarets materielverks räntekontokredit under början av 2004 vilket även det debiterades Försvarsmakten.[47]

Finansiell styrning - avgiftsfinansierad verksamhet

Regelverket som styr avgiftsbelagd verksamhet är inte i första hand utformat för att styra inomstatliga förehavanden som t.ex. avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet mellan försvarsmyndigheterna. Det har ändå ansetts lämpligt att tillämpa samma ekonomiadministrativa regler oavsett om försäljningen riktar sig till andra statliga myndigheter eller till kunder utanför den statliga sektorn.

[46] Prop. 2004/05:5.

[47] Försvarets materielverk, Årsredovisning 2003.

Det generella regelverket

Uppdragsverksamhet omfattar samtliga avgifter som inte har klassificerats som offentligrättsliga.[48] Med uppdragsverksamhet avses i regel försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade. Exempel på uppdragsverksamhet är olika typer av konsult- och utbildningstjänster samt de avgiftsintäkter som debiteras mellan myndigheter inom t.ex. försvarssektorn. Uppdragsverksamhetens kunder finns såväl inom som utanför den statliga sektorn. Avgifter som tas ut av andra statliga myndigheter bör statsrättsligt hänföras till uppdragsverksamhet oavsett om de kan sägas vara frivilliga eller ej. Avgifter som tas ut av andra statliga myndigheter kan aldrig innebära ingrepp i enskildas (företag och hushåll) ekonomiska förhållanden och därför kan de inte definieras som offentligrättsliga.

Avgifter som regeringen bestämmer

För *frivilligt efterfrågade* varor och tjänster som tas ut i uppdragsverksamhet är det *regeringen* som får bestämma att verksamheten ska vara avgiftsbelagd. Regeringen har i regel delegerat till myndigheten att besluta om avgiftens storlek.

För att en myndighet ska få ta ut avgift krävs ett bemyndigande från regeringen. Bemyndigandet ges vanligtvis i myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet. Försvarsmyndigheternas rätt att ta ut avgifter framgår av respektive instruktion.

Milstolpsfakturering

Alla betalningar som Försvarsmakten gör till Försvarets materielverk ska vara hänförliga till beställningar och redovisas mot milstolpsfakturor. Försvarets materielverk ska till Försvarsmakten redovisa varje fullgjord prestation. Redovisning görs genom milstolpsredovisning samt del- och slutfakturering. Milstolpsystemets förfarande framgår av samordningsavtalet mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk.[49]

Milstolpsfakturering används inte bara mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk utan även mellan Försvarsmakten och flera av de försvarsgemensamma myndigheterna. Innan milstolpsfakturering infördes användes samlingsfakturering. Den dåvarande samlingsfaktureringen var förknippad med en rad problem. Bland annat innebar den att Försvarets materielverk kunde vidarefakturera merparten av sina kostnader till Försvarsmakten i nära anslutning till när kostnaderna hade uppstått. Förfarandet innebar att

[48] Riksdagen beslutar om införandet av offentligrättsliga avgifter. Offentligrättsliga avgifter är s.k. tvingande avgifter där riksdagen beslutar att verksamheten ska bedrivas och att den ska vara avgiftsbelagd. En avgift betraktas som offentligrättslig om den innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Verksamheten styrs av bestämmelser i lag och förordning. En offentligrättslig avgift tas i regel ut för en verksamhet som en myndighet bedriver med ensamrätt inom landet.

[49] Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, 2001-06-06.

Försvarets materielverks incitament att ta likviditetsansvar var marginella. Vidare fanns ingen direkt koppling mellan milstolpar och betalning eftersom Försvarsmakten ofta betalade före leveransen. Försvarets materielverk behövde därigenom inte bära likviditetsmässiga konsekvenser av exempelvis förseningar. Samlingsfaktureringen gav inte Försvarets materielverk några incitament att förbättra sin planering och att uppfylla överenskomna leveranstider.[50]

Milstolpsfakturering innebär att Försvarsmaktens beställningar grundas på en eller flera milstolpar. För varje milstolpe ska anges vilken prestation som ska utföras, priset för den samt när prestationen ska vara uppnådd. Med en prestation avses enligt samordningsavtalet en tydligt identifierbar händelse då Försvarsmakten tillförs något, t.ex. förnödenheter eller underlag för beslut. Milstolpsredovisningen grundas på dokumentation från Försvarets materielverk. Att Försvarsmakten ska anslagsavräkna milstolpsfakturorna från materielverket är helt i enlighet med 16 § anslagsförordningen.

Ekonomistyrningsverket har inte undersökt hur milstolpsfaktureringen har fungerat i praktiken. Däremot har Riksrevisionsverket i revisionsrapporter över Försvarets materielverks årsredovisning 2001 respektive 2002 anmärkt på att omförhandlingar har gjorts och faktureringar har tidigarelagts i likviditetsstyrande syfte.

Ekonomiskt mål

Med ekonomiskt mål avses att statsmakterna bestämmer hur stor andel av kostnaderna för en viss verksamhet som ska täckas av avgiftsintäkterna. Det vanligaste ekonomiska målet för avgiftsbelagd verksamhet är full kostnadstäckning. Med full kostnadstäckning menas att intäkterna på några års sikt ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten.

För en myndighet som är helt avgiftsfinansierad måste naturligtvis alla myndighetens kostnader medräknas i avgiftsunderlaget och fördelas på ett rättvisande sätt mellan de olika avgiftsbelagda verksamheter som myndigheten bedriver. För en myndighet som är både anslags- och avgiftsfinansierad handlar det om att dels identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels bestämma hur de indirekta (gemensamma) kostnaderna ska fördelas på respektive verksamhet.

När det ekonomiska målet är full kostnadstäckning är i regel utgångspunkten vid prissättningen att det ska finnas ett tydligt samband mellan kostnad och avgift.

Det ekonomiska mål som i de flesta fall gäller för uppdragsverksamheten är målet om full kostnadstäckning. Ett fåtal verksamheter har ett annat ekonomiskt mål. Som exempel kan nämnas att Försvarsmaktens externa verkstadsverksamhet endast behöver ha en kostnadstäckningsgrad på 80 procent.

[50] RRV 1996:65, Försvarets materielverks behov av rörelsekapital, s. 6.

Principer för prissättning

Principen för prissättningen bygger normalt på det ekonomiska målet om full kostnadstäckning. De utförande försvarsmyndigheterna ska sätta priset så att alla kostnader som är förknippade med den avgiftsbelagda verksamheten täcks.

Av bilaga 1 framgår hur försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket beräknar sina avgifter och vilka kostnader som ingår i avgiften.

Samråd med Ekonomistyrningsverket

Enligt avgiftsförordningen[51] ska myndigheterna varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut. Myndigheterna ska samråda med Ekonomistyrningsverket även om avgifterna avses vara oförändrade.

Syftet med samrådsfunktionen är i första hand att kontrollera att avgifterna är beräknade utifrån det ekonomiska mål som gäller för verksamheten, se till att regler och riktlinjer på avgiftsområdet följs och att enhetliga och vedertagna principer för prissättning tillämpas.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Budget för avgiftsbelagd verksamhet framgår av myndighetens regleringsbrev.

Syftet med budgeten för den avgiftsbelagda verksamheten är att ge en bild av hur regeringen tänker sig verksamhetens inriktning, indelning och omfattning. Budgeten ger även information om det förväntade ekonomiska resultatet. Det rör sig inte om ett krav på att verksamheten ska ha de kostnader och intäkter som budgeterats. En fullständig budget ska normalt redovisas när det finns ett ekonomiskt mål för verksamheten.

Med utgångspunkt i de uppgifter som redovisas i budgetunderlaget och årsredovisningen har regeringen underlag att följa upp om myndigheten lever upp till det ekonomiska mål som ställs på verksamheten.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet och budgetunderlaget

Budgetunderlagets innehåll regleras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.[52] I budgetunderlaget ska myndigheten bl.a. lämna ett förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande räkenskapsåren. Där ska särskilt anges de beräknade totala avgiftsintäkter som myn-

[51] 7 § Avgiftsförordningen (1992:191).

[52] 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

digheten disponerar. Någon indelning av verksamheten görs inte i översikten.

Myndigheten ska lämna en särskild redogörelse för den avgiftsbelagda verksamheten. Denna redogörelse ska utgå från den budget för avgiftsbelagd verksamhet som anges i det senaste regleringsbrevet.

Den särskilda redogörelsen och regleringsbrevets budget för avgiftsbelagd verksamhet ska överensstämma i fråga om indelning av verksamheten med uppgifter om intäkter, kostnader etc. Även den tidsmässiga omfattningen av budgetunderlagets särskilda redogörelse ska utgå från den budget som anges i regleringsbrevet.

Avgiftsinkomster – återrapportering och redovisning

Av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag[53] framgår generella bestämmelser om bl.a. resultatredovisningen i myndigheternas årsredovisning.

I årsredovisningen ska myndigheterna redovisa samtliga intäkter och kostnader per verksamhetsgren. Kravet på särredovisning av den avgiftsbelagda verksamheten gäller oavsett om myndigheten disponerar avgiftsinkomsterna eller inte.

För avgiftsbelagd verksamhet bör särskilt uppmärksammas föreskrifterna som anger att verksamheten ska redovisas enligt den indelning som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Detta innebär att både den ekonomiska och i förekommande fall den verksamhetsmässiga informationen som lämnas i resultatredovisningen kommer att följa den indelning och struktur som använts i regleringsbrevets budget för avgiftsbelagd verksamhet.

Försvarsmyndigheternas och Fortifikationsverkets utformning av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet

Försvarsmyndigheternas och Fortifikationsverkets budgetar för avgiftsbelagd verksamhet har verksamhetsmässigt delats in efter olika utgångspunkter.

I Fortifikationsverkets och Försvarshögskolans respektive budget för avgiftsbelagd verksamhet är de olika delarna inom verksamhetsgrenarna utgångspunkt för indelningen. Det innebär för Fortifikationsverkets del att de olika delarna i verksamhetsgrenen Lokaler/mark, Domän, Försäljning och Fortifikation använts som en indelningsgrund i budgeten.
Försvarets materielverks budget för avgiftsbelagd verksamhet har samma indelning som verksamhetsgrenarna medan budgetarna för Totalförsvarets

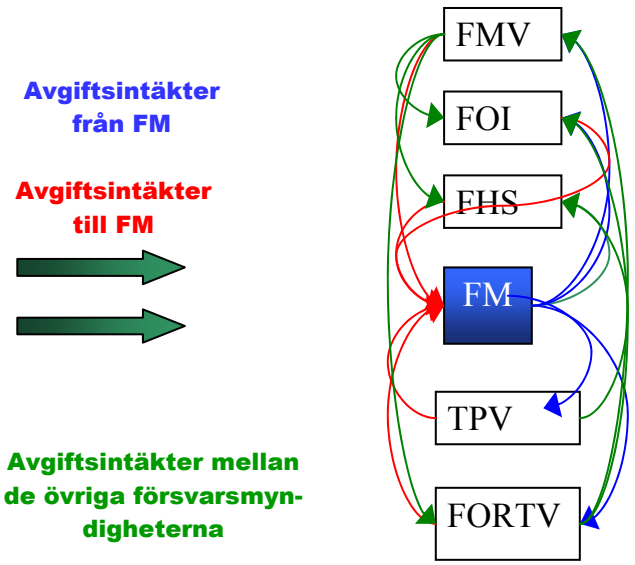
[53] 3 kap. ibid.

forskningsinstitut och Pliktverket inte har någon tydlig koppling till verksamhetsgrenarna.

Varifrån kommer myndigheternas avgiftsintäkter?

Bilden nedan visar avgiftsfinansieringen, det finansiella flödet, mellan Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Avgifterna finansieras ur anslagen 6:1 och 6:2 som tilldelas Försvarsmakten.

Det finansiella flödet av anslagen 6:1 och 6:2



Bilden kan skapa ett missvisande intryck av avgifternas storlek. Det är i realiteten stor skillnad mellan de olika avgiftsintäkterna. För att närmare belysa det finansiella flödet mellan myndigheterna lämnas nedan en sammanställning av avgiftsintäkterna uppdelade efter beställare för år 2003.

Av tabellen förtydligas att en inte försumbar del av samma medel transfereras mellan försvarsmyndigheterna ett flertal gånger under ett och samma budgetår.

De transaktionskostnader som uppstår i och med beställar- utförarmodellen är dock svåra att uppskatta. Det bör i sammanhanget nämnas att oavsett vilket finansieringssystem som tillämpas kommer transaktionskostnader att förekomma. Omfattningen av transaktionskostnader varierar dock beroende på finansieringssystem.

Exempel på hur ett tilldelat anslag – i detta fall 6:2 – används som avgift med det ekonomiska målet full kostnadstäckning och i flera led går runt i systemet är Försvarets materielverks inköp av tjänster från Totalförsvarets forskningsinstitut. Försvarets materielverk är till drygt 98 procent finansierat genom avgifter från Försvarsmaktens anslag. För att kunna lösa sin uppgift

köper Försvarets materielverk tjänster från Totalförsvarets forskningsinstitut, vars avgiftsintäkter från Försvarets materielverk motsvarar 18 procent av forskningsinstitutets totala finansiering. Försvarets materielverk köper också tjänster av Försvarsmakten till ett krontalsbelopp som är mer än dubbelt så stort som beloppet som betalas till Totalförsvarets forskningsinstitut.

Tabell 3.3 Försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket – Avgiftsintäkter uppdelade efter beställare

Myndighet 2003	Avgiftsintäkter, Tkr	Andel av total finansiering, procent
Försvarsmakten		
Försvarets materielverk	555 404	1,31
Försvarshögskolan	10 714	0,03
Totalförsvarets forskningsinstitut	2 003	0,00
Totalförsvarets pliktverk	8 434	0,02
Försvarets radioanstalt	1 006	0,00
Fortifikationsverket	69 292	0,16
Försvarets materielverk		
Försvarsmakten	17 732 362	98,15
Försvarshögskolan	499	0,00
Totalförsvarets forskningsinstitut	7 221	0,04
Fortifikationsverket	1 878	0,01
Försvarets radioanstalt	2 583	0,01
Totalförsvarets forskningsinstitut		
Försvarsmakten	646 745	51,86
Försvarets materielverk	228 370	18,31
Försvarshögskolan	6 040	0,48
Försvarshögskolan		
Försvarsmakten, HKV	273 070	71,34
Försvarsmakten, förband m.m.	17 551	4,59
Försvarsmyndigheter	24 625	6,43
Totalförsvarets pliktverk		
Försvarsmakten, inkl hemvärn o frivilligorganisationer	32 648	11,15
Försvarshögskolan	440	0,15
Fortifikationsverket		
Försvarsmakten	2 723 773	91,34
Försvarets materielverk	79 675	2,67
Försvarets radioanstalt	33 045	1,11
Totalförsvarets forskningsinstitut	17 873	0,60

Källa: Respektive myndighet. För Försvarshögskolans del är uppgifterna hämtade från SOU 2004:58, Betänkande av Försvarshögskoleutredningen.

En detaljerad redovisning av respektive försvarsmyndighets samtliga avgiftsintäkter redovisas i tabellen i bilaga 2.

Avgiftsutvecklingen 2001–2004

Den samlade avgiftsutvecklingen mellan åren 2001 och 2004 visar en minskning av avgiftsintäkterna på cirka 5,5 miljarder kronor. Försvarets materielverk visar en minskning på drygt 5 miljarder kronor. Minskningen motsvarar i stort minskningen av anslaget 6:2. Intäkterna från Försvarsmakten har minskat mellan varje år under tidsperioden. Även omfattningen på Försvarsmaktens avgiftsintäkter har minskat med cirka 200 miljoner kronor.

Samtidigt kan noteras att Totalförsvarets forskningsinstituts avgiftsintäkter från andra försvarsmyndigheter ökat varje år. Samma gäller för Försvarets materielverks avgiftsintäkter från Totalförsvarets forskningsinstitut. Samtidigt har Totalförsvarets forskningsinstitut också ökat sina beställningar varje år hos Försvarets materielverk.

Fortifikationsverkets intäkter från Försvarsmakten har varierat mellan åren och låg 2004 på en högre nivå än 2002. Samtidigt har intäkterna från Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut minskat.

Av tabell 3.4 framgår förändringarna i avgiftsintäkterna från försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket åren 2001 – 2004.

Tabell 3.4 Försvarsmyndigheternas och Fortifikationsverkets avgiftsintäkter 2001 – 2004 uppdelade efter beställare

Tkr	2001	2002	2003	2004
Försvarsmakten				
Försvarets materielverk	513 671	519 156	555 404	516 917
Försvarshögskolan	22 873	10 370	10 714	10 293
Totalförsvarets forskningsinstitut	1 373	1 483	2 003	1 227
Totalförsvarets pliktverk	7 048	7 007	8 434	8 874
Försvarets radioanstalt	2 170	1 416	1 006	594
Fortifikationsverket	100 712	64 547	69 292	58 225
Försvarets materielverk				
Försvarsmakten	21 165 834	19 279 592	17 732 362	15 806 776
Försvarshögskolan	3 132	345	499	535
Totalförsvarets forskningsinstitut	4 525	4 787	7 221	7 342
Fortifikationsverket	3 593	2 827	1 878	667
Försvarets radioanstalt	4 712	905	2 583	1 531
Totalförsvarets forskningsinstitut				
Försvarsmakten	549 294	616 595	646 745	669 985
Försvarets materielverk	160 483	224 432	228 370	255 426
Försvarshögskolan	5 573	6 388	6 040	7 705
Försvarshögskolan				
Försvarsmakten, HKV	-	-	273 070	-
Försvarsmakten, förband m.m.	-	-	17 551	-
Försvarsmyndigheter	-	-	24 625	-
Totalförsvarets pliktverk				
Försvarsmakten inkl hemvärn och frivilligorganisationer	27 756	27 740	32 648	27 924
Försvarshögskolan	9	7	440	37
Fortifikationsverket				
Försvarsmakten	2 691 691	2 644 158	2 723 773	2 689 493
Försvarets materielverk	108 799	94 843	79 675	88 306
Totalförsvarets forskningsinstitut	26 784	12 481	17 873	18 948
Försvarets radioanstalt	25 015	24 700	33 045	29 022

Källa: Respektive myndighet. För Försvarshögskolans del finns endast uppgifter om uppdelning av avgiftsintäkter för 2003. Uppgifterna är hämtade från SOU 2004:58, Betänkande av Försvarshögskoleutredningen.

Av tabellen framgår endast avgiftsintäkterna från försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket. Samtliga myndigheter har dock avgiftsintäkter även från andra myndigheter, kommuner/landsting och organisationer. Detta framgår av bilaga 2.

3.5 Försvarsmaktens möjligheter till styrning och de utförande myndigheternas förmåga att utföra uppdragen effektivt

Som framgått är uppdragsverksamheten inte i instruktionerna och regleringsbreven reglerad på ett konsekvent sätt. Relationerna mellan parterna i beställar-utförarmodellen framgår dock av de samordningsavtal som parterna slutit mellan sig.

Samordnings och ramavtalens utformning och betydelse

Syftet med samordningsavtalen

Syftet med samordningsavtalen mellan Försvarsmakten och försvarsmyndigheterna samt Fortifikationsverket är att övergripande samordna relationerna dem emellan i själva beställar-utförarrelationen. De gäller de varor och tjänster som Försvarsmakten beställer och som de utförande myndigheterna levererar till Försvarsmakten.[54]

Den verksamhet som samordningsavtalen avser är verksamhet som framgår av myndigheternas instruktioner och andra bestämmelser för verksamheten.

I avtalet mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten står särskilt att Försvarsmaktens beställningar ska ges prioritet framför andra beställningar.

Reglerar inte enbart avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet

För Pliktverkets och Försvarsmaktens del gäller avtalet inte endast relationerna i den del av verksamheten som är avgiftsfinansierad utan även de tjänster som vid Pliktverket finansieras med anslag. Även här finns således en beställar-utförarrelation mellan Pliktverket och Försvarsmakten även om den inte omfattar köp och försäljning.

Avtalstiden

Samordnings- och ramavtalen sluts tillsvidare eller för ett år i taget som förlängs om inte någon av parterna säger upp avtalet. Avtalen har uppsägningstid på sex (Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Pliktverket) eller 12 månader (Försvarshögskolan, Försvarets forskningsanstalt).

---

[54] Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk, 2001-04-24.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan, 1988-12-22.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, 2001-06-06.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets forskningsanstalt, 1999-03-08.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket, 2001-11-12.

Samordningsavtalen mellan försvarsmyndigheterna och Försvarsmakten är daterade 2001 respektive 1999. Ett av avtalen är slutet mellan Försvarsmakten och en av Totalförsvarets forskningsinstituts föregångare - Försvarets forskningsanstalt.

Inriktning av relationerna

Enligt avtalen ska inriktningen av relationerna mellan parterna präglas av ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende, insyn och affärsmässighet. Med affärsmässighet menas att ansvars- och rollfördelningen ska vara definierad för varje åtagande, att ekonomiska mellanhavanden behandlas stringent och speglar ansvarsfördelningen samt att överenskomna villkor ska respekteras.

Här framgår även att Försvarets forskningsanstalt och Försvarets materielverk ska stödja Försvarsmakten i planerings- och beslutsprocessen. Detta stöd ska ha sin utgångspunkt i en helhetssyn inom de områden som avtalen reglerar och vedertagna förvaltningsmässiga principer. För Forskningsanstaltens del genom att medverka i Försvarsmaktens Forsknings- och Teknikutvecklingsorganisation (FoT).

I avtalen regleras även vilken befattningshavare inom respektive myndighet som har befogenhet att besluta om beställningar respektive ta emot beställningar, m.m.

Affärsmässighet

Avtalen uttrycker att parterna ska verka för att relationen mellan myndigheterna fortsätter att utvecklas mot ökad affärsmässighet med bibehållen god samverkan och med effektiva styrformer. Enligt avtalen skapar affärsmässigheten grunden för de båda myndigheternas/parternas möjligheter att forma effektiva styrformer.

Kvalitetssäkring, kontroll och värdering

Enligt avtalen ska utföraren kvalitetssäkra sitt arbete för Försvarsmakten. Parterna ska dock tillsammans utveckla formerna för kontroll och värdering av den genomförda verksamheten de levererade varorna och tjänsterna (prestationerna).

Av avtalet mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten framgår t.ex. att Fortifikationsverket upplåter försvarsfastigheter som tillgodoser Försvarsmaktens angivna kvalitetskrav, i rätt tid och till avtalad kostnad.

Kompetensförsörjning

Försvarsmyndigheternas behov av kompetens för att kunna möta Försvarsmaktens beställningar regleras i flera av avtalen. Detta uttrycks med en for-

mulering som innebär att de utförande myndigheterna, genom att utveckla och vidmakthålla nödvändig kompetens, kan möta Försvarsmaktens behov.
Planeringsdialogen

Samordningsavtalen är s.k. ramavtal vilket innebär att parterna i särskilda avtal ska precisera de konkreta prestationer som den utförande myndigheten ska leverera till Försvarsmakten.

Av samordningsavtalen framgår parternas allmänna åtaganden, formerna för och innehållet i parternas planeringsdialog.

Prestationer och milstolpar

Vissa av de varor och tjänster som Försvarsmakten beställer har lång produktionstid. Detta medför att utföraren för sin finansiering inte kan vänta till leveransen av slutprestationen för att fakturera uppdragsgivaren. Därför fakturerar utförarna vid leverans av delprestationer som parterna kommit överens om. Utveckling och produktion med lång produktionstid ska innehålla minst en milstolpe per år om den ekonomiska omfattningen inte är marginell. Milstolpar anges till datum.

Juridiska reflektioner över samordningsavtalen

Samordnings- och ramavtalen verkar vara väl genomtänkta. De har emellertid inte någon civilrättlig status på grund av att de är träffade inom en och samma juridiska person. De kan alltså inte bli föremål för prövning i en civilprocess. Av det följer också att skadestånd inte kan utdömas om någon av parterna åsamkas skada.

I alla avtal, vare sig de är av civilrättslig art eller som här saknar sådan status, bör det dock, enligt Ekonomistyrningsverkets mening, finnas en klausul som säger hur man ska göra om det uppkommer olika tolkningar eller en tvist av något slag. En sådan klausul återfinns endast i avtalen med Försvarets forskningsanstalt och Försvarshögskolan.

I avtalet med Försvarshögskolan sägs *frågan ska slutligen avgöras efter förhandling mellan parterna*. I avtalet med Försvarets forskningsanstalt sägs att *frågan i första hand ska hänskjutas för avgörande till myndighetschefen.*

Trots att avtalen är tecknade av myndighetscheferna och det då ligger i sakens natur att det även är myndighetscheferna som måste lösa eventuella tvister borde det, enligt Ekonomistyrningsverket, finnas med en klausul som säger det. Det framgår tydligt av avtalen att de är en sorts ramavtal och att ett flertal underavtal kommer att tecknas. När problem som inte kan lösas lokalt uppstår är enda sättet att lyfta frågan. Detta kan låta självklart men det behöver inte alltid vara så.

Samordningsavtalens betydelse och uppgift . . .

Enligt de intervjuer som Ekonomistyrningsverket genomfört med beställarna och utförarna avgör samordningsavtalens innehåll förutsättningarna för samarbetet mellan myndigheterna.

ur ett beställarperspektiv . . .

Avtalen uppfattas som något positivt som skapar stabilitet. De har en viktig uppgift som ett regelmässigt stöd och genom att bl.a. reglera ”uppförandekoden” mellan myndigheterna. Från en av beställarna framhålls dock att det i första hand är de årliga avtalen som är viktiga. Dessa avtal sluts mellan parterna för att Försvarsmakten ska kunna sköta planeringen på ett effektivt sätt.

Inledningsvis fungerade samordningsavtalen som ett stöd i samarbete mellan myndigheterna men nu när man hittat ett fungerande sätt att samverka har avtalen mindre betydelse.

Flera av beställarna anser dock att samordningsavtalen bör revideras med jämna mellanrum vilket nu görs alltför sällan.

. . . och ett utförarperspektiv

Även vid intervjuerna med utförarna har bl.a. framförts att samordningsavtalen har haft och har stor betydelse för att säkerställa pregnans och tydlighet i myndighetsrelationerna avseende beställar- utförarförhållandet. Gentemot t.ex. *Försvarets materielverks* kunder har, enligt intervjuerna, varje uppdrag/åtagande kunnat ges tillräcklig tydlighet och kvalitet inom samordningsavtalens förenklade regelverk.

Enligt *Försvarshögskolan* är samordningsavtalet av stor betydelse. Avtalet ger stabilitet och styr/påverkar parternas roller, agerande m.m. i umgänget. Det är särskilt viktigt när det råder osäkerhet i verksamheten.

Totalförsvarets forskningsinstitut anser att avtalet inledningsvis hade en viktig funktion, bl.a. genom att det styrde upp händelseförlopp under ”årscykeln”. I dagsläget har avtalet en mindre framträdande funktion, men är fortfarande det övergripande styrdokumentet för Forsknings- och Teknikbeställningen.

För *Pliktverkets* arbete fungerar avtalen som ett stöd. De anger ramarna och underlättar planeringen.

Avtalet fyller en viktig funktion men dess betydelse har minskat efterhand som dialogen mellan *Fortifikationsverket* och Försvarsmakten har utvecklats och förbättrats. Ytterst är det främst upplåtelseavtalet som definierar samarbetet. Fortifikationsverkets ambition är att detta avtal ska förenklas och också göras tydligare.

Det framfördes önskemål även från utförarhåll att avtalen ska revideras oftare.

Grad av valfrihet

En allmän förutsättning för att beställar-utförarmodellens önskade effekter ska kunna uppkomma brukar anses vara att båda myndigheterna men framför allt den beställande, har valfrihet i sitt agerande. En av de mer grundläggande förutsättningarna är därför att det finns en marknad där konkurrens råder. Bilden och tabellen ovan över de finansiella flödena mellan myndigheterna kan också ses som en bild av hur myndigheternas ”marknad” faktiskt ser ut. Detta förhållande förtydligas av beställarnas respektive utförarnas uppfattning av graden av valfrihet.

Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan, producera tjänsten själv eller att helt avstå från tjänsten.

Hos den utförande myndigheten kan valfriheten bestå av möjligheter att omfördela resurser inom myndigheten liksom möjligheter att modifiera tjänstens innehåll och metoderna för att framställa den.

Beställarna och utförarna om valfrihet

När det gäller den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten i försvaret är beställarens – Försvarsmaktens – valfrihet eller utförarnas konkurrenssituation i förhållande till beställaren i praktiken begränsad. Det har inte minst framgått av de intervjuer som Ekonomistyrningsverket genomfört med både beställaren och utförarna.

Om Försvarsmakten lägger uppdrag på andra utförare styrs dock dessa uppdrag genom Försvarets materielverk, Totalförsvaret forskningsinstitut eller via Försvarshögskolan. Det är dessa försvarsmyndigheter som står för beställningen hos andra utförare.

Beställarkompetens och utförarkompetens

Två viktiga grundkomponenter i beställar-utförarmodellen är beställarkompetens respektive utförarkompetens. Den beställande myndigheten styr verksamheten vid den utförande myndigheten genom de uppdrag som lämnas. Beställarkompetens innebär, enligt definitionen, förmåga att specificera sina krav och att utvärdera effekterna av den utförda verksamheten. God beställarkompetens är av grundläggande betydelse för att styrningen i en beställar-utförarrelation ska fungera så att myndigheterna kan bedriva sin verksamhet effektivt.

För att få en uppfattning om hur beställarna och utförarna bedömer sin *beställarkompetens* respektive *utförarkompetens* har frågan diskuterats vid intervjuerna med representanterna för de olika myndigheterna.

Flera utredningar har också under de senaste åren påpekat att Försvarsmaktens beställarkompetens behöver stärkas.[55] Problem som lyfts fram i detta avseende är bl.a. den höga personalomsättningen i beställarorganisationen.

Beställarkompetens enligt beställarna

Även beställarna har, vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer, påpekat att den höga personalomsättningen i den egna organisationen kan vara ett problem. Genom att personalen ofta byts ut uppstår brister i bl.a. kontinuitet.

Ekonomistyrningsverkets tolkning av intervjuerna med beställarna är ändå att de generellt sett anser sig ha relativt god beställarkompetens. Även om beställarkompetensen kan förbättras har Försvarsmakten, enligt intervjuerna, flera av de olika kompetenser som krävs för att kunna genomföra sitt uppdrag som en kvalificerad beställare. Vid behov finns dessutom sakkunskap att tillgå hos andra försvarsmyndigheter. Utföraren kan också hjälpa beställaren i sin roll som kravställare genom att upprätthålla en god kostnadskontroll. Det pågår en kontinuerlig dialog om beställningarnas innehåll.

Flera av de intervjuade framhåller att beställaren och utföraren samverkar med varandra och kompletterar varandras kompetenser, i nätverk, i dialoger, i Forsknings- och Teknikgrupper m.m. Det finns på det stora hela, enligt vad Ekonomistyrningsverket kan bedöma en fungerande dialog och samarbete.

Beställar- och utförarkompetens behandlas även i avsnitt 4, Försvarsmaktens interndebiteringssystem.

En betydelsefull aspekt är, enligt Försvarsmakten, att förtroendet mellan beställare och utförare är stort eftersom man i allmänhet delar målsättningar och har likartade ambitionsnivåer för att utveckla kunskap, kompetens och ny teknik för försvaret. En förutsättning för att beställarfunktionen ska fungera är att samarbetet mellan myndigheterna är bra.

Beställaren måste givetvis veta vilka produkter som behövs och Försvarsmakten anser sig ha god kunskap om detta. Försvarsmaktens beställarroll består i att vara kravställare där fokus ligger på vilket problem som ska lösas och vilken förmåga man vill skaffa sig. Det innebär att inte direkt fokusera på hur produkten rent tekniskt tas fram utan på vad den ska kunna användas till. Beställaren måste även kunna avgöra om ett projekt är möjligt att realisera och att, vid behov, kunna prioritera mellan olika projekt. Vidare krävs att beställaren har upphandlingskunskap. I detta ligger bland annat att be-

[55] SOU 2004:58, Försvarshögskolan, en översyn, betänkande av Försvarshögskoleutredningen, SOU 2004:41, Totalförsvarets forskningsinstitut, en översyn, betänkande av FOI-utredningen och SOU 2002:39, STYROM, Styrning och organisation av materielförsörjningen för försvaret, betänkande av utredningen om översyn av Försvarets materielverk.

ställaren har sakkunskap, ett affärsmässigt tillvägagångssätt och kan avgöra om priset på produkterna är rimligt.

En av beställarna påpekade dock att den egna beställarorganisationen i dag är alltför sårbar för att på ett tillfredsställande sätt kunna garantera god stabilitet och säkerhet i verksamheten. Även den höga personalomsättningen hos beställarna kan vara ett problem. Komplicerade frågor kräver kontinuitet.

En aspekt som är viktig för att förbättra beställningsförfarandet är också en mer långsiktig planering. Kortare tidsperspektiv ger ökad detaljeringsnivå medan längre tidsperioder fokuserar på strategiska aspekter.

Den främsta fördelen med beställar-utförarmodellen är enligt en av beställarna att Försvarsmakten får de produkter som efterfrågas.

Utförarkompetens

De utförande myndigheternas behov av kompetens för att kunna möta Försvarsmaktens beställningar regleras i flera av samordningsavtalen. Detta uttrycks med en formulering som innebär att de utförande myndigheterna, genom att utveckla och vidmakthålla nödvändig kompetens, kan möta Försvarsmaktens behov.

Vid intervjuerna med utförarna diskuterades på motsvarande sätt som med beställaren vilken kompetens som utförarna behöver för att kunna lösa uppgiften som utförare.

Utförarna om utförarkompetens

Flera av utförarna lyfte fram behovet av att ha kunskaper om vad beställaren behöver. Några tydliga förbättringsområden kom inte fram under intervjuerna. Den förändrade ekonomiska bilden för försvaret medför dock förändringar för kompetensförsörjningen för t.ex. Försvarets materielverk.

Försvarets materielverks roll som utförare sträcker sig från det att materiel tas fram och beställs till dess att det är tid för avveckling. Den kompetens Försvarets materielverk har omfattar därför hela skalan från tekniskt kunnande till finansiella kunskaper. För närvarande är behovet av kunskaper om avveckling av materiel ganska stort, samtidigt som behovet av kompetens i fråga om vidmakthållande minskar. Denna uppgift kommer i högre utsträckning att läggas ut på industrin. Ytterligare en kompetens som kommer att behövas mer de närmaste åren är att anpassa verksamheten till de stora förändringar som pågår inom försvaret.
Enligt *Försvarshögskolan* är det viktigt att kunna planera, kalkylera och lämna offerter. Det är även viktigt med utvecklingskompetens inom de olika fackområdena. Försvarshögskolan bör ligga i framkant när det gäller att hitta utbildningslösningar för framtida behov. Kunden har i regel god kunskap om befintliga behov. Vidare krävs kunskaper vad som händer i beställ-

larens verksamhet och organisation. En god förvaltningsmässig kompetens är också självklar.

Det är viktigt att det finns lämplig forskningskompetens inom *Totalförsvarets forskningsinstitut.* Med detta avses också en god vetenskaplig kompetens så att man kan hävda sig i internationell konkurrens. En annan viktig kompetens är kunskap om kundernas behov och problem för att kunna inrikta forskningen. Vidare krävs ”värderingskompetens” för att t.ex. kunna bedöma kvaliteten eller kostnadseffektiviteten i en ny teknisk lösning. Det är viktigt att ha förmåga att samarbeta med andra aktörer inom området både nationellt och internationellt.

Som utförare behöver *Totalförsvarets pliktverk* ha en allmän, bred kompetens. Bland annat bör man ha kunskaper om totalförsvaret. I dag har man en bred kunskap i fråga om olika professioner – officerare, ekonomer, medicinskt utbildad personal, psykologer, m.m.

Fortifikationsverket behöver ha en god och bred fastighetsrelaterad kompetens. Det handlar bl.a. om teknisk, ekonomisk och juridisk kompetens samt vissa specialkunskaper inom området. Denna kompetens finns i dag i hög utsträckning inom organisationen även om många medarbetare lämnat verket under senare år, bl.a. som ett resultat av fastighetsreformen på 1990-talet.

Möjlighet att utvärdera prissättning

En viktig del i beställar-utförarmodellen är skapa incitament till kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom till bättre resursanpassning. En viktig del i både beställarkompetensen och utförarkompetensen är möjligheten att kunna utvärdera prissättningen.

Beställarens perspektiv . . .

När det gäller beställarens – Försvarsmaktens – möjligheter att bedöma utförarnas prissättning, framkom det vid Ekonomstyrningsverkets intervjuer, att dessa i bland kan vara begränsade. Mycket av prissättningen görs utifrån utförarnas bedömningar. Försvarsmaktens möjligheter att bedöma rimligheten i prissättningen eller påverka priset kan därför i bland vara begränsade.

Vid beställningar som t.ex. lämnas till Försvarets materielverk är det enligt Försvarsmakten framför allt utföraren som har och ska ha kunskaper om prissättningen. Det är Försvarets materielverk som har det kommersiella ansvaret. Försvarsmaktens roll är att granska offerter och komma med synpunkter på innehållet i offerterna. I vissa fall kan regeringen bestämma vilken industrileverantör som ska användas.

I allmänhet anser Försvarsmakten dock att man har en god uppfattning om prissättningen vid Försvarshögskolan och att det finns möjligheter att påverka priset på utbildningarna.

. . . och utförarens

Enligt flera utförare fungerar dialogen om prissättningen med Försvarsmakten bra. En möjlighet för beställaren att påverka utförarens prissättning är genom att göra sina beställningar i god tid. Detta för att skapa bättre förutsättningar för utföraren att planera verksamheten och kunna genomföra den på ett kostnadseffektivt sätt Andra sätt att påverka priset är genom att definiera uppdragets ambitionsnivå i form av antal, prestanda, kvalitet m.m.

Enligt *Fortifikationsverket* uppfattas Försvarsmakten i allmänhet som en aktiv part i prisdiskussionerna som har stora möjligheter att få gehör för sina synpunkter.

Dubbelkompetens eller dubbelt så mycket kompetens?

En fördyrande omständighet som kan uppstå vid tillämpningen av beställar-utförarmodellen är förekomsten av dubbelkompetens. Vid intervjuerna diskuterades förekomsten av dubbelkompetens hos beställaren och utförarna.

Beställarna om dubbelkompetens

Vid en av intervjuerna framfördes att Försvarsmakten och de övriga försvarsmyndigheterna skulle kunna samordna sig bättre för att effektivisera verksamheten. All kompetens är inte överlappande men mycket av den är det, vilket i bland leder till onödiga kostnader. Försvarsmakten strävar efter bättre hushållning med kompetenser.

Ett visst kunnande måste finnas hos båda parter men, enligt en av de intervjuade, anser inte Försvarsmakten att denna eventuella dubbelkompetens är ett problem. Med hänsyn till att de ekonomiska ramarna för Försvaret minskar kan det på sikt leda till att man måste modifiera modellen så att dubbelkompetens minskar.

Det är vanligt att personalen byter arbetsplats inom försvaret vilket leder till att det skapas ett koncernperspektiv på verksamheterna. Det medför också färre målkonflikter mellan försvarsmyndigheterna. Vid en intervju framhölls att det handlar om ett långvarigt samarbete där var och en bidrar. Den sakkompetens som finns utnyttjas oavsett var den finns.

Ett exempel på nätverksstruktur är Forsknings- och Teknikutvecklingsorganisationen. Här är uppfattningen att det egentligen inte finns någon dubbelkompetens i negativ mening. Arbetet i grupperna är upplagt så att olika kompetenser ska komplettera varandra.

På vissa funktioner inom Försvarsmakten finns endast en enstaka kompetens vilket, enligt en av de intervjuade, gör att organisationen blir sårbar.

Utförarna om dubbelkompetens

Enligt flera av utförarna finns i huvudsak ingen dubbelkompetens även om det finns många likartade kompetenser inom den egna verksamheten och Försvarsmakten. Samtidigt ser beställaren respektive utföraren på uppgifterna ur olika perspektiv. En viss dubbelkompetens anses av någon vara en fördel om man vill kunna upprätthålla en konstruktiv dialog mellan parterna. En annan myndighet anser att det kanske förekommer dubbelkompetens och dubbelarbete som kanske inte alltid är nödvändigt.

Vid *Totalförsvarets forskningsinstitut* däremot är kompetensen unik. Motsvarande kompetens finns inte inom Försvarsmakten, med undantag för det medicinska området. I huvudsak fungerar dialogen genom att man drar nytta av varandras kompetens.

Inte heller *Pliktverket* uppfattar att det finns någon direkt dubbelkompetens. Även här talas det om kompletterande kompetenser.

Förutsättningar för förtroendefullt samarbete

Enligt samordningsavtalen ska inriktningen av relationerna mellan parterna präglas av ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende, insyn och affärsmässighet.

Ur beställarnas perspektiv

Enligt Försvarsmakten fungerar samarbete i de flesta fall bra.

Samarbetet med Försvarets materielverk karaktäriseras mer av öppenhet, gemensamma åtaganden, gemensamma beslut m.m. än vad som är fallet i ett regelrätt beställar-utförarförhållande. Men beställar-utförarmodellen kan påverkas genom externa beslut som i sin tur kan påverka klimatet för samarbetet mellan myndigheterna. Besluten ligger ofta utanför myndigheternas kontroll. I bland tvingas materielverket till personalförändringar som innebär kompetensförluster vilket kan påverka Försvarsmaktens beställning.

Den ekonomiska redovisningen skiljer sig något mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan, vilket försvårar uppföljningen och spårbarheten. Vidare har Försvarshögskolan inte samma incitament att sträva efter att hålla nere kostnaderna för Försvarsmakten. Det kan ta sig uttryck i att Försvarshögskolan, enligt Försvarsmaktens uppfattning, i vissa fall är alltför ambitiös i fråga om utbildningens omfattning och kvalitet i förhållande till vad Försvarsmakten efterfrågar.

I allmänhet anser dock Försvarsmakten att samordningen mellan myndigheterna fungerar tillfredsställande. Man har t.ex. möten varje månad och det förekommer också en hel del andra informella kontakter och möten mellan berörda personer på Försvarsmakten och Försvarshögskolan.

På det stora hela fungerar samarbetet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket bra på de flesta nivåer. Om det går att stärka de informella kontakterna skulle det troligtvis gynna samarbetet ytterligare. De ständiga omorganisationerna påverkar dock samarbetet negativt genom att man inte får någon kontinuitet i arbetet. Återkopplingsmöten genomförs relativt ofta.

Ur utförarnas perspektiv

Inom ramen för ett långsiktigt synsätt, öppenhet, förtroende och insyn finns ändå en affärsmässighet i termer av tydliga ansvars- och rollfördelningar, stringent ekonomisk hantering med tydligt ansvar. Även om det i enstaka fall kan uppstå meningsskiljaktigheter i ett ärende är det *Försvarets materielverks* uppfattning att samarbeten med beställarna, i synnerhet Försvarsmakten, fungerar mycket väl. Samarbetet är mer präglat av ett partnerskap än ett beställar-utförarförhållande. Ytterst har man samma ägare och samma intressen. Det är tydligare i dag att Försvarsmakten verkligen får den materiel de är i behov av jämfört med tidigare. Försvarets materielverk anser att verksamheten därigenom har blivit mer effektiv.

Försvarshögskolan har ett bra samarbete med Försvarsmakten och det har, enligt skolan, också utvecklats över tiden. Det finns tydliga in- och utgångar, dialogen är öppen och konstruktiv och präglas av ömsesidig respekt och förståelse. Det som är mindre bra är den ”ständiga” turbulensen inom Försvarsmakten och den stora personalomsättningen vid HKV.

Överlag tycker *Totalförsvarets forskningsinstitut* att samarbetet fungerar bra. Försvarsmakten skulle dock kunna vara ännu mer ”skarp” i sina beställningar och också vara ännu bättre på att identifiera och formulera sina behov.

Enligt *Pliktverket* fungerar i vanliga fall dialogen och samarbetet mellan myndigheterna bra. Just nu är det dock lite ”stökigt” i Försvarsmakten vilket medför vissa problem. Det finns en tydlig, formell planeringsdialog med Försvarsmakten när det gäller mönstringsförfarandet. I övrigt genomförs dialogen ofta i mindre formella former bl.a. i veckovisa uppföljningar med företrädare från Försvarsmakten.

Fortifikationsverket anser att kunddialogen är bra. Den genomförs både formellt och informellt och på alla nivåer. Det finns också tydliga in- och utgångar för dialogen. Dialogen har utvecklats och förbättrats mycket över tiden. Fortifikationsverket har ett mycket stark fokus på att verkligen vara en bra och värdefull partner för Försvarsmakten.

Möjligheter att utvärdera prestationer

Kvalitetssäkring, kontroll och värdering

Enligt samordningsavtalen ska utföraren kvalitetssäkra sitt arbete för Försvarsmakten. Parterna ska dock tillsammans utveckla formerna för kontroll och värdering av den genomförda verksamheten, de levererade varorna och tjänsterna.

I regel är det de utförande myndigheterna som svarar för uppföljningen av sina egna prestationer, med avseende på främst kvalitet och kostnader.

Beställarnas perspektiv

Utvärderingen av produkterna genomförs i samarbete mellan Försvarsmakten och utföraren.

Försvarets materielverk har skyldighet att garantera kvaliteten på produkterna, samma förfarande gäller för Försvarshögskolan. Liknande system finns också för Totalförsvarets forskningsinstitut. Sammantaget har således beställaren – Försvarsmakten – lagt ett ansvar på utförarna att garantera kvaliteten på det som levereras till kunden. Vissa projekt kontrolleras löpande genom projektuppföljning i Forsknings- och Teknikgrupperna och liknande.

Försvarsmakten har möjligheter att göra justeringar och meddela preciseringar under projektets gång, men om det är mer avgörande förändringar i uppdraget måste man genomföra en omförhandling. Olika typer av ytterligare kvalitetskontroll genomförs i samband med spridning av rapporter och resultat inom Försvarsmakten. Den nyligen etablerade forskningsdatabasen ger internt inom Försvarsmakten möjlighet till ytterligare kontroll.

Försvarshögskolans prestationer utvärderas kontinuerligt inom Försvarsmakten. Enligt Försvarsmakten kan man hyggligt kontrollera såväl kvaliteten i Försvarshögskolans prestationer som kostnader m.m.

Inom Försvarsmakten utvärderas kontinuerligt fastigheterna genom ett samarbete mellan Försvarsmaktens samordnare på fastighetskontoren och Fortifikationsverkets fastighetsenheter. Här genomförs också samverkan sett mot planerat underhåll, ägarrelaterade investeringar och styrning av driftinsatser. Avflyttningsbesiktning görs tillsammans med fastighetsägaren och samma kontrollförfarande gäller vid tillträde av fastigheter. Vid nyinvesteringar har man en väl utvecklad process för att genomföra behovsanalyser, värdera alternativa lösningar, genomföra beställningar m.m. Motsvarande rutiner gäller även andra fastighetsägare än Fortifikationsverket.

Vilka åtgärder kan beställaren vidta om prestationerna/produkterna inte lever upp till beställarens krav?

De generella åtgärderna som Försvarsmakten kan vidta om varorna och tjänsterna inte lever upp till kraven är att hålla inne med betalningen av tjänsten eller produkten. Det förekommer även omförhandlingar av avtal när så krävs. Erfarenheter av utfallet av en beställning tas tillvara när nästa beställning inom samma område ska genomföras.

Enligt beställaren av Fortifikationsverkets tjänster är avtalsförhållandena sådana att Försvarsmakten inte har stora möjligheter att vidta sanktioner om Fortifikationsverkets prestationer/produkter är bristfälliga.

Hur säkerställer då utförarna att kvaliteten i prestationerna uppfyller beställarens eller de egna kraven? Beställaren ställer krav på produkterna. Beställarens krav omsätts av *Försvarets materielverk* till tekniska kravspecifikationer som underlag för beställningar till industrin. Försvarets materielverk har en process för kvalitetssäkring som medför att den materiel som levereras till Försvarsmakten sällan behöver reklameras eller återlämnas. Det händer dock att Materielverket skickar tillbaka materiel till industrin då kvaliteten brister. Avtalen mellan materielverket och industrin om detta är mycket detaljerade.

Försvarshögskolan följer upp alla beställningar. Många av dessa görs genom avstämning inom ramen för milstolparna. Kvalitetssäkringen består bland annat av en kontroll av att leveransen stämmer med den ursprungliga beställningen. Försvarshögskolan genomför även en vetenskaplig granskning av utbildningskvaliteten. När det gäller forskning är det den vetenskapligt ansvarige som ska intyga att verksamheten har rätt kvalitet.

Totalförsvarets forskningsinstitut har ett kvalitetssäkringssystem och genomför attitydundersökningar vart tredje år. Mindre kundundersökningar genomförs varje år. En extern internationell forskargrupp granskar avdelningarnas verksamhet vart sjunde år. Granskningen genomförs såväl ur ett vetenskapligt perspektiv som ur ett kund/användarperspektiv.

Pliktverket genomför en dialog med Försvarsmakten för att få respons på resultatet. Även Pliktverket gör en uppföljning och bedömning. Försvarsmakten är, enligt Pliktverket, sällan missnöjt med prestationerna, tvärtom.

Fortifikationsverket genomför analyser och utvärderingar av verksamheten främst ur olika kostnadsmässiga aspekter, men något heltäckande kvalitetsuppföljningssystem finns för närvarande inte. Verket använder även andra metoder som benchmarking och nöjd-kund-index. Rent generellt gäller att det är svårt att på ett bra sätt fånga kvaliteten i den verksamhet som verket bedriver eftersom den i hög utsträckning handlar om tjänsteproduktion.

Intern styrning utifrån ett utförarperspektiv

I Ekonomistyrningsverkets uppdrag ingår att analysera och utvärdera myndigheternas interna styrning och dess incitament till ett effektivt bedrivande av verksamheten. Avsnittet bygger på information som inhämtats vid intervjuer med representanter för de olika myndigheterna, myndigheternas olika dokument om sin interna styrning samt från de utredningar om myndigheterna som genomförts under senare år.[56]

Med myndigheternas interna styrning avses samtliga åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet vidtar för att påverka sina medarbetares agerande i en viss riktning. Syftet är att uppnå hög måluppfyllelse. Intern styrning omfattar dels finansiell styrning och mål- och resultatstyrning, dels styrning genom god intern kontroll av verksamheten. Myndigheters interna styrning kan delas upp i ett antal interagerande komponenter som styrprocesser, informationsstruktur och ansvarsfördelning. Vid utformningen av en väl fungerande intern styrning vid statliga myndigheter finns det ett antal faktorer som kan anses vara viktiga att beakta.

Bedömningen av de olika myndigheternas utformning av den interna styrningen tar sin utgångspunkt i flera av dessa aspekter.

Vid Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan och Pliktverket formuleras mål och resultatkrav i hög utsträckning i samarbete med Försvarsmakten när planer för bl.a. forskningsprojekt, uttagning samt utbildning av värnpliktiga eller officerare ska läggas fast. Inom samtliga myndigheter förekommer att mål ställs upp för enskilda uppdrag/projekt i termer av bl.a. tid, kostnader, kvalitet etc.

Av myndigheternas interna planeringsdokument som Ekonomistyrningsverket kunnat ta del av framgår att det vid samtliga myndigheter bedrivs verksamhetsutveckling – i större eller mindre utsträckning. Det kan t.ex. handla om att utveckla nya ekonomiadministrativa system, förbättra styrmodeller och uppföljningssystem, förändra organisatoriska strukturer, eller genomföra verksamhetsanpassningar i största allmänhet för att svara mot förändringar i myndigheternas omvärld. Verksamhetsutvecklingen genomsyras i hög utsträckning av den pågående omstruktureringen inom Försvarsmakten. Detta skapar ett tryck på försvarsmyndigheterna att tydliggöra sina respektive roller och uppgifter.

---

[56] SOU 2002:39 STYROM, STYRning och Organisation av Materielförsörjningen för försvaret, betänkande av utredningen om översyn av Försvarets materielverk. SOU 2004:5, Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk, betänkande av utredningen om översyn av Totalförsvarets pliktverk. SOU 2004:41, Totalförsvarets forskningsinstitut, en översyn, betänkande av FOI-utredningen SOU 2004:58, Betänkande av Försvarshögskoleutredningen SOU 2005:7, Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning, betänkande av Utredningen om regeringens information till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar (RIFA).

En del av det pågående förändringsarbetet är dock snarare att betrakta som ett resultat av en allmän ambition att förbättra effektiviteten i verksamheten oberoende av vad som händer i myndigheternas omvärld.

Samtliga myndigheter tillämpar en eller flera modeller samt flera olika instrument för att styra verksamheten i önskad riktning. Den kanske mest utvecklade interna styrningen finns inom Försvarets materielverk. I grunden tillämpas här, liksom på flera andra försvarsmyndigheter, uppdragsstyrning med ett tydligt kundfokus. Uppdragsstyrningen balanseras genom olika stödprocesser samt genom andra styrinstrument så som resultatkontrakt, balanserat styrkort samt olika planerings- och uppföljningssystem/rutiner. Av stor betydelse är också Försvarets materielverks modell för produktions- och resursledning samt den utvecklade rollfördelning som tydligt ska ange var uppgifter, befogenheter och ansvar ska finnas i organisationen.

Även övriga försvarsmyndigheter bygger mycket av sin styrning kring det uppdragsorienterade arbetssättet. Både Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut har en modell för verksamhets- och resursplanering som är kopplad till uppdragsstyrningen. Försvarshögskolan har för sina utbildningar en gemensam planeringsmodell med Försvarsmakten. Totalförsvarets forskningsinstitut planerar i hög utsträckning sin verksamhet inom ramen för den med Försvarsmakten gemensamma Forsknings- och Teknikutvecklingsprocessen. Fortifikationsverket arbetar bl.a. med ett balanserat styrkort och resultatkontrakt. Även här finns en verksamhets- och ekonomimodell till stöd för styrningen. Sedan några år arbetar Fortifikationsverket mycket med att utveckla kvantitativa nyckeltal för uppföljning av verksamheten. Kännetecknande för Pliktverket är bl.a. ett starkt fokus på målstyrning samt en styrning som baseras på resultatjämförelser mellan olika regionkontor.

Som ovan nämnts har samtliga försvarsmyndigheter modeller för planering av såväl verksamhet som ekonomi. I allmänhet finns också en koppling mellan dessa båda områden. Flera myndigheter, främst Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Pliktverket har utvecklat ett nära samarbete med huvudkunden Försvarsmakten när det gäller frågor om tidpunkter för offertframtagning, beställningar, avrapporteringar, ekonomisk uppföljning etc. samt även former för dialog kring uppdrag, priser m.m. Samtliga myndigheter kan på ett tydligt och detaljerat sätt beskriva innehållet i planeringsprocessen, i fråga om såväl planeringen av de olika uppdragen som den interna resurs- och verksamhetsplaneringen.

4 Försvarsmaktens interndebiteringssystem

4.1 Överväganden och förslag

Ekonomistyrningsverket vill inledningsvis framhålla att statsmakterna och externa aktörer kan ge rekommendationer om Försvarsmaktens interna styrning men att Försvarsmakten är bäst lämpad att bestämma hur den ska utformas.

Ekonomistyrningsverket bedömer att Försvarsmaktens interndebiteringssystem i mångt och mycket fungerar tillfredsställande. Det finns dock behov av att vidta åtgärder för att inom en rimlig tidsperiod uppnå de syften som har fastställts för systemet. Dessutom finns det behov av insatser för att förbättra den interna styrningen och åstadkomma en tydligare koppling mellan intern styrning och interndebiteringar.

Ekonomistyrningsverket föreslår således att interndebiteringssystemet behålls, men vill framhålla att följande åtgärder bör vidtas:

- Tydligare ägarstyrning.
- Systematisk och kontinuerlig utvärdering av vilken verksamhet som ska bedrivas inom ramen för Försvarsmakten.
- Förenklad planeringsprocess.
- Minskning av transaktionskostnaderna.
- Förtydligande av hur interndebiteringssystemet ska samverka och utvecklas i förhållande till den interna styrningen.

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten därutöver bör överväga att

- se över prissättningsprinciperna för interpriserna, och
- införa ett integrerat systemstöd.

Utgångspunkter

Ekonomistyrningsverket bedömer att interndebiteringssystemet som Försvarsmakten infört har medfört mycket positivt och i flera avseenden är nödvändig för den väg som Försvarsmakten valt. Externa och interna krav pekar på att Försvarsmakten kommer att fortsätta pröva vilken verksamhet som är försvarsmaktsunik dvs. militär verksamhet. Den renodling av stödverksamhet och kärnverksamhet som Försvaret har gjort i och med bildandet av Försvarsmaktens logistik (FMLOG) ligger i linje med detta. Interndebiteringssystemet kan bidra till att Försvarsmakten bygger upp kompetens att kostnadseffektivt pröva verksamheten.

Vidare kan Ekonomistyrningsverket konstatera att införandet av ett interndebiteringssystem och beställar-utförarmodell är komplicerat och tidskrä-

vande och bildandet av FMLOG, har tagit längre tid än beräknat. Dessutom påverkar de ständiga omstruktureringarna och organisationsförändringarna av försvaret Försvarsmaktens möjlighet att fullfölja de syften som finns med modellen. Vidare försvåras uppföljningen då det kan vara svårt att urskilja vad som beror på t.ex. neddragningar respektive rationaliseringar.

Ekonomistyrningsverket anser att nuvarande interndebiteringssystem ska behållas men att systemet i vissa avseenden bör utvecklas för att bättre stödja den interna styrningen och för att uppnå de syften som Försvarsmakten har fastställt för systemet.

Det finns delade meningar inom Försvarsmakten om interndebiteringssystemet i första hand är en kostnadsfördelningsmodell eller om det ska bidra till en efterfrågestyrning mellan förbanden och FMLOG. Om alla beslut fattas centralt behövs inte interndebiteringssystemet i perspektivet styrning. Syftet med modellen måste tydliggöras. Om det primära syftet är kostnadsfördelning kan detta lösas på ett enklare och mer rationellt sätt. Vilka effekter som interndebiteringssystemet förväntas ge upphov till i form av attityder och beteenden måste beskrivas och förankras i organisationen. Interndebiteringssystemet har inte i tillräcklig utsträckning en styrande effekt som påverkar aktörernas agerande för att uppnå kostnadseffektivitet.

Om inte nyttan med interndebiteringssystemet överstiger kostnaden inom ett antal år måste Försvarsmakten utvärdera alternativa styrformer (som beskrivs i avsnitt 4.4) beroende på den situation som Försvarsmakten då befinner sig i.

De förslag till åtgärder som Ekonomistyrningsverket lämnar förutsätter att Försvarsmakten ser över den incitamentsstruktur som finns inom Försvarsmakten dvs. befordringssystem, intern kontroll, ansvarsfördelning och möjligheten att utkräva ansvar. Det är viktigt att Försvarsmakten fortsätter de ansträngningar som görs för att etablera ett ekonomiskt perspektiv på verksamheten. Förbandschefer eller motsvarande måste få tillräcklig ekonomisk kompetens för att koppla ihop verksamhet och ekonomi för att därmed kunna ta sitt ansvar som chefer för verksamheterna. Samtliga förslag till åtgärder berör viktiga komponenter för en fungerande intern styrning: styrprocess, ansvarsfördelning och informationsstruktur. Det handlar om att fördela ansvar och befogenheter till de personer som har bäst kunskap och förutsättningar att fatta beslut inom ett visst område. Dessutom måste ansvaret tydliggöras.

Försvarsmaktens planeringsprocess måste i högre grad inriktas på att tydliggöra de målbilder som Försvaret arbetar utifrån så att hela Försvarsmakten, både kärnverksamheten och stödverksamheten, bidrar till att uppnå Försvarsmaktens mål. Planeringsprocessen måste förenklas och ha en rimlig avvägning mellan övergripande styrning och detaljstyrning och inte minst mot vem och på vilket sätt styrsignalen ska riktas. Relevant information via utvecklade IT-stöd behövs för att stödja styrprocessen, för att kunna följa upp verksamheten och ekonomin.

Försvarsmakten bör inte styra FMLOG som övriga förband

En viktig utgångspunkt för de förslag som Ekonomistyrningsverket lämnar handlar om att Försvarsmakten måste anpassa sin styrning och inte styra FMLOG som övriga förband. Försvarsmakten har inte i tillräcklig utsträckning anpassat sin styrning efter det interndebiteringssystem och beställar-utförarmodell som har implementerats. Det är framförallt ägarstyrningen av FMLOG som i för hög utsträckning utformats på samma sätt som för övriga förband. Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten bör ta bort ramar och regler för FMLOG som motverkar beställar-utförarmodellen.

- Budgetering och uppföljning av FMLOG ska inte utformas på samma sätt som för förbanden.
- FMLOG bör inte styras genom ramar.
- FMLOG behöver en ägare med en delvis annan kompetens dvs någon som kan bedöma verksamheten utifrån affärsmässighet.

Tydligare ägarstyrning från Högkvarteret (HKV)

Ekonomistyrningsverket anser att det finns ett behov av en tydligare ägarstyrning. Hit hör att:

- tydliggöra vem på HKV (Högkvarteret) som ska utöva ägarstyrningen mot FMLOG,
- fastställa långsiktig inriktning och förutsättningar för FMLOG,
- ökad fokus på kostnadseffektivitet,
- uppföljning med nyckeltal.

Vem som är ägare av FMLOG bör tydliggöras och rollen för ägaren bör utvecklas. Det är en förutsättning för att kunna ta ansvar. I dag har FMLOG tagit över en del av ansvaret från ägaren. Detta tar sig uttryck i att FMLOG beordrats av HKV att kontrollera/begränsa förbandens beställningar samt delegerats att ta ansvar för att besluta om verksamhet ska outsourcas eller inte.

Ekonomistyrningsverket har utgått från att Försvarsmaktens interndebiteringssystem/beställar-utförarmodell förutsätter att det finns en huvudman (ägare dvs. HKV) som reglerar villkoren för beställare och utförare. Beställar-utförarmodellen förutsätter tre parter beställare, utförare och ägare. Ägaren har till uppgift ange spelregler, mål och inriktning för verksamheten samt skapa incitament för kostnadseffektivitet.

Den monopolistiska situationen kräver en aktiv ägarstyrning. Ägaren måste ställa krav på prisutvecklingen så att den skapar incitament för ett kostnadseffektivt agerande. En långsiktig inriktning och mål för verksamheten måste vara känd för både beställaren och utföraren.

Samarbetet är i likhet med partnerskapet, mellan FMLOG och beställarna, beordrat och förutsätter aktiv styrning av en ägare. Styrning behövs för att minska efterfrågan och avveckla överkapacitet eftersom systemet inte i sig självt medför detta.

Det är ägaren som inom ramen för sitt ansvar måste följa upp förbanden och FMLOG. Styrningen av förband och FMLOG måste vara olika. Ägarstyrning av FMLOG bör uttryckas genom mål, mått och nyckeltal istället för direktiv om ramar och resurser. Vidare bör styrning utföras genom benchmarking/jämförelser med interna och externa utförare.

Utvärdera systematiskt och kontinuerligt vilken verksamhet som ska bedrivas inom ramen för Försvarsmakten

Ekonomistyrningsverket bedömer att det finns behov av att införa en systematisk och kontinuerlig prövning av vilken verksamhet som ska bedrivas inom ramen för Försvarsmakten.

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten bör fortsätta genomlysningen av verksamheten för att avgöra om det rör sig om försvarsunik verksamhet eller inte. Försvarsmakten bör fortsätta det arbete som är påbörjat med militärrestaurangerna samt dra lärdomar av tidigare erfarenheter. Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten bör ha en tidssatt plan för när FMLOG:s verksamhet är genomlyst.

Försvarsmakten måste komma till en ordning som gör att när FMLOG är utförare av underhålls- och stödverksamheten kan förbanden lita på att FMLOG är den bästa utföraren, dvs. den mest kostnadseffektiva utföraren.

Försvarsmakten fick i uppgift att i budgetunderlaget för 2005 redovisa sin syn på samverkansformer med privat sektor och mellan offentlig och privat sektor samt i vilken utsträckning dessa bedöms medge möjligheter att driva hela eller delar av Försvarsmaktens verksamhet mer kostnadseffektivt.

I budgetunderlaget ställer sig Försvarsmakten positiv till att utnyttja möjligheter till förbättrad kostnadseffektivitet som samverkan med privat sektor kan medföra. Enligt Försvarsmakten bör följande förutsättningar uppfyllas för att det ska vara lönsamt att upphandla tjänster externt istället för intern produktion[57]:

- att köparens beroende av leverantören är och förblir lågt (att det finns alternativa leverantörer),
- att tjänsten inte utnyttjas fullt ut av organisationen,
- att graden av osäkerhet och komplexitet i köpt tjänst ska vara låg,

[57] HKV 23 383:00000, Slutredovisning av uppdrag 2, Alternativa samverkansformer, s. 5.

- att beroendet mellan köpt tjänst och organisationens andra verksamheter ska vara lågt för att inte påverka organisationens totala verksamhet.

Generella riktlinjer för prövning om verksamheten bedrivs kostnadseffektivt bör fastställas. Dessa bör bland annat omfatta hur Försvarsmakten ska hantera överskott, uthyrning av lokaler till externa aktörer, trögrörliga kostnader och centrala OH-kostnader. Dessa frågor berörs även i Ekonomistyrningsverkets rapport Genomlysning förplägnad avseende outsourcing av militärrestauranger.[58]

Förenkla planeringsprocessen

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten i möjligaste mån bör förenkla planeringsprocessen genom att:

- fastställa uppdragen före beställningarna,
- uppdragen till förbanden bör styra kärnverksamheten och därmed spegla ambitionsnivån vad gäller stödverksamheten,
- minska detaljstyrningen av förbanden (ta bort ram i ramen),
- minska antalet steg/aktiviteter.

Ägaren måste ge tydligare mål för verksamheten så att beställar-utförarmodellen kan fungera. En förutsättning för att modellen ska fungera är att beställaren har en målbild och inriktning av verksamheten, innan dialogen mellan beställare och utförare startar. Uppdragen till förbanden måste klargöras innan dialogen kring beställningarna startar. Nuvarande ordning innebär att FMLOG kommer in för tidigt i processen.

Ägaren måste även göra en rimlig avvägning mellan styrningen av FMLOG och övriga förband. Olika styrinstrument bör nyttjas. För att beställar-utförarmodellen ska fungera krävs en tydligare styrning av kärnverksamheten. Förbandens uppgift blir att utifrån den ambitionsnivå som ägaren ger signal om dimensionera beställningen av stödverksamheten. Rationaliseringstrycket som i dag ställs mot FMLOG måste riktas mot förbanden. På detta sätt kan beställar- utförarrelationen mellan förbanden och FMLOG upprätthållas utan att FMLOG måste anta rollen som ”polis” eller kontrollant av förbanden.

Ekonomistyrningsverket kan konstatera att frihetsgraderna för beställare och utförare måste öka. Försvarsmakten bör ta bort de ramar som finns ”öronmärkta” för köp av tjänster av FMLOG i anvisade medel till förbanden. På så sätt skapas incitament för att på förbandsnivå kunna styra medel från stödverksamhet till kärnverksamhet etc. För FMLOG handlar det om att

[58] ESV dnr. 12-139/2004.

FMLOG måste ges friheten att själva besluta om sina personalkostnader som är den absolut största kostnaden.

En följd av den nuvarande modellen för intern styrning är att fokus ligger på planering istället för uppföljning. Processen för avtal är dessutom resurskrävande varför Försvarsmakten bör överväga att minska antalet steg/aktiviteter där nyttan inte står i proportion till kostnaderna.

Minska transaktionskostnaderna

Ekonomistyrningsverket bedömer att Försvarsmakten skyndsamt bör införa de föreslagna åtgärderna vad gäller borttagandet av internfaktureringen för att därigenom minska transaktionskostnaderna.

Internfaktureringen är ett sätt att fördela kostnaderna för förbrukningen av resurser. Men det finns i egentlig mening inga kunder inom Försvarsmakten. Det råder ingen prisbildning på en marknad för köpare och säljare. Förbanden kan inte fritt inträda eller utträda på marknaden eller förhandla om priset. Internfakturering är på samma sätt som andra verktyg för intern styrning ett administrativt instrument att uppnå den resursfördelning som är önskvärd för att nå målen. Styrning av resurser efter förbrukning behöver inte göras med internfakturering; det skulle lika gärna kunna göras med beställningen som underlag i det fall efterfrågan ska styra resursfördelningen.

För interntransaktioner behövs inte samma rutiner som för externtransaktioner. Modellen bygger på ömsesidigt förtroende mellan beställaren och utföraren. Ett interndebiteringssystem behöver således inte innebära att interna fakturor framställs och distribueras. Borttagande av internfakturor skulle väsentligt minska administrationen och medföra besparingar. En rutinförändring innebär ingen automatisk besparing. För att besparingar ska förverkligas krävs det att Försvarsmakten tar hem besparingen genom att fatta beslut om uppsägning av personal (både lednings- och administrativ personal), avveckling av lokaler etc.

Utifrån ovanstående motivering stödjer Ekonomistyrningsverket det arbete som pågår inom Försvarsmakten att helt avskaffa internfaktureringen (enligt uppgifter från STRA PLANS EK på HKV).

Förtydliga hur interndebiteringssystemet ska samverka och utvecklas i förhållande till den interna styrningen

Ekonomistyrningsverket rekommenderar att Försvarsmakten tydliggör vem som är ansvarig för att utveckla interndebiteringssystemet i förhållande till Försvarsmaktens interna styrning, samt hur interndebiteringssystemet och den interna styrningen ska samverka och stödja varandra.

För att Försvarsmaktens interndebiteringssystem ska få legitimitet internt rekommenderar Ekonomistyrningsverket att Försvarsmakten eftersträvar en enkel och begriplig styrmodell. Med styrmodell avser Ekonomistyrningsverket hur interndebiteringssystemet är tänkt att stödja den interna styrningen som grundas på uppdragsstyrningen av förbanden. Modellen bör göras känd i Försvarsmakten genom t.ex. utbildningar för verksamhetsansvariga/chefer på förband, FMLOG och HKV. På samma sätt måste interndebiteringens syfte tydliggöras för att underlätta dialogerna mellan beställare och utförare. Mycket tid och kraft i dialogerna mellan beställare och utförare läggs ner på att klargöra syftet med interndebiteringen. Det krävs att någon får det samlade ansvaret för att utveckla och förankra Försvarsmaktens interna styrmodell.

Övriga iakttagelser

Översyn av prissättningsprinciperna för internpriserna
Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten bör se över de nuvarande prissättningsprinciperna för internpriser vad gäller:

- Att balansera FMLOG:s över- och underskott mellan åren, och
- hantering av överkapacitet.

Ett integrerat systemstöd för den interna styrningen
Ekonomistyrningsverket menar att den interna styrningen och verksamhetsledningen väsentligt skulle underlättas av ett integrerat systemstöd.

Balansera FMLOG:s över- och underskott mellan åren

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten bör överväga att tillämpa samma självkostnadsprincip som gäller för avgiftsbelagd uppdragsverksamhet inom staten, dvs. försäljning av varor och tjänster till externa kunder. Huvudprincipen för avgiftssättningen är att ersättningen ska motsvara den långsiktiga självkostnaden. För att undvika att behöva ändra priset om volymen tillfälligt går upp eller ner bör det i stället sättas så att den långsiktiga självkostnaden täcks vid en normal volym. Den långsiktiga självkostnaden täcks med andra ord om verksamheten t.ex. uppvisar överskott ett par år och

påföljande år ungefär lika stort underskott. Därför anser Ekonomistyrningsverket att Försvarsmakten bör överväga om FMLOG ska ha möjlighet att balansera över- och underskott mellan åren.

Hantering av överkapacitet

Ekonomistyrningsverket anser att Försvarsmakten bör överväga hur överkapacitet ska hanteras. Ekonomistyrningsverket menar att det kan lösas på åtminstone två sätt: antingen genom att överkapacitet ingår i internpriset eller att överkapacitet avvecklas.

Ett integrerat systemstöd för den interna styrningen

De system som i dag används är enligt Försvarsmakten en blandning av i huvudsak egenutvecklade och anpassade standardlösningar med olika ålder och modernitet. De olika systemen/applikationerna har bristande funktionalitet och kommunicerar inte med varandra varför det krävs mycket manuellt arbete. I och med att information hanteras i flera olika system finns risk att informationskvaliteten blir sämre, dvs. otillförlitlig. Försvarsmakten har konstaterat att det finns ett varierat stöd till olika områden vilket även framkommit av Ekonomistyrningsverkets intervjuer. Vissa områden har inget eller ett begränsat stöd medan andra har mer utvecklat stöd. Ekonomistyrningsverket har utifrån denna problembild gjort bedömningen att ett bättre utvecklat IT-stöd kan underlätta och stödja den interna styrningen och verksamhetsledningen inom Försvarsmakten. För närvarande pågår inom Försvarsmakten projekt PRIO som inventerar verksamhetens krav och behov av ett nytt integrerat IT-stöd inom områdena, ekonomi, personal, ledning och styrning samt logistik.[59]

4.2 Intern styrning och interndebitering

Intern styrning

Med myndigheternas interna styrning avses samtliga åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet vidtar för att påverka sina medarbetares agerande i en viss riktning i syfte att uppnå hög måluppfyllelse. Det kan nås genom att bland annat utöva makt eller bestämmande genom att fördela ansvar och befogenheter. Intern styrning omfattar dels ekonomisk styrning, dvs. finansiell styrning och resultatstyrning, dels styrning genom god intern kontroll av verksamheten, som också omfattar förvaltningsinriktad styrning.

[59] HKV Projektdefinition för Projekt PRIO 2004-01-26.

Myndigheters interna styrning kan delas upp i ett antal interagerande komponenter:

- styrprocesser,
- informationsstruktur, och
- ansvarsfördelning.

Med styrprocesser avses i huvudsak olika former för planering och uppföljning. En styrprocess kräver en informationsstruktur som möjliggör snabb spridning av korrekt och relevant information till ansvariga på olika organisatoriska nivåer. För en fungerande intern styrning krävs även en ansvarsfördelning som tydliggör ansvar och befogenheter för olika ansvarsområden. System för belöningar och ansvarsutkrävande kan knytas till ansvarsfördelningen.[60]

För att den interna styrningen ska få önskad effekt måste de olika komponenterna utformas så att de stöder varandra och verkar mot samma mål. Den interna styrningen måste anpassas och utformas efter de externa och interna styrförutsättningar som finns för myndigheten, så kallad verksamhetsanpassad styrning och uppföljning. Exempel på externa förutsättningar är lagar, regler och regeringens styrning. Exempel på interna förutsättningar är myndighetens storlek, arbetsformer och organisationskultur.

Internkontroll är integrerad i verksamhetens processer, dvs. det är inget mål eller system i sig. För att den interna kontrollen ska ge tillräcklig säkerhet så att verksamhetens mål uppnås är en förutsättning att det finns formulerade mål för verksamheten såväl för helheten som för delarna.

De tre huvudmålen för den interna kontrollen är:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet,
- tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten, och
- efterlevnad av lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Interna resultatenheter och beställar-utförarmodellen

Under 1990-talet började myndigheter i allt större utsträckning köpa och sälja tjänster internt inom myndigheten. För att möjliggöra detta har myndigheterna i regel valt att bilda interna resultatenheter. En resultatenhet är en enhet inom en myndighet/organisation vars chef är ansvarig för resultatet dvs. skillnaden mellan intäkter och kostnader. [61]

Ett stort antal myndigheter inom staten införde internprissättning i och med införandet av resultatenheter. Exempel på tjänster som köptes och såldes internt var administrativ service såsom rekrytering, juridiskt stöd, språkvård och IT-tjänster men också utlåning av personal och internutbildning. Vidare användes även beställar-utförarmodellen. Syftet med att använda beställar-

[60] RRV 1996:34, Myndigheters interna styrning – en idéskrift, s. 7-8.

[61] Avsnittet bygger på skriften RRV 1998:34, Interna resultatenheter – en referensram.

utförarmodellen är att få ut ett mervärde i jämförelse med traditionella former för arbetets fördelning inom en myndighet. Indelningen av organisationen i beställare och utförare och skapandet av affärsmässiga förhållanden dem emellan förväntas kunna skapa mekanismer och incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom till en bättre resursanpassning. Genom att utföraren styrs av beställarens efterfrågan finns förutsättningar för en bättre efterfrågeanpassning av verksamhetsvolymen. Hos vissa myndigheter kompletterades beställar-utförarmodellen med att utföraren successivt utsätts för konkurrens från privata bolag.

I och med införandet av mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen blev det nödvändigt för myndigheterna att åstadkomma en rättvisande kostnadsfördelning, vilket är en förutsättning för resultatbedömning och resultatutvärdering. För att det ska vara möjligt att bedöma värdet av en slutprestation mot den ekonomiska uppoffringen krävs att den totala kostnaden även omfattar kostnader för stödverksamhet. Internpriser (och fördelningsnycklar) fyller en viktig roll ur denna aspekt.

Att skapa resultatenheter är ett vanligt sätt att delegera beslutsfattande och ansvar. Utmärkande för en resultatenhet är att den får någon form av prestationsrelaterad ersättning.

Vid införandet av resultatenheter måste myndigheten ta ställning till ett antal frågor, exempelvis:

- resultatbegrepp,
- administrativa system och rutiner, samt
- spelregler.

Utformningen av resultatbegreppet inbegriper såväl intäktsidan som kostnadssidan. När det gäller intäkterna handlar det ofta om att ta ställning till bl.a. prissättningsprinciper, produktdifferentiering och priskonstruktion. I anslutning till resultatbegreppet är det viktigt att även fundera över hur resultatet ska tolkas och analyseras.

Administrativa system och rutiner måste i allmänhet vidareutvecklas i samband med införande av resultatenheter, om de ska ge det stöd som den köpande enheten och resultatenheten har rätt att kräva. Det är omöjligt att ge generella svar på vilken utveckling som krävs, men det handlar i allmänhet om utveckling av hela ekonomisystemet, dvs. av budgetsystemet, redovisningssystemet och kalkylsystemet.

Vid utformningen av spelregler för resultatenheter finns det en rad frågor som måste diskuteras. Hur ska resultatenhetens över- och underskott hanteras? Vilka befogenheter ska resultatenheten och köparen ha att dimensionera verksamheten? Vilken frihet ska köparen ha att vända sig till externa leverantörer, och vilken frihet ska resultatenheten ha att sälja externt? Detta är exempel på viktiga frågor att besvara innan modellen införs.

Trender och utveckling inom området styrning av stödverksamhet

Shared Service Centers (SSC)
Organisationer väljer att i allt högre utsträckning konsolidera stödverksamheter som inte bedöms som strategiska i en separat egen del för att fokusera på kärnverksamhet.[62] Några exempel på stödverksamhet som oftast ombildas till SSC är IT-tjänster, ekonomi- och lönetjänster, telefonväxel, bibliotek samt vaktmästeri. Syftet med att bilda ett SSC är vanligtvis att åstadkomma kostnadseffektivitet samt en höjd servicegrad och kundanpassning. Vidare kan kärnverksamheten koncentrera sig på sina huvudprocesser och organisationen uppnår stordriftsfördelar och större enhetlighet i utförandet av varor och tjänster då liknande verksamhet inte längre bedrivs inom olika delar av organisationen. Ekonomistyrningsverket har initierat ett forskningsprojekt på området i samarbete med Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI). Projektet belyser hur det i näringslivet populära Shared Service-konceptet kan komma till användning inom den offentliga sektorn i allmänhet och inom statliga myndigheter i synnerhet.

Outsourcing
Det har blivit allt vanligare att organisationer outsourcar (utkontrakterar) vissa delar av stödverksamheten. Till skillnad mot ett SSC ägs inte outsourcad verksamhet av organisationen.[63] Ett mellansteg på vägen mot outsourcing kan vara bildandet av ett SSC. Syftet med att outsourca en verksamhet är i stort sett detsamma som för bildandet av ett SSC. Vilket alternativ som är lämpligast kan variera bl.a. beroende på typ av verksamhet, organisationens kultur, marknadsförutsättningar, personalstruktur, m.m.

Interndebitering

Med interndebiteringssystem avses det totala systemet för fastställande och användande av internpriser. Internpriser definieras som ”priser på interna prestationer – varor och tjänster – i ett företag eller annan organisation”.[64] Prissättningen görs på en intern marknad där mer eller mindre självständiga aktörer, som egentligen tillhör samma organisation eller på annat sätt har ett övergripande gemensamt mål, handlar med varandra.[65]

Internpriser omfattas inte av de bestämmelser som gäller för prissättning av varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller externt.

---

[62] Frank Ulbrich, Introducing a research project on shared services in governmental agencies, Handelshögskolan, 2003-06-15, s. 1.

[63] Frank Ulbrich, Introducing a research project on shared services in governmental agencies, Handelshögskolan, 2003-06-15, s. 7.

[64] Göran Arvidsson i Controllerhandboken, (red.) Lars A Samuelson, utgåva 7, Industrilitteratur AB, Stockholm, 1986, s. 271.

[65] Lantz, Internprissättning med effektiva incitament, Studentlitteratur, Lund, 2000, s. 9-10.

Syfte med interndebitering
Internprissättning är inget självändamål utan utformas och användas i något sammanhang för någon uppgift. Internprissättning har syftat till att få fullständiga kostnadsbilder och för att skapa en rättvisande redovisning. Interndebiteringar har tidigare setts som ett redovisnings- och kalkylproblem men har sedan ett antal decennier kommit att ses mer ur ett styrperspektiv.[66] I och med att modeller som beställar-utförarmodellen har blivit allt vanligare har internprissättning inom myndigheten setts som en del av styrningen.

Det finns flera syften med att införa interndebiteringar[67]:

- Kostnadsfördelning för att uppnå rättvisande redovisning (internt och externt).
- Tydliggöra ansvar.
- Möjliggöra resultatbedömning.
- Skapa kostnadsmedvetenhet/affärsmässighet.
- Styrning av köpare och säljares beteende för att uppnå kostnadseffektivitet.
- Kundanpassning av resultatenheters verksamhet (vad gäller volym, kvalitet och servicegrad).
- Utsätta verksamheten för ”marknadens test” som visar om verksamheten ska bedrivas inom myndigheten eller köpas från externa utförare.

Det går även att dela in syftet med internprissättning utifrån den funktion systemet har[68]:

- *Fördelningsfunktion*
  Föra kostnaderna till brukaren. Internprissättning är ett alternativ till kostnadsfördelning med pålägg eller fördelningsnycklar.
- *Informationsfunktion*
  Internprissättningen ger information om var kostnader och intäkter uppstår m.m.
- *Styrningsfunktion*
  Internpriser som underlag för beslut (prisstyrning m.m.).

Ekonomistyrningsverket har utifrån den teoretiska bakgrunden valt att närmare beskriva hur interndebiteringssystemet kan bidra till styrning.

---

[66] Per Magnus Andersson & Lennart Hansson, Internprissättning inom offentlig förvaltning – en studie av internprissättning mellan myndigheter i svensk statsförvaltning, Studentlitteratur, Lund, 1984, s. 46-47.

[67] Se RRV 1998:34, Interna resultatenheter - en referensram, s. 13-15 och Göran Arvidsson i Controllerhandboken (red.) Lars A Samuelson, utgåva 7, Industrilitteratur AB, Stockholm, 1986, s 275-279.

[68] Göran Arvidsson i Controllerhandboken, (red.) Lars A Samuelson, utgåva 7, Industrilitteratur AB, Stockholm, 1986, s. 279-280.

Att styra med internprissättning

Internprissättning kan användas för att styra en verksamhet genom att det skapas incitament för olika aktörer att agera på ett ekonomiskt rationellt sätt. Interndebiteringar kan medföra effekter hos köpare, säljare och hos hela organisationen. Effekterna kan avse attityd och/eller ett agerande vilket kan leda till att förväntade mål uppnås[69]. Interna priser på varor och tjänster förväntas bidra till en kostnadsmedvetenhet hos köpare och säljare och i hela organisationen. Genom prissättning synliggörs alternativkostnaden och den som använder en resurs blir medveten om kostnaden. Kostnadsmedvetenhet förväntas påverka köparens agerande, exempelvis att ifrågasätta pris eller värdera köp, och därmed hushållning med resurser. På motsvarande sätt vill man styra säljarna genom att åstadkomma efterfrågestyrning.

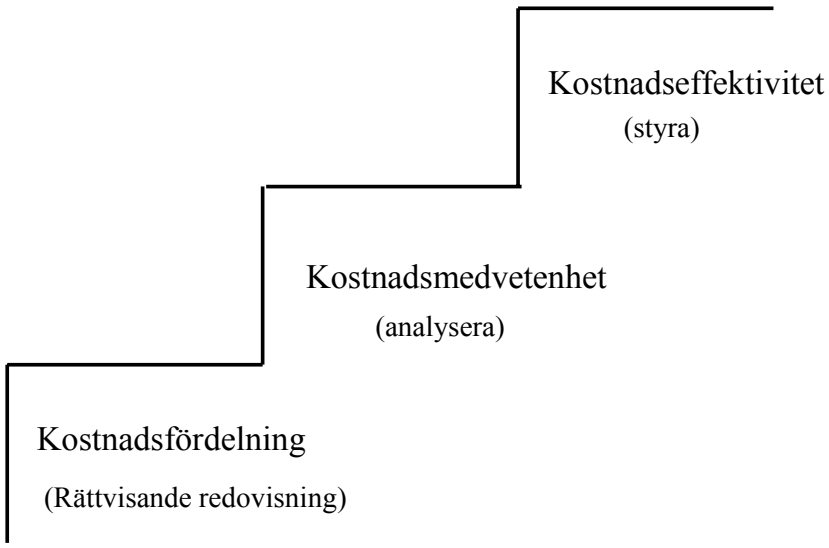
Köparnas efterfrågan styr vilken produktionskapacitet och dimensionering som byggs upp hos säljaren och bidrar därmed till en effektivare allokering av resurserna. Säljaren styrs att leverera det kunden vill ha och är beredd att betala för. Detta bör leda till högre produktivitet, flexibilitet, kostnadseffektivitet och kundanpassning.[70] För organisationen som helhet förväntas interndebiteringen leda till en ökad kostnadseffektivitet. Köparen och säljaren ska ha incitament att agera så att det som är bäst för organisationen samtidigt uppnås.

Införandet av ett interndebiteringssystem leder inte automatiskt till effektivisering av en verksamhet. I staten är det ofta detsamma som att skapa kostnadseffektivitet, vilket ofta ligger till grund för införandet av interndebitering. För att en organisation ska skapa kostnadseffektivitet måste särskilda krav eller förutsättningar finnas, vilket gör att utvecklingen kan beskrivas stegvis. Det är lätt att nå kostnadsfördelning medan kostnadseffektivitet kräver flera steg. Resonemanget illustreras i den effekttrappa som redovisas nedan. En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för att nå samtliga steg i den trappa som redovisas nedan.

[69] Liknande resonemang finns i Per Magnus Andersson & Lennart Hansson Internprissättning inom offentlig förvaltning – en studie av internprissättning mellan myndigheter i svensk statsförvaltning, Studentlitteratur, Lund, 1984, s. 93.

[70] Göran Arvidsson i Controllerhandboken (red.) Lars A Samuelson, utgåva 7, Industrilitteratur AB, Stockholm, 1986, s. 278-279.

Bild 4.1 Effekttrappa för interndebiteringssystem



Steg 1 Kostnadsfördelning.
Kostnadsfördelningen bidrar till en rättvisande resultatredovisning som kan ligga till grund för att analysera och värdera verksamheten och dess resultat.

Steg 2 Kostnadsmedvetenhet
Kostnadsmedvetenheten leder till att aktörerna (beställare och utförare) blir medvetna om och analyserar vad varje tjänst/vara kostar samt att deras agerande kan påverka kostnaderna. En ökad kostnadsmedvetenhet betyder nödvändigtvis inte att aktörerna får incitament att ändra sitt agerande. Kostnadsmedvetenhet bör därför betraktas som ett steg på vägen för att nå målet kostnadseffektivitet.

Steg 3 Kostnadseffektivitet
Kostnadseffektivitet leder till högre effektivitet och produktivitet i verksamheten. Interndebiteringssystemet har en styrande effekt, dvs. det finns incitament som påverkar beställarens och utförarens agerande. För att åstadkomma kostnadseffektivitet på en intern marknad krävs att någon (en ägare) ”pressar” säljaren och köparen och en tydlig incitamentsstruktur. På en fri marknad hanteras detta av marknadskrafterna.

Internprissättning kan, tillämpad på fel sätt, leda till suboptimering, konflikter inom organisationen, dyrare varor och tjänster m.m. För att undvika fallgroparna måste organisationen vid införandet av internpriser noggrant tänka igenom hur systemet ska utformas för att passa i den egna verksamheten.

Det är viktigt att komma ihåg att internprissättning alltid är förknippade med transaktionskostnader. Fakturor ska skivas, system ska utvecklas, intäkter och kostnader ska bokföras etc. Det finns många undersökningar som visar på vad det kostar att hantera en fysisk faktura; däremot finns det inte lika många undersökningar som visar vad det kostar att administrera traditionell budgetering och planering. Oavsett vilken eller vilka metoder man använder

internprissättning bör följaktligen en kontroll (t.ex. lönsamhetskalkyl) göras av att den förväntade nyttan överstiger kostnaden.

Olika metoder att fastställa internpriser

Det finns flera olika metoder för att fastställa internpriser. Vilken metod som väljs beror bl.a. på det huvudsakliga syftet med införandet av interndebiteringssystemet. Internpriser kan även användas för att styra organisationen åt ett visst håll, exempelvis genom att sätta höga internpriser för icke önskvärda tjänster. Nedan följer en kortfattad beskrivning av de vanligaste prissättningsprinciperna.[71]

Marknadsbaserade internpriser

Det finns olika varianter av marknadspriser bland annat: rådande marknadspris och uppskattat marknadspris. Genom att fastställa internpriser till marknadsbaserade priser ges möjligheten att värdera det interna kostnadsläget i förhållande till marknadspriserna vilket gör det möjligt att identifiera ineffektiva produkter, tjänster och resultatenheter. Samtidigt är det ofta svårt och tidskrävande att bestämma marknadspriset. Det krävs även försiktighet vad gäller prisjustering till tillfälliga prisvariationer på marknaden eller att justera priserna efter ”spotpriser”.

Kostnadsbaserade internpriser

Internpriserna baseras på att köparen ska bära kostnaden för den vara eller tjänst som köps. Köparen ska inte kunna nyttja varor och tjänster gratis men heller inte betala marknadspris för dem. Kostnadsbaserade internpriser används ofta på specialiserade produkter och tjänster där marknadspriser endast blir en grov uppskattning av värdet på den interna marknaden. Det finns i huvudsak tre olika kostnadsbaser för internpriser: särkostnad, självkostnad och självkostnad plus pålägg. Kostnaden kan vara en faktisk kostnad eller en standardkostnad. För den kostnadsbaserade metoden måste man ta ställning till hur man bestämmer kostnaden och hur pålägg ska beräknas.

Priser efter förhandling

Internpriserna bestäms utifrån förhandlingar. Metoden har rekommenderats då ofullständig konkurrens råder och där enheterna ska agera för det som är bäst för hela organisationen. Ett internpris framtaget på detta sätt innebär att beställare och utförare får insikt i varandras arbete vilket innebär att de totala kostnaderna sänks. Nackdelen är att förhandlingar är tidskrävande och kan motverka sitt syfte om en part är starkare än den andra.

---

[71] RRV 1998:34, Interna resultatenheter, s. 18-22 och Göran Arvidsson i Controllerhandboken (red.) Lars A Samuelson, utgåva 7, Industrilitteratur AB, Stockholm, 1986, s. 281-299.

Erfarenheter från andra organisationer

Erfarenheterna nedan är baserade dels på hur det generellt har sett ut inom olika sektorer, dels en fördjupning i enskilda organisationer för att få konkreta exempel på tillämpning av interndebiteringssystem.

Erfarenheterna är många och i vissa stycken skiftande. Ett problem som uppdagats är att få undersökningar har gjorts om huruvida införandet av interndebiteringssystem har medfört att verksamheten bedrivs effektivare. Flera av de personer Ekonomistyrningsverket intervjuat ansåg det som en självklarhet att t.ex. en ökad kostnadsmedvetenhet leder till en mer resurssnål hantering av verksamheten och att marknadsinslag leder till mer rationellt agerande/beslutsfattande hos chefer och medarbetare.

Näringsliv

I näringslivet gjordes under 1990-talet en ”trimning” av interndebiteringssystemet som innebar bland annat att endast viktiga processer skulle ha internpris och att det skulle avse relevanta kostnader. I näringslivet är interndebitering för närvarande en ”ickefråga”. Många företag har interndebitering, interndebiteringen fungerar bra och de flesta företag tänker inte avveckla interndebiteringen.[72]

Stat

Nedan presenteras erfarenheter från statlig verksamhet:

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat Vägverkets (RRV 1998:59) och Banverkets (RRV 2000:27) beställar-utförarmodell.

Vid granskningen av Vägverket framkom följande:

- RRV:s sammanfattande omdöme är att Vägverket gjort ett gott arbete när det gäller att införa beställar-utförarmodellen och den därav följande konkurrensutsättningen.
- De jämförelser av kontraktspriserna som RRV genomfört ger skäl att anta att konkurrensutsättningen inneburit besparingar för produktionen. Tillgängligt material medger inte att med någon säkerhet fastställa hur de totala kostnaderna påverkats av beställar-utförarmodellens införande.
- Det är svårt att avgöra vilka konsekvenser beställar-utförarmodellen haft för kvalitetsutvecklingen. RRV har dock inte funnit några belägg för att kvalitetsutvecklingen skulle ha varit starkt negativ efter beställar-utförarmodellens införande.
- Enligt RRV är det oklart hur starkt lönsamhetskravet på utförardelen (Vägverket Produktion) i praktiken är. Det är osäkert om Vägverket som

[72] Intervju med Göran Arvidsson, 2004-11-09.

”ägare” skulle agera på samma sätt som ett privat företag i en situation där frågan uppkommer om att lägga ned verksamheten eller ge Vägverket Produktion tillskott av kapital.
- Vägverket Produktions dominans i upphandlingarna har varit kraftig (67 procent).

Vid granskningen av Banverket framkom följande:

- Kopplingen är stark mellan beställarna och utföraren (Banverket Produktion). Andra tänkbara leverantörer tillfrågas inte om att lägga bud. Beställarna har inte det fulla ansvaret för att bedöma vad som behöver beställas utan styrs av utförarna.
- Banverket Produktions starka ställning som utförare har dessutom varit kombinerad med en osäkerhet hos beställarna om dess verksamhet på flera punkter när det gäller ekonomi och kalkylering. Beställarna anser sig t.ex. behöva betydligt bättre specificerade internfakturor. Beställarna anser själva att det är lättare att ställa krav på innehållet i fakturorna mot externa leverantörer.

Landsting

Inom sjukvården hos landstingen har man under en lång tid utvecklat olika metoder för att prestationsersätta produktionen. Dessa ersättningssystem har enligt landstingen varit ett nödvändigt steg i utvecklingen.

Många landsting har sedan början 1990-talet använt någon form av beställar-utförarmodell i sitt sätt att styra sina verksamheter.[73] Inom sjukvården skulle patientens val vara styrande för vem som skulle utföra tjänsten. De producerande enheterna i landstingens regi separerades från beställarna. Beställarna skulle beställa vård även av externa producenter som en neutral part. Även de producerande enheterna (t.ex. ett sjukhus) kunde internt i sin organisation använda en beställar-utförarmodell som innebar att vissa delar av verksamheten kunde vara beställare och att vissa delar kunde vara producenter. Även här kan man beställa viss verksamhet från externa producenter.

Finansieringen av verksamheten eller den finansiella styrningen av verksamheten gick från att ha byggt på anslagsprinciper till att grunda sig på prestationer. Det innebär att de producerande enheterna får betalt för vad de producerar och inte anslag efter funktion.

I Stockholms Läns Landsting (SLL) medförde prestationsersättningen dock vissa problem framför allt inom sjukvården. Efterfrågan på verksamheternas tjänster har i princip inga begränsningar. SLL insåg ganska snart att det var oekonomiskt med sådana principer, därför infördes takbegränsade ersättningar. Som ett exempel kan Södersjukhuset nämnas.[74] Södersjukhuset får ersättning upp till ett tak/maxbelopp. All produktion däröver ersätts inte dvs. beställare får 100 procent rabatt. De sista 20 procent upp till taket innehåller

[73] Avsnittet om landstingen bygger på en intervju med Stockholms Landstings Revisorer, 2004-11-22.
[74] Intervju med ekonomichef Södersjukhuset, 2004-12-17.

också rabatter, dvs. Södersjukhuset får inte full ersättning för den produktionen. Denna takbegränsade ersättning kan tolkas som någon form av anslag.

I SLL har under de senaste två åren en ny tendens börjat utkristalliseras, som ett led i de stora besparingar som ska genomföras. Det är frågan om en ägarstyrning, vilket i praktiken innebär att ägaren går direkt in i verksamheten och bestämmer. Ägarstyrningen tidigare var hur man tillsätter styrelse, deras ansvar m.m. Detta har lett till att beställarrollen har blivit mer tveksam, dvs. beställaren vet inte riktigt sitt mandat och mandatet har blivit begränsat. Från ledningens håll har man känt ett behov att ta mer strategiska beslut, vilket har inneburit att man har gått förbi beställaren.

I Stockholm är det svårt att avgöra om beställar-utförarmodellen har gjort att verksamheten blivit effektivare eller inte. Enligt revisorerna i SLL konstaterades att sjukvården under de senaste åren haft en årlig kostnadsökning på 10 procent; detta att jämföra med 2004 då kostnadsökningen beräknas bli 4 procent. Det är dock under 2004 som ägarstyrningen med inskränkningar i beställar- utförarrollen har blivit särkilt påtaglig. Om detta är en tillfällig effekt eller inte kan bara framtiden utvisa.

Beställarrollen i Stockholm har också fungerat sämre än förväntat pga. att avtalsskrivandet blev för komplicerat ur bl.a. juridisk och medicinsk aspekt. Beställarrollen har också varit svår på grund av att verksamheten är komplicerad och kräver lång planeringshorisont men avtalen som skrivs har ofta varit på årsbasis. Detta har gjort att beställarna inte har mäktat med att utvärdera verksamheten.

Några landsting har gått ifrån sin beställar-utförarmodell medan ett landsting har kvar sin beställar-utförarmodell. SLL har en blandform, nämligen en beställar-utförarmodell med vissa inskränkningar (maxbelopp, mer ägarstyrning).

Kommun

Under 1980- och 1990 talet införde flertalet av landets kommuner någon form av interndebitering. Detta var ett led i kommunernas rationaliseringsarbete. Den övergripande anledningen och syftet till att införa interndebitering var att komma ifrån synen att vissa tjänster eller produkter var s.k. fria nyttigheter. Tanken var också att verksamheten skulle kunna påverka sina kostnader genom att beställa mer eller mindre av tjänsterna. Vidare ville kommunen få en fullständig kostnadsbild av verksamheterna. Interndebiteringen i kommunernas verksamhet sågs av många som ett sätt att fördela kostnaderna mellan olika verksamheter. Kostnadsbilden är viktigt bl.a. vid avgiftssättning inom kommunen då självkostnadsprincipen är den övre gränsen för kommunal avgiftssättning. Likaså är det viktigt att ha en uppfattning om självkostnaden vid konkurrensutsättning av kommunala verksamheter. En fullständig kostnadsbild ger även möjlighet till benchmarking

mellan kommunala verksamheter. Detta anses som ett viktigt instrument för att mäta effektivitet.[75]

En tendens de senaste åren är att man inte längre ser interndebiteringen som ett självändamål. En del kommuner anser nu att de har lärt sig vad saker kostar, blivit kostnadsmedvetna och interndebiterar inte alls i samma utsträckning som tidigare.

En annan tendens under 1990-talet är bolagisering eller outsourcing av kommunal verksamhet, ofta den del av verksamheten som varit lätt att definiera och prissätta. Även SSC i olika former inom kommunal verksamhet börjar förekomma.[76]

Beskrivning av alternativa styrformer till interndebiteringssystem

Interndebitering inom en organisation är ett styrmedel med marknadsliknande inslag. Organisationer som använder interndebitering har delvis skapat en intern marknad. De alternativa styrformer till interndebitering som står till buds är dels att gå vidare mot att överlåta mer till marknaden att styra verksamheten, dels att återgå till en mer traditionell anslagsstyrning. En annan beskrivning av styrningen är att utgå från hur mycket påverkan en organisation/ägare överlåter till någon annan, kunden/marknaden.

Alternativa styrformer ska beaktas utifrån att det är en effektivare verksamhet, i termer av lägre kostnader med bibehållen kvalitet, som ska uppnås. Alternativa styrformer till Försvarsmaktens interndebiteringssystem analyseras i avsnitt 4.4.

4.3 Beskrivning av interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten

Försvarsmakten definierar interndebiteringar som prissättning i utbytet av produkter och tjänster mellan och inom verksamhetsställen.[77]

All verksamhet inom Försvarsmakten styrs med uppdrag. Uppdragen innehåller uppgifter med mål och krav på resultat, resurser, resultatredovisning och handlingsregler. Uppdragen utgör grund för interna och externa beställningar. Beställningar ska alltid vara hänförbara till uppdrag hos både utförare och beställare. En beställning ska reglera förhållandet mellan beställare och utförare och innehåller vad som ska levereras (mängd och kvalitet), pris, rabatter, leverans- och betalningsvillkor, servicenivå m.m. [78]

---

[75] Svenska Kommunförbundet, Fördelningsprinciper inom den kommunala internredovisningen – en praxisstudie, 2000.

[76] Intervju Kommunförbundet, 2004-11-24.

[77] H SVAR 2001, s. 66.

[78] H EK 2004, s. 2:10-12 och Ag Styr Forgus, Riktlinjer avseende HKV ledning och uppföljning av FMLOG samt principer för uppdrags- och beställningssystemet på central nivå, PM, 2002-05-16, s. 2- 3.

Kostnaderna för verkställd beställning (leverans av varor eller tjänster) ska betalas av beställaren. Den verksamhet som tillhandahåller varor och tjänster är således intäktsfinansierad. Beställaren tilldelas i sin tur anslag för att köpa de varor och tjänster som utföraren levererar.

Den totala efterfrågan från samtliga beställare ska dimensionera FMLOG:s verksamhet. För att möta förändringar skapas handlingsfrihet på kort sikt genom att långsiktigt underdimensionera FMLOG:s produktionskapacitet i förhållande till planerad och bedömd långsiktig efterfrågan. Tillfälliga toppar i efterfrågan ska lösas genom att FMLOG anlitar externa utförare och/eller visstidsanställningar.

FMLOG är helt intäktsfinansierad med full kostnadstäckning (enligt självkostnadsprincipen) som ekonomiskt mål. Detta innebär att internpriserna omfattar samtliga kostnader (direkta och indirekta) för tillhandahållandet av viss verksamhet, produkt och tjänst. Försvarsmakten har således kostnadsbaserade internpriser. Huvudregeln är att internpriser ska beräknas och fastställas lokalt och därmed spegla lokala förhållanden.[79] Detta innebär att FMLOG tar ut olika pris för samma tjänst beroende på ort.

Överkapacitet har dock undantagits från självkostnadsprincipen. Om inte hela kapaciteten efterfrågas, och denna inte ska avvecklas, ska kostnader för detta fördelas till s.k. särskilt uppdrag. Kostnader för eventuell överkapacitet får inte täckas genom prispålägg till kunder (beställare).[80] Exempelvis täcks överkapacitet avseende lokaler inom förplägnadsverksamheten (militär- och lägerrestaurangerna) med anslagsmedel som belastar HKV. Det har även inträffat att HKV täckt överkapacitet som beror på beslut som har fattats centralt under året, t.ex. neddragning av antalet utbildningsplatser. Att HKV täcker upp för överkapacitet motiveras bl.a. med att internpriserna gentemot beställaren annars skulle variera för mycket beroende på förändringar i volym.

Normalt uppstår ett över- eller underskott varje år när det verkliga utfallet avviker från de budgeterade uppgifterna. Avvikelserna är oundvikliga vilket bl.a. beror på att de volymer som anges i verksamhetsöverenskommelserna inte är bindande. Vid bildandet av FMLOG fastställdes att det ekonomiska totalresultatet för hela FMLOG ska vara noll över tiden. I en skrivelse som lämnades till regeringen i början av år 2001 anger Försvarsmakten att ”möjlighet att balansera resultatet mellan åren ska eftersträvas”.[81] Försvarsmakten har ändå valt att inte tillämpa någon sådan ordning. HKV belastar istället anslag 6.1 med FMLOG:s över- och underskott. Detta innebär att självkostnadsprincipen inte tillämpas fullt ut.

---

[79] H EK 2004, s. 2:15-16.

[80] H EK 2004, s. 2:15-16.

[81] Försvarsmaktens budgetunderlag 2001, bilaga 4 HKV 23 383:62624, Särskilda redovisningar rörande förbandsverksamhet m.m. Förslaget har också lyfts fram i en rapport från Jan Sigfridsson, Försvarshögskolan ”Internfakturering inom och mellan FM och olika stödmyndigheter” 2002-05-23, s. 5.

I Försvarsmaktens ”koncernbokslut” måste balans- och resultaträkningen vara koncerneliminerad, dvs. de interna resursflödena måste elimineras[82]. Följaktligen är det viktigt att det görs en korrekt motpartsmarkering så att det är möjligt att ”matcha” och koncerneliminera transaktionerna (interndebiteringarna).

Försvarsmaktens syfte med interndebiteringssystemet

Interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten har flera syften. Vissa syften är mer tydligt uttalade än andra från början, medan några har tillkommit efter hand.

Ursprungligen införde Försvarsmakten interndebiteringar för att:

- möjliggöra *prisjämförelser* med externa leverantörer,
- *öka effektiviteten*,
- öka *kostnadsmedvetenheten* hos beställarna och
- åstadkomma *efterfrågestyrning och ökad kundanpassning*, dvs. att beställaren styr vad utföraren producerar.

I och med införandet av resultatstyrning internt i Försvarsmakten blev kostnadsfördelningen ett skäl till att utöka tillämpningen av interndebiteringar till flera områden.

Försvarsmaktens beställar-utförarmodell tydliggjordes och blev mer omfattande i och med att man inrättade en ny samlad utförare FMLOG i början av år 2002. FMLOG bildades med det uttalade huvudsyftet att få till stånd *rationaliseringar och ökad kostnadseffektivitet*. Vidare bedömdes det som viktigt att *öka flexibiliteten* och att de varor och tjänster som tillhandahålls har en *hög och jämn kvalité*.

Vid intervjuer har det framkommit ytterligare några syften som inte finns dokumenterade, nämligen att Försvarsmaktens beställar-utförarmodell är:

- ett mellansteg på vägen mot *outsourcing* av verksamheten och
- därigenom ett sätt att minska antalet anställda inom Försvarsmakten.

Vilket även stöds av att:

- Enligt FMLOG:s vision ska verksamhet som inte är militärt unik, och där så är kostnadseffektivt, tillgodoses genom anlitande av externa leverantörer.
- Vid bildandet fick FMLOG ramar för antalet anställda.
- Av det senaste försvarsbeslutet framgår att regeringen anser att Försvarsmakten bör intensifiera det pågående arbetet med att ytterligare kon-

[82] H EK 2004, s. 2:10.

centrera FMLOG:s verksamhet och – där det är lämpligt – upphandla tjänster istället för att producera dem i egen regi [83].

Bakgrund

I slutet av 1960-talet beslutade Försvarsmakten att markverkstäderna skulle intäktsfinansieras och att förbanden istället skulle tilldelas anslagsmedel för att köpa varor och tjänster från verkstäderna. Att införa interndebiteringar för verkstäderna bedömdes som lämpligt då det fanns tydlig konkurrens inom området vilket möjliggjorde prisjämförelser internt och externt. Försvarsmakten önskade dessutom att synliggöra verksamheten, effektivisera verksamheten och skapa efterfrågestyrning. Precis som i dag var processen formaliserad med kontrakt.

Försvarsmakten har således tillämpat interndebiteringar mellan olika verksamheter under en lång period. Under 1990-talet utökades tillämpningen av interndebitering till att omfatta flera områden. Förråds- och verkstadsförvaltningarna samlades under en gemensam huvudman i de s.k. underhållsregementena. Det fanns dock lokala skillnader i vilka varor och tjänster som ingick i underhållsregementena.

Hur interndebiteringarna historiskt har tillämpats och vilka motiv som låg till grund för införandet av interndebiteringar i verkstäderna och underhållsregementena är bristfälligt dokumenterat. Det har istället framkommit vid intervjuer. Ur denna aspekt kan Försvarsmakten betraktas som ”historielös”. Det har påverkat Ekonomistyrningsverkets möjligheter att analysera bakgrund och erfarenheter.

I ett regeringsbeslut som fattades den 18 november 1999 fick Försvarsmakten i uppdrag att redovisa förslag till underhållsorganisation som är anpassad till den nya försvarsmaktsorganisation som regeringen föreslog.[84] Frågan togs sedan upp i flera omgångar mellan Försvarsmakten och statsmakterna. Försvarsmakten startade projekt Logstöd med uppdrag att utreda frågan som senare övergick i projekt Forgus.[85] Den 15 maj 2001 fastställde riksdagen att en för Försvarsmakten gemensam organisation för underhålls- och stödverksamhet, FMLOG, skulle bildas den 1 januari 2002.[86] När det gäller FMLOG har riksdagen även beslutat om lokalisering av vissa delar av verksamheten, t.ex. ekonomikontoren. FMLOG har ca 5 800 anställda och en omsättning på ca 5 miljarder[87].

Till FMLOG fördes de gamla underhållsregementena, inkl. underhållsgrupp Gotland, Muskö örlogsvarv, flygverkstäderna, m.fl. Samtidigt överfördes underhålls- och stödresurser från förbanden till FMLOG. Förutom staben

---

[83] Prop. 2004/05:5 - Vårt framtida försvar.

[84] HKV 23310:44722 Regeringsbeslut med anledning av prop. 1999/2000:30, Det nya försvaret.

[85] ÖB beslutade om Forgus 18 oktober 2002, HKV 09 100:73022.

[86] Prop. 2000/2001:113 Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m, bet. 2000/01:FöU9 Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret, rskr. 2000/01:214 (2001-05-16).

[87] Årsredovisning FMLOG 2003, HKV 23 250:801241.

upprättades tre divisioner, försörjning, teknik och service. Kärnan i verksamheten är de lokala organisationsenheterna som är lokaliserade till garnisonsorter eller motsvarande. En utförligare beskrivning av divisionerna och de tjänster som de tillhandhåller framgår av bilaga 3.

Vissa stödfunktioner (t.ex. hälso- och sjukvårdsverksamheten) ingår inte i FMLOG även om de fanns med i de ursprungliga diskussionerna inför bildandet. Ekonomistyrningsverket har tyvärr inte lyckats få fram information om varför vissa stödfunktioner inte ingår i FMLOG. Dessutom finns fortfarande logistikverksamhet inom andra delar av Försvarsmakten (t.ex. inom KRI och OPIL).

Bildandet av FMLOG har inneburit en renodling av kärnverksamheten (insatsförbanden) då FMLOG ska tillhandahålla beställarnas (inom Försvarsmakten) totala behov av underhålls- och stödverksamhet. FMLOG är en organisationsenhet och tillika en redovisningsenhet och kan således jämställas med övriga förband inom Försvarsmakten. Bildandet av FMLOG innebär att det krävs mindre ledningsresurser på färre nivåer jämfört med tidigare.

Omfattning

Cirka 90-95 procent av samtliga interndebiteringar inom Försvarsmakten kan härledas till FMLOG. En stor del av interndebiteringarna görs internt inom FMLOG. Resterande interndebiteringar äger rum mellan FMLOG, förband, centra, skolor och HKV. Förband som är stationerade på samma garnisonsort interndebiterar exempelvis gemensamma funktioner såsom hälso- och sjukvård och motionsanläggningar.

Information om volymen på interna transaktioner och mellan vilka aktörer som varor och tjänster omsätts saknas på grund av Försvarsmaktens systemstöd.[88] Detta försvårar Ekonomistyrningsverkets analys av interndebiteringar. Avsaknaden av information tyder också på att Försvarsmakten sannolikt har relativt dåligt beslutsunderlag om interndebiteringar.

Interna föreskrifter

Det finns flera styrande dokument som i olika perspektiv beskriver den interna styrningen och delar av interndebiteringssystemet. *Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten* utgör tillsammans med nedanstående dokument de grundläggande styrdokumenten för den interna styrningen och för att leda verksamheten inom Försvarsmakten:

- *Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2002:8) om verksamheten vid Försvarsmakten* (verksamhetsordning) innehåller bestämmelser om bl.a. an-

[88] Försvarsmaktens koncernekonomisystem innehåller information då motpartshantering används. En kontostruktur för olika tjänster finns av vilken det enligt Försvarsmakten bör vara möjligt att få fram omfattning. Denna information tas dock inte fram systematiskt.

svarsfrågor, Försvarsmaktens ledning, personal, stödverksamhet (FMLOG) och planering.
- *Handbok för styrning, värdering, analys och redovisning av Försvarsmaktens verksamhet* (H SVAR 2001) utgör ett grundläggande styrdokument för att leda verksamhet inom Försvarsmakten i fredstid.
- *Handbok för Försvarsmaktens ledning och verksamhet i stort* (För Led 2001) definierar bl.a. vad som avses med verksamhetsledning inom Försvarsmakten.

Interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten regleras även av följande interna föreskrifter:

- Av *Handbok Ekonomi* i Försvarsmakten (H EK 2004) framgår vilka principer som ska gälla för redovisning, kostnadsfördelning, koncerneliminingar samt principerna för den interna prissättningen.
- I *FMLOG Ekonomihandbok* (version 2004:03; 04-11-11) redovisas bl.a. ekonomisystem, principer för överenskommelser och beställningar, kundfakturering, redovisningsbestämmelser och principer för planering och budgetering samt prissättningsprinciper.

Den årliga styrningen bedrivs inom ramen för ovanstående generella styrdokument. En närmare processbeskrivning avseende Försvarsmaktens interndebiteringssystem och hur den samverkar med den interna styrningen återfinns i avsnitt 4.3.

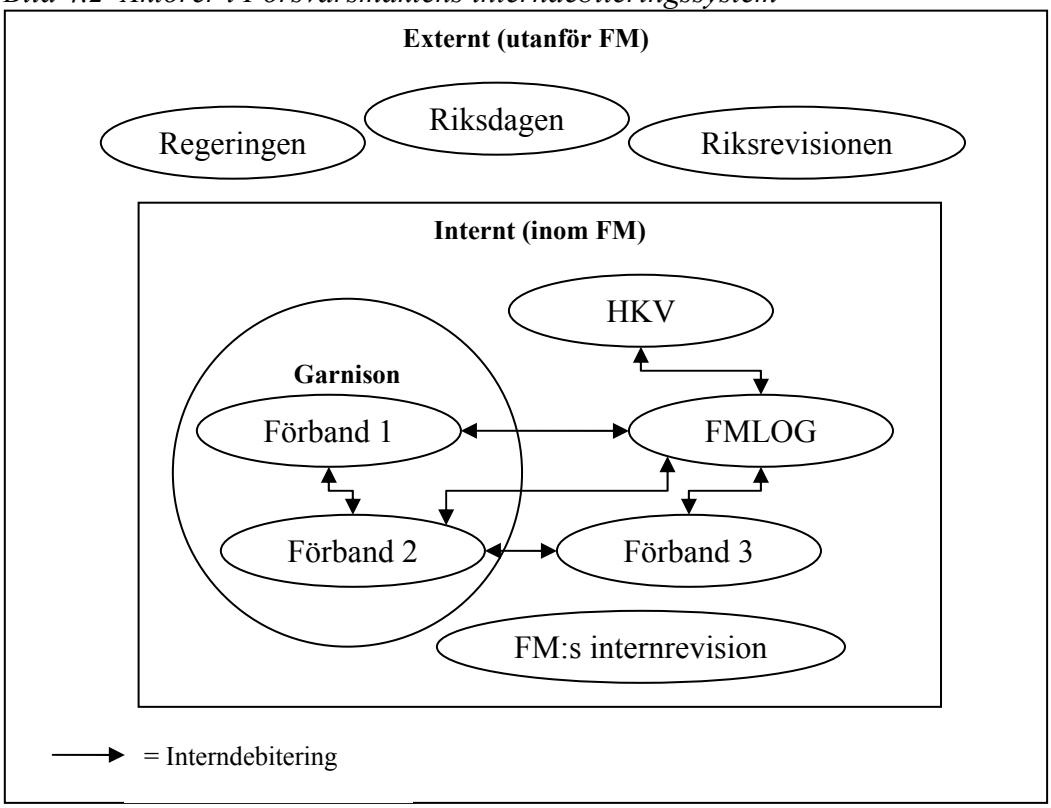
Partnerskap mellan FMLOG och förbanden
Relationen mellan FMLOG och förbanden är ett partnerskap.[89] I FMLOG:s vision framkommer att förhållandet mellan FMLOG och beställarna ska byggas på ett ömsesidigt förtroende och partnerskap för att åstadkomma en effektiv ledning och styrning av verksamheten (se bilaga 3). FMLOG ska uppfattas som den självklara partnern för underhålls- och stödverksamhet.

Aktörer, roller och ansvar

Det finns flera aktörer som är involverade i Försvarsmaktens interndebiteringssystem men de viktigaste aktörerna är beställare, utförare och ägare. En och samma aktör i systemet kan vara både beställare och utförare. Exempelvis kan ett förband dels köpa tjänster från FMLOG eller andra förband men även sälja tjänster till andra förband. Följande bild illustrerar översiktligt aktörerna i interndebiteringssystemet samt mellan vilka aktörer som interndebiteringarna äger rum.

[89] FMLOG Ekonomihandbok version 2004:03, 04-11-11, s. 4.

Bild 4.2 Aktörer i Försvarsmaktens interndebiteringssystem



Förhållandet mellan beställare och utförare regleras i särskilda avtal sk. verksamhetsöverenskommelser. Verksamhetsöverenskommelserna kan vara centralt tecknade överenskommelser om avrop eller lokala överenskommelser för anskaffning av speciell vara eller tjänst.[90] Försvarsmakten har som ambition att minska antalet överenskommelser genom att förbanden skriver en överenskommelse som gäller för flera områden. Det finns även en mall för överenskommelser som omfattar alla områden och som ska användas för samtliga överenskommelser mellan beställare och utförare. I praktiken är det vanligast att det skrivs en överenskommelse för varje division (avdelning) inom FMLOG, vilket delvis beror på att samtliga områden inte alltid finns representerade lokalt hos förbandet.

Vilka roller som innehas av de olika aktörerna beskrivs närmare nedan. Dessutom har Ekonomistyrningsverket utifrån Försvarsmaktens interna föreskrifter sammanfattat respektive aktörs ansvar.

Ägare (HKV)

HKV har rollen som ägare och ansvarar för styrningen av verksamheten (ägarstyrningen) av förbanden inkl. FMLOG. Ägarstyrningen av FMLOG har ändrat skepnad sedan bildandet och har delegerats allt längre ner i Försvarsmakten. Ägarstyrningen beskrivs i avsnitt 4.3.

[90] H Ek 2004, s. 2:11.

Ursprungligen var det tänkt att Överbefälhavaren/HKV skulle ansvara för den långsiktiga styrningen av FMLOG medan chefen för grundorganisationen (C GRO) ansvarade för verksamhetsledningen. Den löpande styrningen av FMLOG skulle verkställas av ett produktionsråd med representanter för de viktigaste beställarna. Vid bildandet inrättades istället en styrgrupp som dock avvecklades redan under hösten 2002 och istället ersattes av en samverkansgrupp med representanter från något lägre nivåer.

C GRO har sedan bildandet av FMLOG överbefälhavarens delegation att verksamhetsleda FMLOG, förband, centra och skolor. GRO stöds av olika samområdesansvariga ledningar och avdelningar inom HKV. C GRO styr förbanden genom att fastställa uppdragen som ligger till grund för beställning av underhålls- och stödverksamhet av FMLOG.

Ansvaret för planering och uppföljning av förbanden inkl. FMLOG åligger GRO GEN (Grundorganisationsledningen Genomförandeavdelningen). Genomförandet av förbandens verksamhet övervakas däremot av särskilda inspektörer med undantag för FMLOG där GRO GEN har den uppgiften. GRO CONTR medverkar i uppföljningen och har bl.a. tillsammans med C GRO och FMLOG utvecklat verktyg (tabeller och nyckeltal) för uppföljning av FMLOG:s verksamhet.

Beställare (FMLOG, förband, staber, skolor, centra och HKV)

Beställare kan vara FMLOG, förband, staber, skolor, centra eller HKV. Beställaren ansvarar för att fastställa behovet av varor och tjänster i enlighet med ägarens intentioner med verksamheten och inom de ekonomiska ramar som ges i uppdragen. Tanken är att beställaren styr utföraren genom att de efterfrågade volymerna dimensionerar verksamheten. De mottagna varorna och tjänsterna resultatutvärderas av beställaren vad gäller kvalitet, pris, tid, plats etc., som en del av den prestation (uppdrag och uppgift) som beställningen ska tillgodose.

Utförare (FMLOG, förband, staber, skolor, centra och HKV)

Utförare kan vara FMLOG, förband, staber, skolor, centra eller HKV. Utföraren producerar varor och tjänster enligt krav från ägaren och beställaren samt dimensionerar verksamheten utifrån efterfrågan. Utföraren ansvarar för att tillhandahålla varor och tjänster enligt överenskommelse med beställaren och inom de ramar som har fastställts för den egna verksamheten. I enlighet med de interna föreskrifterna ska självkostnadsprincipen tillämpas.

C FMLOG är huvudansvarig för FMLOG. C FMLOG stöds av en stab vad gäller strategisk ledning av verksamheten. Chefen för respektive division och lokal enhet/avd. utövar verksamhetsledning, ekonomiskt ansvar samt efter delegering, arbetsgivarens befogenheter och skyldigheter. Ansvaret är således delegerat. På motsvarande sätt är förbandschefen huvudansvarig för förbanden och kan delegera ansvar för verksamhetsledning, ekonomiskt ansvar, arbetsgivarens befogenheter och skyldigheter nedåt i verksamheten.

Försvarsmaktens internrevision

Försvarsmaktens internrevisorer har ansvar för att granska Försvarsmaktens interna styrning och kontroll. Liksom övriga förband omfattas FMLOG av de förbandsrevisioner som löpande genomförs under året. Försvarsmaktens internrevisorer genomför även granskningar av särskilda frågor som bedöms vara intressanta.

Externa aktörer

Statsmakterna styr (genom regelstyrning, ekonomisk styrning, och beslut om ledningsform för myndigheten m.m.) Försvarsmakten vilket påverkar utformningen av Försvarsmaktens interna styrning. För mål och återrapportering för Försvarsmakten se avsnitt 3.4.

Riksdagen och regeringen har beslutat om bildandet av FMLOG, en intern organisationsenhet inom Försvarsmakten, vilket till skillnad från övriga myndigheter tillhör ovanligheterna. Riksdagen och regeringen har även fattat beslut om var vissa delar av verksamheten ska lokaliseras. Detta har gjorts i enlighet med de undantag från verksförordningen som regeringen beslutat om för Försvarsmakten. Av verksförordningen framgår att myndigheten bestämmer sin organisation.[91] I Försvarsmaktens instruktion stipuleras att denna bestämmelse inte ska tillämpas på Försvarsmakten.[92] Men Försvarsmakten ges i samma förordning rätt att själv bestämma sin egen organisation i fred i de delar den inte är reglerad i förordningen.[93] FMLOG tillhör de organisationsenheter som ingår i både fredsorganisationen (grundorganisationen) och krigsorganisationen.

Riksrevisionen ska bidra till att förbättra statens resursanvändning och göra förvaltningen mer effektiv genom att granska hela den statliga verksamheten. Riksrevisionen granskar såväl myndigheternas redovisning som effektiviteten i statens åtaganden**.** Detta innebär att Riksrevisionen har möjlighet att t.ex. granska myndigheternas interna styrning och interndebiteringssystem.

Interndebiteringssystemet och kopplingen till Försvarsmaktens interna styrning

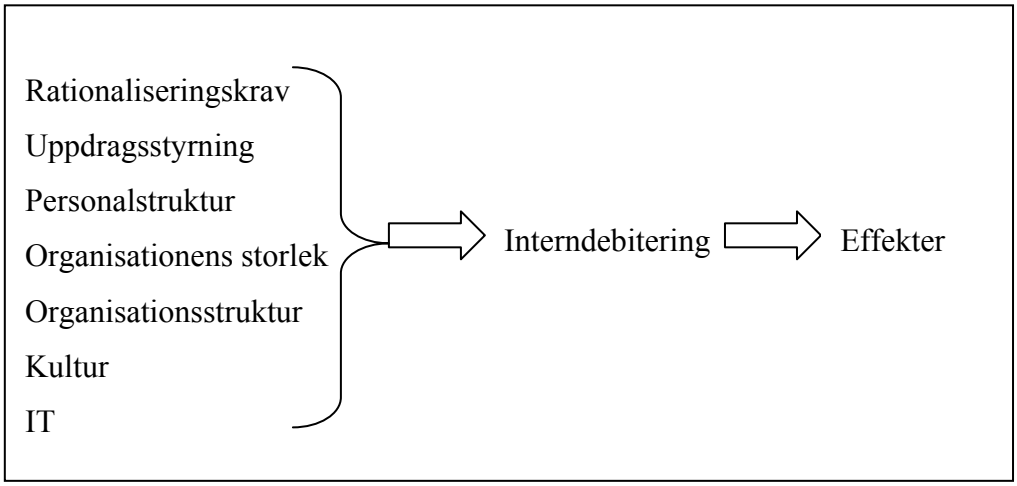
Försvarsmakten har en intern styrning med flera olika styrkomponenter baserad på verksamhetens externa och interna styrförutsättningar. Hur interndebiteringssystemet tillämpas och vilka effekter som interndebiteringen ger upphov till påverkas av Försvarsmaktens totala styrmiljö vilket illustreras av nedanstående bild.

[91] 17 §, Verksförordningen (1995:1322).

[92] 25 §, Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

[93] Ibid. 15-16 § §.

Bild 4.3 Interndebiteringssystemet i förhållande till Försvarsmaktens interna styrmiljö



Den interna styrningen inom Försvarsmakten grundas på uppdragsstyrning och en kompletterande efterfrågestyrning mellan förbanden och FMLOG. I och med att Försvarsmaktens interndebiteringssystem kan beskrivas som en intern beställar-utförarmodell har Ekonomistyrningsverket valt att i detta sammanhang beskriva HKV:s styrning av förbanden och FMLOG som en ägarstyrning.

Resultatansvaret har inom Försvarsmakten delegerats till den som är uppdragsmottagare. Inom Försvarsmakten är förbanden och FMLOG egna resultatenheter.

HKV:s styrning av förbanden

Försvarsmakten styr förbanden med uppdrag. Uppdragsstyrningen följer en modell som bygger på fastställande av uppdrag, genomförande av uppdrag, resultatredovisning samt resultatvärdering och analys av genomförd verksamhet. Uppdragen fastställs efter en dialog mellan uppdragsgivaren och uppdragsmottagaren där man tydliggör innebörd, syfte, mål, krav och resurstilldelning för genomförande. Verksamheten följs upp i termer av kvalitet, kvantitet och kostnad. Analys av genomförd verksamhet syftar till att utgöra grund för planering av kommande verksamhet där tidigare erfarenheter tas tillvara.[94]

[94] H SVAR 2001, s. 15-18.

Förbanden styrs med årliga uppdrag med preciserade uppgifter samt tillhörande ekonomiska medel i en ram. Ramen tilldelas i ett sk. *resurskort* som består av fem låsta ramar (ramar i ramen). Ramarna presenteras nedan. I parentes anges genomsnittligt andel från förbandens reviderade resurskort 2004.[95]

- FMLOG (ca 15 %)
- Löner till personal (ca 34 %)
- Ersättning till värnpliktiga (ca 5 %)
- Lokalhyror (ca 10 %)
- Materielunderhåll (ca 9 %) delvis till FMLOG
- Övrigt (ca 28 %)

Att Försvarsmakten har valt att ramstyra förbanden vad gäller personal (löner) och ersättning till värnpliktiga förklaras av statsmakternas styrning/krav på Försvarsmakten. För att nå målen för dessa områden har man valt att detaljstyra/resursstyra förbanden genom ramar.

HKV:s styrning av FMLOG

HKV:s/ägarens styrning av FMLOG består av[96]:

- Övergripande uppdrag avseende FMLOG:s verksamhet.
- Årligt och långsiktigt krav på resultat- och produktivitetsmål (rationaliseringskrav). Krav på måluppfyllelse inom några strategiska områden såsom debiteringsgrad, överkapacitet, personal m.m.
- Uppföljning och insyn i verksamheten genom måluppfyllnad av ett antal nyckeltal.
- Värdera verksamheten och besluta om lämplig leverantör (intern eller extern leverantör).

GRO styr utöver detta FMLOG:s ambitionsnivå, dvs. utbud av varor och tjänster samt servicenivåer.

FMLOG tilldelas inte ett resurskort men däremot uppdrag. Uppdraget är uppdelat på ett antal uppgifter såsom förnödenhetsförsörjning, transporter, förplägnad etc. För varje uppgift preciseras bl.a. omfattning, planerad utveckling och volymmått.

Vidare har FMLOG av HKV ålagts sparkrav (rationaliseringar) om 40 miljoner kronor år 2003 och 120 miljoner kronor år 2004. Chefen för FMLOG anser att verksamheten framöver kan spara cirka 100 miljoner kronor per år.[97] FMLOG fick redan vid bildandet rationaliseringskrav, t.ex. skulle

[95] Uppgifter från GRO GEN baserat på reviderade verksamhetsuppdrag 2004.

[96] Ag Styr Forgus, Riktlinjer avseende HKV ledning och uppföljning av FMLOG samt principer för uppdrags- och beställningssystemet på central nivå, PM 2002-05-16 s. 2-3 och HKV 23 200:73581 Uppföljning av FMLOG samt HKV 23 800:74874, rapport av Försvarsmaktens Internrevision, Styrning av FMLOG, s. 6.

[97] Intervju Åke Jansson C FMLOG 2004-10-29 och uppgift från staben FMLOG.

FMLOG den 31 december 2005 omfatta högst 250 yrkesofficerare och ca 4 500 civila.[98]

Efterfrågestyrning mellan beställare och utförare

Beställaren (förband, staber, skolor, centra och HKV) beställer varor och tjänster av FMLOG vilket ska dimensionera FMLOG:s verksamhet. Förbanden betalar FMLOG för levererade varor och tjänster inom ramen för de tilldelade uppdragen och resurserna från HKV.

Vid bildandet av FMLOG konstaterades att efterfrågan med krav på volymer och kvalitet till stor del kommer att vara styrande för de kostnader som underhållstjänsterna och stödverksamheten i Försvarsmakten genererar. En av de viktigaste uppgifterna för FMLOG:s ledning är att kontinuerligt vidta åtgärder för att reducera och minimera kostnaderna för efterfrågad volym och kvalitet. Jämförelser med civila leverantörer är en viktig parameter för att uppnå kostnadseffektivitet. Civila leverantörer kan väljas då detta är kostnadseffektivt i fred och förenligt med krav på stöd till insatsorganisationen.[99] GRO har inte genomfört en systematisk eller kontinuerlig prövning av FMLOG:s verksamhet. Dessutom saknas generella riktlinjer för bedömning av kostnadseffektiviteten.

Pågående utvecklingsarbete

Försvarsmakten har initierat flera projekt som berör den interna styrningen och därigenom direkt eller indirekt interndebiteringssystemet. För närvarande pågår exempelvis översyn av Försvarsmaktens ekonomistyrningsmodell (projekt FEM), ett projekt med uppgift att realisera ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem i Försvarsmakten (PRIO), översyn av internfaktureringen m.m.

Processbeskrivning av interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten

Ekonomistyrningsverkets definition av process[100]*:*
En process är en serie aktiviteter som ska leda till en bestämd prestation. De processer vars aktiviteter ger varor och tjänster till en beställare benämns huvudprocess. De processer som stödjer huvudprocesser och som främst har en intern beställare benämns stödprocesser. En huvud- eller stödprocess kan delas in i delprocesser.

Interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten är en integrerad del av den interna styrningen (Försvarsmaktens övergripande styrprocess/planerings- och uppföljningsprocess) vilket framgår av den processkartläggning som

[98] HKV 23 800:74874, Rapport av Försvarsmaktens Internrevision, Styrning av FMLOG, s. 3.

[99] HKV 23 383:62624, Försvarsmaktens budgetunderlag 2001, bilaga 4, Särskilda redovisningar rörande förbandsverksamhet m.m. s. 12.

[100] ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

redovisas i bilaga 4. Försvarsmaktens övergripande styrprocess/planerings- och uppföljningsprocess har delats in i tre delprocesser:

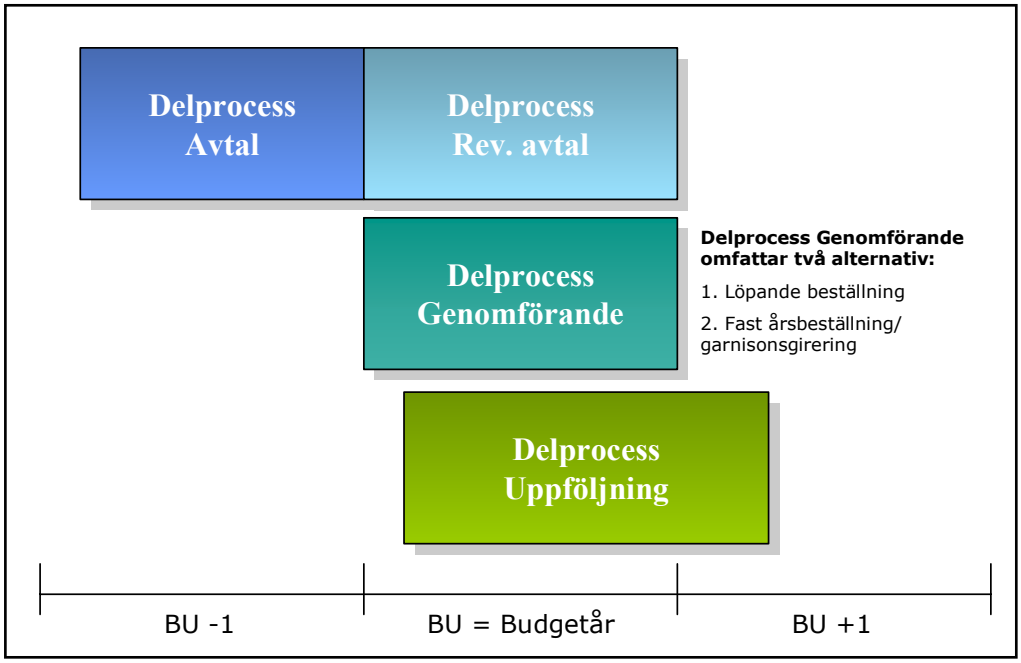
- Avtal,
- Genomförande,
- Uppföljning.

Kartläggningen innehåller en detaljerad och stegvis beskrivning av de olika aktiviteterna som ingår i de olika processerna.

Delprocess Avtal omfattar även en beskrivning som avser avtal som revideras under budgetåret. Även delprocess Genomförande har beskrivits i två varianter: en som avser löpande beställningar och en som avser fasta årsbeställningar/garnisonsgireringar. Även löpande beställningar kan göras med garnisonsgirering.

Planering, genomförande och uppföljning tar för varje budgetår ca 2 år och 2 månader. Följande bild visar hur delprocesserna för ett specifikt budgetår delvis sammanfaller tidsmässigt. I praktiken pågår alla delprocesserna samtidigt men avser då olika budgetår.

Bild 4.4 Övergripande processbeskrivning avseende interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten



Till skillnad mot övriga förband finns det inte någon inspektör som stödjer ledningen av FMLOG och aktivt deltar i de olika delprocesserna; detta trots att FMLOG har en komplex verksamhet och utgör närmare 25 procent av Försvarsmaktens förbandsverksamhet. Av det senaste försvarsbeslutet framgår att regeringen anser att det är lämpligt att en logistikinspektör inordnas i Försvarsmaktens centrala ledning men att denna inte ska ersätta ledningen

för organisationsenheten FMLOG[101]. Enligt information från Försvarsmakten ska en logistikinspektör för FMLOG införas vid halvårsskiftet 2005.

Avtalsprocessen

Avtalsprocessen påbörjas året före genomförande och produktion, dvs. före det budgetår som planeringen avser. Input till processen är verksamhetsuppdragen (VU) för innevarande år och FMLOG:s utvecklingsplan. I vissa fall används även den långsiktiga verksamhetsinriktningen (LVI) som är en planeringsinriktning för de kommande 2-3 åren. LVI:n har dock kommit att få allt mindre betydelse de senaste åren då den till stora delar inte är tillämplig i avtalsprocessen.

Avtalsprocessen syftar till att fastställa det kommande årets verksamhetsuppdrag till förbanden och FMLOG samt att upprätta lokala verksamhetsöverenskommelser mellan FMLOG och förbanden. I verksamhetsöverenskommelserna fastställs internpriserna för underhåll och stöd det kommande budgetåret och vilka volymer som efterfrågas. Enligt Försvarsmaktens internrevision är syftet med avtalsprocessen dessutom att:

- klarlägga mål och ambitionsnivåer med stöd- och underhållstjänsten och
- säkerställa att beställningarna från förbanden till FMLOG överensstämmer med GRO:s uppdrag till förbanden.

Under en workshop, genomförd av Ekonomistyrningsverket med stöd av representanter från Försvarsmakten, identifierades följande styrkor i avtalsprocessen:

- Den bidrar till ökad kostnadsmedvetenhet inom Försvarsmakten.
- Den är en bra metod för att åstadkomma en rättvisande kostnadsfördelning till Försvarsmaktens slutprestationer.
- Den bidrar till en stor säkerhet för det koncernekonomiska läget.
- Måldialogen sätter nivån för planering och budgetering.
- Frånvaron av ”fria nyttigheter” bidrar till en bättre resursprioritering och resursdimensionering där verksamhet genomförs.

Under workshopen identifierades följande förbättringsområden**:**

- *Förenklad avtalsprocess*
  Ett behov finns av en förenkling av avtalsprocessen som är mycket resurskrävande. Exempelvis lämnar FMLOG fyra olika budgetar vilket skulle kunna minskas till en eller två budgetar utan större förändringar i planeringskvaliteten. Direktiv för uppdragsförslag kan göras mer användarvänlig genom t.ex. översiktsbilder och tydligare prioriteringar.

[101] Prop. 2004/05:5 Vårt framtida försvar, s. 178-179.

- *Produktkatalog*
  De lokala dialogerna avseende verksamhetsöverenskommelser underlättas om GRO fastställer en produktkatalog med tydliga ramar för utbud, servicenivåer m.m. och en enhetlighet vad gäller innehåll i och tillhandahållande av varor och tjänster.

- *Prissättningsprinciper*
  Samma principer och modeller bör tillämpas för samtliga internpriser. Dessutom bör möjligheten att införa samma pris oavsett vilken FMLOG-enhet som tillhandahåller en vara eller tjänst undersökas.

- *Långsiktiga verksamhetsöverenskommelser med färre motparter*
  När det gäller verksamhetsöverenskommelserna finns det önskemål om en ökad långsiktighet. Detta förutsätter att LVI:n förbättras så att det är möjligt att teckna mer långsiktiga avtal om innehållet i varor och tjänster.

- *Verktyg*
  Ett bättre IT-stöd och en ökad samordning inom HKV skulle underlätta arbetet.

Delprocess Genomförande

Genomförandeprocessen syftar huvudsakligen till att åstadkomma en kostnadsfördelning. Delprocessen Genomförande pågår under budgetåret och under denna period produceras och levereras de varor och tjänster som beställaren och utföraren har kommit överens om i avtalsprocessen.

De slutliga verksamhetsöverenskommelserna mellan FMLOG och beställarna (förband m.fl.) reglerar vilka varor och tjänster som ska beställas genom fasta årsbeställningar och vilka som ska beställas löpande. Fasta årsbeställningar avser bastjänster såsom ekonomi- och lönetjänster, bilbesiktning, förrådsverksamhet m.m. Bastjänsterna debiteras beställaren i tolftedelar, dvs. en gång per månad. Löpande beställningar av varor och tjänster (t.ex. materielunderhåll, korttidshyra av fordon, tryck och repro) debiteras genom internfaktura, elektronisk faktura eller garnisonsgirering.

Förband, staber, skolor, centra och HKV som köper och säljer varor och tjänster (t.ex. friskvård, hälso- och sjukvård) till varandra reglerar mellanhavandena i de slutliga budgeterna. Vanligtvis debiteras kostnaderna en gång per månad. Om beställaren och utföraren tillhör samma garnison ska garnisonsgireringar användas vid debitering av försvarsmaktsinterna transaktioner. Garnisonsgireringar följer i princip samma process som fasta årsbeställningar.

När det gäller fasta årsbeställningar och garnisonsgireringar som debiteras varje månad saknar verifikationerna beskrivning eller identifikationsmöjligheter. Det är följaktligen svårt för förbanden att kontrollera om FMLOG t.ex. har debiterat för ekonomitjänsterna i mars. Tidpunkten för debitering kan variera mellan olika månader och emellanåt inträffar det att kostnaderna debiteras först nästkommande månad.

Inom Försvarsmakten finns således fyra olika varianter på intern kostnadsfördelning:

1. *Interna fakturor*
   ”Traditionella pappersfakturor” som följer samma rutiner som externa fakturor.
2. *Elektroniska fakturor*
   I dag tillämpas elektronisk fakturering huvudsakligen för markverkstadstjänster. Processen är automatiserad och innehåller färre steg än internfaktureringen.
3. *Garnisonsgireringar*
   Garnisonsgireringar avser debitering mellan redovisningsenheter inom samma garnison utan fakturor eller överföring mellan postgirokonton.
4. **”***Automatiska interndebiteringar”*
   Vissa kostnader debiteras enligt fastställda fördelningsnycklar. Exempelvis debiteras fasta årsbeställningar (bastjänster) en gång per månad utifrån vad som har fastställts i verksamhetsöverenskommelsen.

De interna transaktionerna bokförs av FMLOG:s ekonomikontor. Av den utredning som Servicedivisionen inom FMLOG har genomfört framgår att internfaktureringen kräver mycket administration. Processbeskrivningen innehåller en ruta för aktören ekonomikontor. Om beställaren och utföraren tillhör olika ekonomikontor hanteras kundfakturorna av ett ekonomikontor och leverantörsfakturan av en annan. Systemen som används är huvudsakligen manuella och ett stort antal personer hos utföraren, beställaren och ekonomikontoren är involverade i fakturering. Dessutom uppkommer tvister om internfakturorna och mängder av obetalda fakturor ligger i systemet.[102] En stor andel av internfakturorna i Försvarsmakten består av interna fakturor inom FMLOG. Internfakturering utgör fortfarande merparten av de interna debiteringarna. Försvarsmakten har som ambition att minska antalet internfakturor till förmån för fasta kostnadsfördelningar enligt samma princip som garnisonsgireringar (dvs. utan faktura eller överföring).

En internfaktura ger utföraren information om faktisk förbrukning. Om fakturerade intäkter understiger kostnaden för tillgängliga resurser uppstår ett underskott. Detta underskott kan täckas av antingen höjda priser (självkostnaden stiger) eller avveckling av resurser t.ex. personal, lokaler.

Försvarsmaktens rutin för internfakturor är anpassad efter de krav som ställs vid fakturering av externa kunder. Rutinen skapar underlag som motsvarar kraven på verifikationer av affärshändelser. Försvarsmaktens interna modell för finansiering innebär även att ett förband som köper tjänster från FMLOG gör betalningar till FMLOG genom faktiska kassatransaktioner som avräknas förbandets anslag. Interna transaktioner omfattas inte av samma krav och regelverk, vilket innebär att Försvarsmakten har stor handlingsfrihet vad gäller utformningen av de interna föreskrifterna för interntransaktioner (interndebiteringar). En intern beställar-utförarmodell kan således tillämpas helt utan internfakturering.

[102] FMLOG:s fördjupningsrapport för tjänsteområde Ekonomiredovisning hösten 2004.

Systemstödet för internfakturering är framförallt FS Liv och FS lokal. Det huvudsakliga ekonomisystemet, FS lokal, är ett gammalt teckenbaserat system med begränsade möjligheter till effektivisering och rationalisering. Vidare har Försvarsmakten en IT-struktur som orsakar merarbete då personalen ägnar mycket tid att gå in och ut i olika databaser eftersom all information är uppdelad på ett flertal databaser med egna installationer. Försvarsmakten har i en nulägesinventering av kundfaktureringen konstaterat bland annat följande väsentliga brister avseende systemstödet[103]:

- Omfattande manuell intern fakturering.
- Föråldrade system som kräver mycket manuell registrering.
- Dålig integration mellan försystemen och FS.

Under workshopen konstaterades att styrkan med delprocess Genomförande är kontroll. Internfaktureringen ger beställaren och utföraren möjlighet att kontrollera att korrekt slutprestation debiteras innan slutlig bokföring äger rum.

Följande förbättringsområden kartlades under workshopen:

- *Förenklade rutiner för debiteringar*
  GRO bör fastställa ambitionsnivån för internfaktureringen och på vilket sätt debiteringar ska göras. Internfaktureringen bör förenklas (färre steg och utan överföring av kassamedel) och användningen av elektronisk fakturering och garnisonsgireringar bör utökas. För att underlätta uppföljningen av fasta årsbeställningar/garnisonsgireringar bör det tydligt framgå av textfältet vad som har debiterats.

- *Bättre systemstöd*
  En ökad användning av elektronisk fakturering och garnisonsgireringar ställer höga krav på systemstödet.

- *Övrigt*
  För att förbättra uppföljningsmöjligheterna (så att beställaren kan se ”intecknat anslag” och göra bättre prognoser) bör det vara möjligt att se beställningar och pågående arbete i systemstödet. Vidare bör ekonomikontoren ha ett konsekvent arbetssätt. I dag är det den enskilda handläggaren som bestämmer hur t.ex. kontroll av debiteringsunderlag ska utföras.

Delprocess Uppföljning

Uppföljningsprocessen syftar till att följa upp verksamheten och ekonomin med ett starkt fokus på kostnadskontroll. Delprocess Uppföljning omfattar månads-, kvartals- och delårsrapporter samt årsredovisning (ÅR). Den första månadsrapporten skickas normalt i februari. Uppföljningen försvåras av att förbanden och FMLOG inte återrapporterar i samma system. Som tidigare har konstaterats (se tidigare avsnitt Omfattning) är det inte möjligt att följa

[103] Försvarsmaktens PM, Nulägesinventering-Kundfakturering, 2004-09-21.

upp flödet av interndebiteringarna på en detaljerad nivå vilket torde försvåra analys och utvärdering av systemet.

De nyckeltal som används för uppföljning av FMLOG fastställdes drygt ett år efter det att verksamheten bildades. GRO:s övergripande uppföljning av FMLOG baseras på resultat- och produktivitetsutveckling. Resultat-utvecklingen omfattar[104]:

- Månadsvis uppföljning av förbandens anslagsramar för att se effekter hos FMLOG och förband.
- Månadsvis jämförelse av budget, utfall och prognos för att bedöma och utvärdera kostnadskontroll.
- Månadsvis kostnads- och intäktsuppföljning av särskilt intressanta koder (med uppdelning i rörliga och fasta/trögrörliga kostnader) samt uppföljning av faktureringsläget (upparbetat ej fakturerat, fakturerat ej betalt, leverantörsskulder).
- Kvartalsvis kalkylkostnadsuppföljning.

Produktivitetsuppföljningen inkluderar:

- Kvartalsvis uppföljning av debiteringsgraden.
- Kvartalsvis uppföljning av överkapacitet.
- Kvartalsvis uppföljning av personal (sjukfrånvarotid i andel av total tid, personalkostnadsutveckling och utveckling av årsarbetskraft).
- Någon årlig uppföljning av kundrelationerna genomförs inte men det finns en ambition att utveckla någon form av nöjd kund index.

Enligt GRO controller är ovanstående mått informationsnyckeltal, dvs. de syftar till att ge information om verksamheten. De viktigaste nyckeltalen är debiteringsgrad och kalkylkostnadsuppföljning (omkostnad/total kostnad och självkostnad/timmar). Nuvarande nyckeltal används främst för kontroll men det pågår ett utvecklingsarbete för att se över hur nyckeltalen kan användas på ett bättre sätt i dialoger för att styra verksamheten. Ambitionen är att de styrande nyckeltalen ska vara få till antalet och komplettera övriga nyckeltal. Enligt planerna ska de nya nyckeltalen testas under år 2005 och tillämpas skarpt fr.o.m. den 1 januari 2006.

Försvarsmaktens internrevision har bl.a. efterfrågat ett förtydligande om vilket samband som finns mellan uppföljningen i anslagstermer och nyckeltal. Internrevisionen menar att utan en spårbar koppling mellan budgeten och nyckeltalen är det svårt att bedöma vilken budgetåtgärd som ska göras för att öka effektiviteten och/eller minska kostnaderna. Det är dessutom komplicerat att värdera styreffekten och finna lämpliga åtgärder om det inte finns ett enkelt samband mellan variablerna.[105] Vilka nyckeltal som är mest lämpliga är svårt att bedöma för en utomstående. Det är dock viktigt att det finns ett fåtal nyckeltal som upplevs som styrande och som är stabila under en längre period. Det är önskvärt att nyckeltalen knyter an till de syften, önskade effekter, som har ålagts verksamheten.

---

[104] HKV 23 200:73581, Uppföljning av FMLOG, s. 1-2.

[105] Rapport av Försvarsmaktens Internrevision, Styrning av FMLOG, HKV 23 800:74874, s. 11.

Följande styrkor har identifierats under workshopen vad gäller uppföljningsprocessen:

- Processen ger GRO ett mycket bra koncernekonomiskt läge.
- Dialogen under året vid återrapportering fungerar bra.

Följande förbättringsområden urskiljdes avseende uppföljningsprocessen:

- *Analys och åtgärder*
  Ett större fokus bör läggas på analysarbetet och åtgärder vid avvikelser. Efterkalkyler bör ligga till grund för kommande planering och budgetering.

- *Kortare uppföljningsprocess*
  De första månadsrapporterna kan tas bort så att det första återrapporteringstillfället blir vid första kvartalsrapporten. Mer energi bör läggas på uppföljning av första kvartalsrapporten och halvårsrapporten eftersom det då finns möjlighet att vidta åtgärder som hinner få genomslag före budgetårets slut.

- *Övrigt*
  Dessutom framfördes att uppföljning och rapportering ska göras i utvecklade systemstöd/IT-stöd istället för via Excel. Antalet egna fullständiga redovisningsenheter bör minskas och att det bör vara en ökad fokus på prognoser.

Interndebiteringssystemet fungerar olika inom olika områden

De fallstudier som Ekonomistyrningsverket har genomfört visar på stora variationer mellan olika varor och tjänster. Exempelvis är dialogen mellan beställare och utförare generellt i termer av volymer och servicegrader. Det finns dock skillnader – i några dialoger diskuteras priset medan det för andra är självklart att detta inte är en fråga som ska diskuteras. Utgångspunkten för beställning är generellt erfarenhetsvärden från föregående år.

Inom området ekonomiadministration görs beställningar på årlig basis och faktureras månadsvis medan löpande beställningar görs inom korttidshyra av bilar och i huvudsak inom materielunderhåll. Inom de senare områdena görs en omräkning från förbandens budget till vad det innebär i beställningar/arbetstimmar. Inom ekonomiadministration är det däremot svårt att definiera volymer, varför mätning görs i årsarbetskrafter. Inom ekonomiadministration och materielunderhåll finns tydliga motparter till FMLOG men för korttidshyra av bilar verkar det saknas en tydlig motpart. Inom korttidshyra av bilar och materielunderhåll görs, till skillnad från ekonomiadministration, en regelbunden benchmarking/prisjämförelse med marknaden. Benchmarking mellan förbanden vad gäller beställningar existerar inte.

Något som tydligt framkommer är att det inom verkstäderna (materielunderhåll) finns längst erfarenhet av interndebitering och att dessa har störst

förståelse för systemet och en hög mognadsgrad. Inom andra områden återstår det en hel del arbete för att t.ex. få fram enhetliga rutiner, volymmått och andra relevanta mått som möjliggör extern benchmarking/prisjämförelse.

Vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer har det framkommit att vissa förband behållit eller byggt upp stödverksamhet som FMLOG ska tillhandahålla. Ekonomistyrningsverket saknar uppgifter inom vilka områden detta förekommer (gäller bland annat inom området ekonomiadministration). Det förekommer att förbanden kringgår FMLOG och köper varor och tjänster på stan exempelvis inom områdena tryck och repro samt post och bud. Något som framkommer i ett antal rapporter från FMLOG[106].

4.4 Analys och utvärdering av Försvarsmaktens interndebiteringssystem

De krav som interndebiteringssystemet ställer för att möjliggöra effektiv styrning

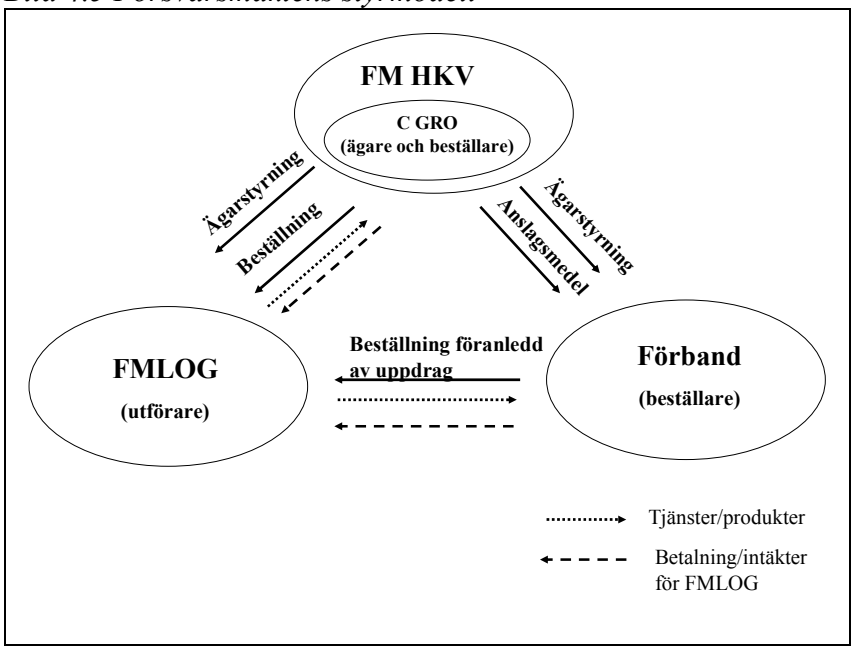
Ekonomistyrningsverket har analyserat interndebiteringar inom Försvarsmakten, dels utifrån syftet med interndebiteringar, dels utifrån den styrmiljö och det sammanhang som systemet tillämpas. En viktig utgångspunkt i analysen är således i vilken utsträckning interndebiteringar bidrar till att stödja den interna styrningen för att uppnå önskade mål för verksamheten. Merparten av alla interndebiteringar inom Försvarsmakten kan härledas till FMLOG och följaktligen har en stor del av analysarbetet fokuserats på denna verksamhet. Interndebiteringar mellan förbanden utgår från samma principer men vilka delar av analysen som kan appliceras på även dessa transaktioner har Ekonomistyrningsverket inte kunnat avgöra.

[106] Fördjupningsrapporter till Servicedivisionens rapport Tjänsteområde ekonomiadministration.

Försvarsmaktens styrning

Den kombinerade styrningen av ägarstyrning och efterfrågestyrning, som har beskrivits i avsnitt 4.3, har Ekonomistyrningsverket valt att sammanfatta i nedanstående bild (styrmodell).

Bild 4.5 Försvarsmaktens styrmodell



Ekonomistyrningsverket anser att det är oklart hur interndebiteringssystemet ska samverka med den interna styrningen av verksamheten. Det saknas en samlad beskrivning och det är oklart vem som är ansvarig för att driva frågan.

Vidare anser Ekonomistyrningsverket att Försvarsmakten i sin styrning inte lyckats kombinera de olika styrformerna, dvs. ägarstyrningen och efterfrågestyrningen, vilket leder till motstridiga styrsignaler för både beställaren och utföraren vilket även framkommit vid intervjuer. Den detaljerade uppdragsstyrning av förbanden kombineras med en ramstyrning av FMLOG (exempelvis antalet anställda) vilket lämnar föga utrymme till efterfrågestyrningen. Den omfattande planeringsprocessen (avtalsprocessen) då uppdragen till förbanden och deras beställningar bestäms är ett tydligt exempel på detta. Det är uppenbart att ägaren ser det som sin uppgift att centralt samordna efterfrågan för att på koncernnivå bestämma det sammanlagda behovet av underhålls- och stödverksamhet som ska tillhandahållas av FMLOG.

Ekonomistyrningsverket menar att det inte är förenligt med en intern beställar-utförarmodell i Försvarsmakten att ha ett ständigt rationaliseringstryck på FMLOG (i form av besparingskrav och/eller antal anställda). I en beställar-utförarmodell är det beställarens efterfrågan som ska dimensionera stödverksamheten i kombination med en prispress från ägaren. Styrmodellen kan anpassas så att den på ett bättre sätt kombinerar uppdragsstyrningen och efterfrågestyrningen. I första hand handlar det om att ägaren måste rikta

styrsignalen om besparingar eller rationaliseringar till kärnverksamheten dvs. i uppdragen till förbanden.

Personalstruktur och organisationskultur

FMLOG består till stora delar av den personal som tidigare var anställd hos förbanden. Att FMLOG nu är utförare av tjänsten upplevs varken hos förbanden eller FMLOG som någon väsentlig skillnad - ”man gör det man alltid gjort”. Förbanden och FMLOG skiljer sig åt när det gäller personalstruktur. FMLOG består till allra största delen av civil personal medan anställda vid förbanden huvudsakligen är yrkesofficerare (YO).

Tabell 4.1 Antal anställda inom Försvarsmakten[107]

	Förband*		**FMLOG***		**Summa anställda***
År	**YO**	**Civila**	**YO**	**Civila**	
2004	10 140	3 679	371	5 435	19 625
2003	10 054	3 783	452	5 492	19 781
2002	10 247	3 801	492	4 934	19 474

* Exkl. reservofficerare och SWEDINT (utlandsstyrkan).

Ekonomistyrningsverket har tidigare påpekat vikten av att det anläggs ett ekonomiskt perspektiv på verksamheten, i alla sammanhang och på alla nivåer.[108] De senaste årens starka fokus på Försvarsmaktens ekonomi har dock inneburit att HKV har haft en ökad bevakning av den ekonomiska situationen hos förbanden. HKV:s uppfattning är att situationen hos förbanden har förbättrats.

Ekonomistyrningsverket anser att förbandschefer eller motsvarande hos förbanden måste få tillräcklig ekonomisk kompetens för att koppla ihop verksamhet och ekonomi för att därmed kunna ta sitt ansvar som chefer för verksamheterna. Ekonomistyrningsverket har i olika intervjuer blivit uppmärksammat på att förbandscheferna fortfarande inte tar detta ansvar i tillräcklig hög utsträckning. Det handlar även om ett förhållningssätt/attityd för hela Försvarsmakten. Det finns en långvarig kultur inom försvaret som gör att ekonomi och resultat inte har haft tillräckligt stor betydelse eller värderas vid befordran. Andra egenskaper och färdigheter såsom handlingskraft och förmåga att agera i krig har värderats högre än förmågan att hålla ekonomin i balans. Detta resulterar i att inte tillräckligt ansvar utkrävs av chefer vid förbanden vad gäller kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.

[107] Uppgifterna baseras på utdrag ur Försvarsmaktens ekonomisystem den 16 februari 2005. FMLOG:s personal har ökat vilket enligt Försvarsmakten kan hänföras till att FMLOG efterhand tillförts nya verksamheter som inte överfördes vid bildandet av FMLOG. Marinverkstad Muskö ingick först år 2003 i ekonomiredovisningssystemet.

[108] ESV Förstudie om Försvarsmaktens ekonomiska läge m.m., s. 13, Dnr 12-171/2001 och ESV Bättre ekonomistyrning i Försvarsmakten? Dnr 11-1151/2002.

Beställar- och utförarkompetens

Försvarsmaktens beställar- och utförarkompetens är inte helt enkel att analysera och utvärdera. Det är svårt att avgöra vad som ingår i beställar- och utförarkompetens. Det finns inte beskrivet i Försvarsmaktens interna föreskrifter vilka krav som ställs på beställare och utförare. Däremot går det att utläsa ur de interna föreskrifterna och olika styrdokument de uppgifter som åligger beställaren och utföraren. Det har vid de intervjuer Ekonomistyrningsverket genomfört framkommit att det är oklart vad som ingår i beställarkompetens och utförarkompetens. Detta kan delvis förklaras av att Försvarsmaktens interndebiteringssystem inte förefaller vara särskilt förankrad. Vid intervjuerna har det dock framkommit att verksamhetsöverenskommelserna mellan beställare och utförare tydliggör rollerna och uppgifterna. Det är också i dessa situationer som beställaren eller utföraren har uppgett till Ekonomistyrningsverket att man saknar viss kompetens hos motparten. Dessa kan bestå i att beställaren inte har tillräcklig kunskap om vad den ska beställa eller att utföraren inte har tillräcklig kunskap om verksamheten hos förbanden.

Ekonomistyrningsverket har utöver krav på beställar- och utförarkompetens sett ett behov av att i sammanhanget diskutera de krav som kan ställas på ägaren, ägarkompetens.

Krav på beställaren

De krav som ställs på beställaren och som framkommit vid intervjuerna kan sammanfattas till kompetens att kunna identifiera sitt behov av varor och tjänster och omsätta det till en beställning. Beställaren måste kunna samordna vad som ska beställas. Ekonomistyrningsverket kan konstatera att denna del har stora brister då det framkommit att beställaren har för lite kunskap om sitt behov när dialogen med utföraren startar.

Ekonomistyrningsverket anser att man till ovanstående krav skulle kunna lägga till krav på att följa upp utförarens leveranser vad gäller avtalade villkor, volym och kvalitet. Det är även viktigt att beställaren har mod och befogenhet att kunna fatta tuffa beslut. I och med att beställarens beslut kan innebära nedskärningar m.m. hos FMLOG kan det annars finnas en risk för att beställaren inte agerar så att det som är bäst för Försvarsmakten som helhet uppnås.

Kraven på beställarkompetens ökar när verksamhet utkontrakteras. Då handlar det om att vara tydliga kravställare vid framtagandet av förfrågningsunderlag. Möjligheterna att ändra i ingångna avtal är små. Kraven måste tydligt formuleras i underlag och avtal. Ekonomistyrningsverket har tidigare uttryckt att en professionell beställarorganisation kännetecknas av[109]:

- tydlighet i vilka tjänster som ska levereras,
- tydliga kvalitetskrav,

[109] ESV, Utvärdering av projekt MR-LED, Dnr 79-659/2003, s. 58.

- tydliga tidsramar,
- säkerställa att leverantören har policies och riktlinjer för beräkningar, bedömningar och kontroller,
- ger instruktioner för leveransens kvalitet,
- koordinerar informationsöverföring mellan beställaren och leverantören,
- informerar löpande om förändringar som påverkar leverantörens arbete,
- utvärderar leverantörens arbete regelbundet och ger återkoppling,
- ser till att kunderna uppfattar ”en leverantör”, dvs. har en tydlig kundyta.

Krav på utföraren

De krav som ställs på utföraren och som framkommit vid intervjuerna skiljer sig åt mellan olika områden. Inom området ekonomiadministration krävs inte verksamhetskompetens i samma utsträckning som inom andra områden. Kompetens inom regelverket och att man kan interndebiteringssystemet upplevs däremot som viktigt. Beställaren upplever samtidigt att det mest saknas förståelse för verksamheten och systemet inom området ekonomiadministration.

Ett område som lyfts som viktigt i förbandens perspektiv är att FMLOG måste fortsätta att utveckla sin service mot beställaren. Försvarsmaktens införande av en Främsta Företrädare dvs. en person som har det övergripande ansvaret för kontakterna mot en beställare inom samtliga tjänsteområden för att på så sätt underlätta kundytan, är ett exempel på anpassningen mot kundens krav. Andra krav som framkommit vid intervjuerna är kunskap om hur man kan optimera kvaliteten och samtidigt kunna föreslå billigare alternativ. Vidare måste utföraren på bästa sätt samordna produktionen.

Till detta anser Ekonomistyrningsverket att man kan lägga till det generella krav som åläggs vid en beställar-utförarmodell att det är viktigt att utförare agerar på ett kostnadseffektivt sätt så att det gagnar beställaren och Försvarsmakten som helhet.

Krav på ägaren

Beställar-utförarmodellen ställer även krav på ägaren. Ägaren ska ha kompetens att följa upp att utföraren är tillräckligt kostnadseffektiv. Ägaren måste ha förmågan att på affärsmässiga grunder bedöma vem som ska utföra Försvarsmaktens underhålls- och stödverksamhet. Beställar-utförarmodellen kräver en ägare som har förmåga att tydligt ge mål och inriktning för verksamheten. Ägaren ska se till att beställare och utförare har ett försvarsmaktsperspektiv dvs. att de utgår från vad som bäst för Försvarsmakten. Ekonomistyrningsverket kan i detta konstatera att det finns brister avseende ägarens kompetens.

Systemets incitamentsstruktur

Förhållandet mellan FMLOG och beställarna ska vara ett partnerskap där FMLOG ska uppfattas som den självklara partnern för underhålls- och stödverksamhet. Partnerskap innebär att två aktörer samarbetar och tillsammans utför något. Samarbetet syftar till att uppnå ett önskat mål för Försvarsmakten. Det är naturligt att Försvarsmakten som helhet ska gå före enskilda förband men det sätter gränser för samarbetet och för en beställar-utförarmodell. Samarbetet är i likhet med partnerskapet beordrat och förutsätter ytterligare styrning för att minska efterfrågan och avveckla överkapaciteten eftersom systemet inte i sig självt medför detta. Utan särskild styrning skulle systemet fungera enligt följande: exempelvis om köparen minskar sina inköp kan leverantören öka sina priser för att kompensera för volymminskningen. För att interndebiteringssystemet ska fungera är det nödvändigt att båda parterna ser till helheten, dvs. vad som är kostnadseffektivast för Försvarsmakten istället för att optimera den egna verksamheten.

Ur ett Försvarsmaktsperspektiv är det därför önskvärt att skapa incitament som får aktörerna i interndebiteringssystemet att handla på ett önskat sätt, dvs. efter de mål och syften som myndigheten har fastställt. Aktörernas egna intressen måste stämma överens med myndighetens intressen. Incitament som klarar av att harmoniera helhetens och delarnas mål i myndigheten är effektiva och motverkar suboptimering.

En förutsättning för att beställar-utförarmodellen ska leda till önskade effekter är att både beställare och utförare, framförallt beställaren, har valfrihet i sitt agerande. Beställarens valfrihet kan handla om möjligheter att minska eller öka efterfrågan, köpa tjänsten från någon annan om den möjligheten finns, producera tjänsten själv eller avstå från tjänsten. För utföraren kan detta bestå i möjligheten att omfördela resurser, modifiera tjänstens innehåll eller metoderna för att framställa tjänsten. En rad faktorer motverkar de incitament som modellen förväntas ge upphov till, bland annat monopol för utföraren, om tjänstens innehåll är reglerad i hög grad eller om beställaren har en reglerad skyldighet att beställa tjänsten.[110]

Ekonomistyrningsverket anser att friheten att agera för förbanden och FMLOG, inom ramen för den beställar- utförarrelation som finns är mycket begränsad. Ekonomistyrningsverket har valt att sammanfatta de villkor som gäller nedan. Avbockad ruta illustrerar att villkoret existerar. Delar av de villkor som existerar finns beskrivna i instruktioner, andra har framkommit vid intervjuerna.

[110] ESV 2000:21, Att styra avgiftsbelagd verksamhet, s. 48-51.

Förbandens möjlighet att agera:

- ☐ Kan ifrågasätta pris.
- ☐ Kan producera tjänsten själv.
- ☐ Kan välja leverantör.
- ☐ Kan avstå från köp (har liten möjlighet att avstå från köp, i hög utsträckning styrd av uppdragen).
- ☑ Kan välja servicegrad (nivå) inom ramen för det utbud som fastställts av ägaren (GRO).
- ☑ Kan välja volym.

Förbanden ska inte producera varor och tjänster själva något som dock görs i praktiken inom vissa områden och på vissa förband.

FMLOG:s möjlighet att agera:

- ☐ Kan välja de servicenivåer som erbjuds kunden (måste erbjuda vissa servicenivåer).
- ☐ Kan välja vilka produkter och tjänster som erbjuds.
- ☐ Är fri att fatta beslut om konsolidering av varor och tjänster till vissa orter/enheter. (FMLOG är inte helt fri att fatta dessa beslut, riksdagen har exempelvis fattat beslut om lokalisering av ekonomikontoren.)
- ☑ Sätter pris enligt självkostnadsprincipen.
- ☑ Viss möjlighet att modifiera tjänsternas innehåll och det sätt på vilket de produceras.
- ☑ Viss möjlighet att dimensionera sig utifrån förbandens efterfrågan (begränsas av ramstyrningen).

Ekonomistyrningsverket kan konstatera att frihetsgraderna för beställare och utförare är små. För förbanden handlar det bland annat om att förbandens beställningar i hög utsträckning redan är styrda i uppdragen i och med att dessa är på en detaljerad nivå. Det finns dessutom inte en möjlighet att utifrån ett identifierat behov av varor och tjänster fritt kunna beställa det som behövs (inom rimliga gränser). Nuvarande uppdelade ramar till förbanden ger inte denna frihetsgrad. För FMLOG handlar det om att FMLOG inte ges friheten att själva besluta om sina personalkostnader som är den absolut största kostnaden för verksamheten. Sammanfattningsvis kan Ekonomistyrningsverket konstatera att det inte finns tillräcklig stora möjligheter för beställaren och utföraren att agera utifrån den kostnadsmedvetenhet som internprissättningen leder till.

Prislappen ger inte incitament till att vara kostnadseffektiv på grund av att den i stort sett saknar betydelse för köparen. Inom den begränsade ram som är tillgänglig för beställaren får prislappen på de olika tjänsterna en viss betydelse för de volymer och den blandning av tjänster som beställaren prioriterar. Den monopolistiska situationen med en utförare gör att FMLOG i princip kan ta ut vilket pris som helst för sina varor och tjänster. Även om en kostnadsmedvetenhet skapas finns ingen möjlighet för förbanden att ifrågasätta priset och välja en annan leverantör. Vari ligger då incitamenten för ökad kostnadseffektivitet? I praktiken finns de varken hos beställaren eller

utföraren, men kanske hos Försvarsmakten som helhet och ägaren. Ägaren har incitament att vara kostnadseffektiv genom att interndebiteringen möjliggör prisjämförelser mellan interna och externa varor och tjänster. Detta underlag kan sedan användas för att fatta beslut om verksamheten ska produceras mer kostnadseffektivt i egen regi eller upphandlas externt.

Prisnivån är beroende av att det finns en ägare som pressar FMLOG att producera varor och tjänster till så låg kostnad som möjligt. En benchmarking inom FM kan skapa en viss prispress. FMLOG har bl.a. minskat antalet ekonomi- och lönekontor för att få en bättre enhetlighet och rutiner och en mer kostnadseffektiv hantering. Teknisk utveckling kommer att ge möjlighet till ytterligare rationaliseringar.

Ansvarsutkrävande

Ekonomistyrningsverket kan konstatera att ägaren bör ansvara för att besluta om vilka verksamheter som ska bedrivas inom Försvarsmakten, dvs. om delar av en verksamhet ska outsourcas eller inte. Vem som för närvarande har detta ansvar och i vilken utsträckning prövningen av verksamheten görs är oklart. FMLOG har haft det delegerade ansvaret, från chefen GRO, att pröva vilken av stödverksamheterna som ska bedrivas inom Försvarsmakten.

Interndebiteringssystemet kräver en aktiv ägare som följer upp att beställare och utföraren bidrar till måluppfyllelsen. För att utkräva ansvar är det viktigt att ägaren utformar verksamhetens inriktning och tydliga mål (uppdrag) för förbanden. Denna del har vid Ekonomistyrningsverkets intervjuer och workshop ansetts ha brister vilket i hög grad påverkar ansvarsutkrävandet.

Den långsiktiga inriktningen (mål) för verksamheten är svag och förutsättningarna för FMLOG att leverera enligt efterfrågan begränsas. GRO kan och har exempelvis under pågående planering och genomförande av verksamheten förändrat förutsättningarna för FMLOG genom att revidera budget och personalramar etc. Man har då inte reviderat eller klargjort hur de förändrade förutsättningarna förhåller sig till verksamhetens mål. Detta gör att det blir otydligt vem som är ansvarig för verksamheten och dess resultat. Möjligheten att utkräva ansvar begränsas därmed.

Ekonomistyrningsverket anser att kulturen inom Försvarsmakten inte stödjer ansvarsutkrävande. Ett exempel är den detaljerade styrningen av förbanden och resursstyrningen. Förbanden fråntas ansvaret att utifrån en budget fördela medel mellan olika områden. När HKV styr med likviditetsstyrning och begränsningar såsom resestopp, inköpsstopp m.m. minskar det förbandens möjlighet att ta ansvar för sin verksamhet och ekonomi. Detta kan lösas genom att förbanden får större ansvar och befogenheter samt balanseras med ett större ansvarsutkrävande.

Ägarens ansvarsutkrävande avseende förband och FMLOG fokuserar på avvikelser mellan budget och utfall. För närvarande har C GRO personligen

ett mindre antal förband under särskild bevakning medan ca fyra förband bevakas av C GRO GEN.

Beslut om anslagssparande och anslagsminskningar

Enligt Försvarsmakten begränsas möjligheten att ge Förbanden större ansvar och frihet till förbanden vad gäller interndebiteringssystemet på grund av det sätt som statsmakterna styr Försvarsmakten. Detaljstyrning av förbanden blir nödvändig då riksdag och regering begränsar Försvarsmaktens möjligheter till anslagssparande genom att besluta om undantag från den generella treprocentsregeln. Detsamma gäller beslut om anslagsminskningar under budgetåret. Å andra sidan menar Ekonomistyrningsverket att Försvarsmakten kan utveckla en intern beredskap för att möta eventuella förändringar under året. På så sätt kan man undvika ”panikbromsning” (t.ex. beordra FMLOG att begränsa utbudet och neka köp).

Resursförbrukning

Resursförbrukningen för hela interndebiteringssystemet är svårbedömd. Stora delar av avtals-, genomförande- och uppföljningsprocesserna är oberoende av om interndebiteringar tillämpas eller inte. Moment som specifikt tillkommer med anledning av interndebiteringarna är:

- Fackområdes- och måldialog,
- Arbetet med att ta fram internpriser (i dag lämnar t.ex. FMLOG fyra budgetversioner),
- Verksamhetsöverenskommelserna (i dag produceras åtminstone två versioner; en preliminär och en slutgiltig),
- Internfakturor (”pappersfakturor” eller elektroniska fakturor).

Den workshop som Ekonomistyrningsverket har genomfört tyder på att det är möjligt att väsentligt förenkla och förbättra de olika delprocesserna. En uppskattning av hur stora besparingar som de föreslagna åtgärderna kan generera ryms dock inte inom ramen för detta uppdrag. För att uppskatta besparingarna skulle det bl.a. krävas undersökningar av hur många personer som är inblandade i de olika aktiviteterna lokalt, hur de olika systemen samverkar, kritiska aktiviteter i processerna och en djupare kunskap om Försvarsmaktens framtida inriktning. När det gäller möjliga besparingar avseende internfakturering har den uppskattning som Försvarsmakten internt tagit fram kommenterats och analyserats nedan.

Internfakturering

I allmänhet går det att bedöma kostnaden för internfakturering på samma sätt som andra ekonomiadministrativa uppgifter. En sådan bedömning kan göras mer eller mindre noggrant beroende på hur mycket arbete som läggs

ned på kalkyleringen. En aldrig så bra kalkyl kan inte uppväga avsaknaden av beslut om att också genomföra kostnadsreduktionen.

Sammanlagt arbetar 164 personer med ekonomiredovisning inom Försvarsmakten. Ekonomikontoren hanterar cirka 640 000 fakturor per år. Det krävs mellan 100-150 årsarbetskrafter per år (varav 70 årsarbetskrafter arbetar på ekonomikontoren) för att hantera internfaktureringen. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med internfakturering kan vara överskattat i förhållande till totala antalet årsarbetskrafter inom ekonomiredovisning. Internfaktureringen genererar både en kund och leverantörsfaktura vilket blir cirka 300 000 fakturor per år. Ungefär 95 procent av all kundfakturering är intern. Enligt Försvarsmakten uppgår den direkta personalkostnaden till 50 kronor per faktura.[111] Ekonomistyrningsverket anser att kostnadsberäkningen om 50 kronor är låg jämfört med andra uppskattningar om vad det kostar att hantera en kundfaktura med tanke på att en intern kundfaktura också alstrar en intern leverantörsfaktura. Ekonomistyrningsverket har funnit att en allmänt förekommande uppskattning av den totala hanteringskostnaden (inklusive direkta och indirekta kostnader) av en faktura är 200 kronor. Den totala kostnaden för 300 000 internfakturor uppgår till 15 miljoner kronor vid antagandet om att en faktura kostar 50 kronor och 60 miljoner kronor vid antagandet om att en faktura kostar 200 kronor.

FMLOG har i en rapport år 2004 föreslagit två åtgärder för att effektivisera de administrativa rutinerna inom ekonomiredovisningen[112]:

- att alla internfakturor inom FMLOG ska gå till betalning *utan attest*.
- att internfakturor utanför FMLOG bör skickas för attest *utan underlag*.

Dessa åtgärder skulle enligt utredningen innebära en besparing på cirka 5 miljoner kronor. Den beräknade besparingen kommer inte automatiskt att motsvaras av minskade kostnader bara därför att förslagen om förändringar genomförs. För att realisera besparingarna krävs uppsägning av personal (både lokalt och centralt).

Försvarsmaktens förslag innebär att internfaktureringen behålls åtminstone på kort sikt för fördelningen av kostnader inom Försvarsmakten och kan också vara ett delsteg mot avskaffande av internfakturering. Resultatet kommer att bli att fördelningen blir rationellare men det innebär ingen väsentlig förändring av styrningen.

Ekonomistyrningsverket anser att den stora besparingen ligger i att avskaffa internfaktureringen helt, inte i att revidera nuvarande rutiner.

[111] FMLOG:s fördjupningsrapport för tjänsteområde Ekonomiredovisning hösten 2004 s. 4, och Försvarsmakten, Nulägesinventering-Kundfakturering, PM 2004-09-21 s. 4.

[112] FMLOG:s fördjupningsrapport för tjänsteområde Ekonomiredovisning hösten 2004.

Interndebiteringssystemets möjligheter och brister

Interndebiteringssystemets möjligheter och brister analyseras utifrån hur det samverkar och stödjer den interna styrningen.

De möjligheter och brister som sammanfattas nedan baseras på de fallstudier som har genomförts och de iakttagelser som Ekonomistyrningsverket har gjort under analysarbetet.

Möjligheter med dagens system:

- *Fokus kärnverksamhet*
  Bildandet av FMLOG upplevs av Försvarsmakten som positivt då förbanden kan satsa på kärnverksamheten samtidigt som det har blivit en högre kvalitet och kompetens inom stödverksamheten.

- *Tydliga roller och ansvarsområden*
  Systemet stödjer styrningen genom att det kan tydliggöra ansvarsfrågor och vilka villkor som gäller mellan organisationens olika enheter. Verksamhetsöverenskommelserna tydliggör vad beställaren och utföraren har kommit överens om. Utgångspunkten är ett partnerskap, dvs. att både beställare och utförare är en del av samma koncern.

- *Kostnadsmedvetenhet*
  Både utförare och FMLOG anser att kostnadsmedvetenheten ökat men är tveksamma till om modellen skapar incitament till kostnadseffektivitet.

- *Stordriftsfördelar*
  Genom att samla underhålls- och stödverksamhet i en organisationsenhet är det möjligt att uppnå stordriftsfördelar som gagnar hela koncernen.

- *Enhetligt utbud, servicegrad m.m.*
  Införandet av FMLOG har gjort det möjligt att skapa ett enhetligare utbud, fastställa nivåer för servicegrad m.m.

- *Högre grad av efterfrågestyrning*
  Det finns vissa begränsningar i efterfrågestyrningen men förbanden upplever generellt att utbudet av varor och tjänster motsvarar deras efterfrågan.

- *Förberedelse inför eventuell outsourcing och möjlighet till prisjämförelser*
  Att inrätta en intern stödverksamhet och tillämpa internprissättning är ändamålsenligt om syftet är att outsourca en verksamhet som har en alternativ leverantör. Om internpriset kan jämföras med externa priser kan det ge underlag för beslut om kostnadsminskningar.

Brister i dagens system:

- *FM tillämpar ingen renodlad beställar-utförarmodell*
  Försvarsmakten tillämpar inte någon renodlad beställar-utförarmodell. Både FMLOG och förbanden upplever att styrningen är motstridig. FMLOG ska dimensionera och allokera sina resurser efter kundernas efterfrågan. Samtidigt som FMLOG ska dimensioneras efter efterfrågan styrs FMLOG med ett ständigt rationaliseringskrav och ramar ex. för personalkostnader. FMLOG har både en kontrollerande och en stödjande roll gentemot beställarna då FMLOG i vissa fall har fått i uppdrag att ifrågasätta kundens beställningar. Styrningen fokuserar på kostnadskontroll vilket begränsar beställarens och utförarens frihetsgrader och incitament.

- *Avsaknad av incitament*
  I vilken mån det finns incitament för FMLOG och förbanden att sträva efter kostnadseffektivitet kan ifrågasättas. Förbanden har små frihetsgrader bland annat på grund av ramar i ramen. Möjligheterna till anslagssparande är i princip obefintliga vilket innebär att förbanden har få incitament att inte förbruka sina anslag. Om ägaren inte pressar FMLOG finns det små incitament för kostnadseffektivitet då ökade kostnader kan kompenseras med höjda priser enligt självkostnadsprincipen.

- *Ingen systematisk och kontinuerlig prövning av FMLOG:s verksamhet*
  En av grundidéerna med bildandet av FMLOG är att det ger Försvarsmakten möjlighet att jämföra produktionen med andra möjliga leverantörer så att rätt leverantör kan väljas utifrån en helhetssyn. Vissa delar av verksamheten har redan konkurrensutsatts (t.ex. städning och förplägnadsverksamhet) men i princip är det FMLOG som på eget initiativ föreslår och väljer vilka verksamheter som står näst i tur för konkurrensutsättning. Det finns således inget ägarforum för systematisk och kontinuerlig prövning av verksamheten.

- *Resurskrävande avtalsprocess och lite tid för uppföljning*
  Planeringsprocessen upplevs som komplicerad. Den är administrativt tung och resurskrävande vilket ger lite tid för uppföljning och analys av verksamheten. Dessutom kommer FMLOG in för tidigt i planeringsprocessen – innan uppdragen är fastställda.

- *Inget integrerat systemstöd*
  Dagens IT-stöd för planering, budgetering och uppföljning upplevs som otillräckligt. Vidare har Försvarsmakten en IT-struktur som orsakar merarbete då personalen ägnar mycket tid att gå in och ut i olika databaser eftersom all information är uppdelad på ett flertal databaser med egna installationer.

- *Överkapacitet*
  Överkapacitet avseende t.ex. lokaler och personal ingår inte i internpriset. I vilken mån det finns incitament att minska överkapaciteten kan ifrågasättas då det istället är HKV som belastas med kostnaden för överkapaci-

teten. Vidare är det inte möjligt att få en korrekt kostnadsfördelning per slutprestation vilket är en grundläggande princip inom Försvarsmakten.

- *Över- eller underskott balanseras inte mellan åren*
  FMLOG ska redovisa ett ”nollresultat” varje år enligt självkostnadsprincipen. Vanligtvis uppkommer dock ett över- eller underskott eftersom det verkliga utfallet avviker från de budgeterade volymerna. Den mellanskillnad som uppkommer belastar/tillgodoförs HKV istället för FMLOG. Detta innebär att det i praktiken inte finns något incitament för FMLOG att uppnå ”nollresultat” samtidigt som FMLOG:s möjligheter att genomföra större satsningar som kan förbättra lönsamheten på lång sikt är begränsade.

- *Internfakturor leder bl.a. till höga transaktionskostnader*
  En intäktsfinansierad verksamhet har behov av regelbunden interndebitering för att styra verksamhetens kostnader. Detta innebär dock inte att det är nödvändigt att utfärda internfakturor. Dagens system med internfakturor ger upphov till höga transaktionskostnader och försvårar uppföljningen p.g.a. eftersläpning av internfakturor och brister vad gäller motpartsmatchning. Med interna order/beställningar som underlag för bokföringen kan kostnaderna för interndebiteringsförfarandet minskas avsevärt samtidigt som debiteringarna snabbas upp och motpartsmatchningen underlättas.

Alternativa styrformer

En viktig fråga för Försvarsmakten under senare år har varit att kontinuerligt utvärdera vilken verksamhet som ska bedrivas inom ramen för Försvarsmakten och vilken verksamhet som ska bedrivas utanför Försvarsmakten. FMLOG bedriver inte verksamhet som kan betecknas som kärnverksamhet för Försvarsmakten, myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Stödverksamhet kan bedrivas internt inom Försvarsmakten eller externt av en organisation/företag utanför Försvarsmakten. Det finns även ett mellanalternativ där viss verksamhet drivs internt inom försvarsverksamheten och annan verksamhet drivs utanför Försvarsmakten. I det fall FMLOG ska bedriva stödverksamhet inom Försvarsmakten finns även möjligheten att FMLOG bedriver stödverksamhet till andra organisationer utanför Försvarsmakten t.ex. övriga försvarsmyndigheter till Försvarsmakten samt andra myndigheter.

Stödverksamheten bedrivs inom Försvarsmakten

Om Försvarsmakten bestämmer sig för att stödverksamheten ska bedrivas internt inom Försvarsmakten finns följande alternativ:

- Stödverksamheten bedrivs hos förbanden och vid HKV. Nya förband bildas för underhåll m.m. Detta innebär en återgång till situationen vid tiden före FMLOG:s bildande.
- FMLOG bedriver stödverksamhet på samma sätt som nu:
    - FMLOG finansieras med internpriser,
    - FMLOG finansieras med anslagstilldelning via budget,
    - FMLOG finansieras med anlagstilldelning för sina administrationskostnader och internpriser för sina övriga kostnader.
- FMLOG bedriver stödverksamhet även till andra organisationer utanför Försvarsmakten t.ex. till övriga försvarsmyndigheter samt andra myndigheter.

Ekonomistyrningsverket bedömer att det första huvudalternativet inte är aktuellt då de syften Försvarsmakten hade när FMLOG inrättades fortfarande gäller. Det uttalade huvudsyftet var att få till stånd *rationaliseringar och ökad kostnadseffektivitet*. Vidare bedömdes det som viktigt att *öka flexibiliteten* och att de varor och tjänster som tillhandahålls har en *hög och jämn kvalité*.

När det gäller det andra huvudalternativet bedömer Ekonomistyrningsverket att det bästa delalternativet är att FMLOG finansieras med internpriser. Motivering till att FMLOG ska finansieras med internpriser i stället för med anslagstilldelning är att de syften som Försvarsmakten hade när interndebiteringssystemet infördes fortfarande gäller. Även de syften Försvarsmakten hade när FMLOG inrättades gäller fortfarande.

När det gäller det andra delalternativet dvs. finansiering med anslag anser Ekonomistyrningsverket att det finns vissa fördelar såsom att det leder till en stark och direkt ägarstyrning samt att det är rationellt, förutsägbart, enkelt, billigt m.m. Nackdelarna är att anslagstilldelning är toppstyrt och oflexibelt; det ger inget incitament till att sänka kostnader hos FMLOG. Vidare ger det ingen kostnadsmedvetenhet hos FMLOG:s beställare eftersom de inte behöver finansiera FMLOG:s verksamhet. Nackdelarna tillsammans med de syften som har nämnts ovan för interndebitering överväger dock fördelarna.

Det tredje delalternativet är en kombination av de andra delalternativen vilket innebär att administrationskostnaderna finansieras med anslag och särkostnaderna med internpriser. Ekonomistyrningsverket anser att nackdelarna överväger fördelarna sammantaget. En väsentlig nackdel är t.ex. priset har förlorat sitt informationsvärde då det är komplicerat att veta vilka kostnader som beaktas i prissättningen. Det finns en risk för att FMLOG gör av med alla tilldelade pengar för att inte få nästa års budget nedskuren.

Ekonomistyrningsverket bedömer att det tredje huvudalternativet för närvarande inte är möjligt att genomföra.

Stödverksamheten bedrivs externt utanför Försvarsmakten

Om Försvarsmakten bestämmer sig för att stödverksamheten ska bedrivas externt utanför Försvarsmakten finns följande alternativ:

- Outsourcing
- Bolagisering
- Ny myndighet
    - FMLOG blir en egen myndighet
    - Ihopslagning av myndigheter inom försvarssektorn för stödverksamheten
    - Ny myndighet som tillhandahåller stödverksamhet till flera myndigheter, liknande Kammarkollegiet.

Ekonomistyrningsverket anser att det inte är ägandet som avgör om en verksamhet är effektiv eller inte utan att verksamheten är utsatt för konkurrens. Det är lättare att skapa incitament för att bedriva verksamheten effektivt när det finns marknadsinslag i styrningen; detta på bekostnad av att en helhetssyn kan gå förlorad och att transaktionskostnaderna riskerar att bli höga.

Av de ovannämnda alternativen är outsourcing det mest intressanta alternativet. Det har blivit allt vanligare att organisationer outsourcar (utkontrakterar) vissa delar av stödverksamheten. Syftet med att outsourca verksamheten är att åstadkomma kostnadseffektivitet, högre kvalitet, en höjd servicegrad och kundanpassning. Om organisationen koncentrerar sig på kärnverksamheten och stödverksamheten överlåts till en extern part leder det till bl.a. högre volymer och stordriftsfördelar. Ett annat argument för outsourcing är att kontakten med en extern motpart hanteras mer seriöst, professionellt och effektivt, än med intern motpart. Riskerna med outsourcing är många. En svensk undersökning visar att en tredjedel av svenska företag misslyckas med sin outsourcing. De dominerande orsakerna är ett alltför stort leverantörsberoende och att kärnkompetens förloras vid outsourcing. Även kalkylerna på kostnadsbesparingar kan gå fel. Ofta minskar inte kostnaderna så mycket som man antagit. Det beror bl.a. på att det kostar att bygga upp en beställarkompetens.[113]

För närvarande har Försvarsmakten outsourcat städning, materielunderhåll samt viss restaurang- och IT-verksamhet. Hela restaurangverksamheten (med undantag för hemliga bergsrum) kommer att konkurrensutsättas stegvis under den kommande treårsperioden.

I budgetunderlaget för 2005 ställer sig Försvarsmakten positiv till att utnyttja möjligheter till förbättrad kostnadseffektivt som samverkan med privat sektor kan medföra. En närmare karläggning av i vilken omfattning det är möjligt att upphandla verksamhet eller konkreta exempel lämnas inte i budgetunderlaget utan Försvarsmakten nöjer sig med att konstatera att det ”… finns förrådstjänster och många andra tjänster inom FMLOG Servicedivi-

[113] Mats Abrahamsson, Dan Andersson och Staffan Brege i Management Magazine nr 5, 2003 och Statskontoret Vägen till utkontraktering, 2000.

sion som skulle kunna produceras av externa leverantörer utan att för Försvarsmakten unik kompetens går förlorad".

Bolag med offentlig sektor som huvudman/ägare är vanligt förekommande. Statliga bolag /affärsverksamhet har tillkommit vid olika tidpunkter och av olika skäl. Det normala är att näringspolitiska motiv varit avgörande vid bildandet av statliga bolag. Ett motiv för bolagisering har varit att resultatansvaret är tydligare uttalat i bolagsformen i stället för traditionell förvaltning. Bolagsformen ger större frihet när det gäller den ekonomiska förvaltningen, personalpolitiken, att fatta långsiktiga beslut och att agera affärsmässigt. Ekonomistyrningsverket bedömer dock att bolagisering av FMLOGs verksamhet för närvarande inte är intressant/praktiskt möjligt.[114]

Det tredje alternativet innebär att en ny myndighet bildas för stödverksamheten. Det finns olika varianter för detta alternativ. De fördelar som finns med en ny myndighet är att det finns större möjlighet för direkt styrning för regeringen samt för flexibilitet genom mål- och resultatstyrning. Hur en sådan ny uppdragstagande försvarsmyndighet skulle kunna finansieras framgår av avsnitt 3, Styrningen av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom försvaret, som bl.a. behandlar frågeställningen om förhållandet mellan Försvarsmakten och nuvarande uppdragstagande försvarsmyndigheter. Ekonomistyrningsverkets bedömning är dock att bilda en ny myndighet för stödverksamheten inte är aktuellt för närvarande.

Stödverksamheten bedrivs både inom Försvarsmakten och utanför Försvarsmakten

Detta är en kombination av att de alternativen som beskrivits ovan. För närvarande finns redan denna kombination i form av att FMLOG driver stödverksamhet och att viss verksamhet såsom städning och restaurangverksamhet har blivit outsourcat.

En fråga som är intressant i sammanhanget är att även om FMLOG bedriver stödverksamhet inom Försvarsmakten kan denna verksamhet konkurrensutsättas genom att externa aktörer skulle kunna lägga anbud på FMLOG:s tjänster. Förbanden har då möjlighet att välja mellan FMLOG eller en extern utförare. Ett problem med detta skulle dock vara att upphandling skulle behöva göras. Ska upphandlingen göras varje år för hela verksamheten eller för vissa delar av verksamheten? Vem skulle i så fall vara ansvarig för denna upphandling? För närvarande är det FMLOG som har ansvaret för upphandlingar.

Ekonomistyrningsverket menar att en upphandling som görs på central nivå i form av en ramavtalsupphandling och som avser en viss begränsad del av verksamheten skulle kunna vara intressant som försöksverksamhet för att bedöma hur denna konkurrensutsättning påverkar stödverksamheten inom Försvarsmakten.

[114] RRV 1994:7, Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift? En introduktion till olika frågor om huvudmannaskap och driftformer för statlig affärsverksamhet.

5 Beställningsbemyndiganden inom försvaret

5.1 Bemyndigandesystemet – allmän beskrivning

Författningsgrunder

Enligt regeringsformen[115] får regeringen inte använda statens medel på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap 2 §). Regeringen får inte heller ikläda staten ekonomiska förpliktelser utan riksdagens bemyndigande (9 kap 10 §). Detta är den formella utgångspunkten för ett system med bemyndiganden.

Regeringen och myndigheter som lyder under regeringen behöver ett författningsgrundat stöd för varje beslut eller åtgärd som har ekonomiska konsekvenser.

Ett sådant stöd kan ges bl.a. i form av:
- Ett anslag för ett visst ändamål,
- Beslut om låne- och kreditramar,
- Ett generellt bemyndigande för statens löpande verksamhet enligt 13 § budgetlagen.

Saknar regeringen och dess myndigheter stöd i någon form bör ett *särskilt bemyndigande* begäras från riksdagen.

Beställningsbemyndigande istället för anslag

Det grundläggande skälet till att bemyndigandetekniken används är att det på många statliga verksamhetsområden är ofrånkomligt att det löper flera år från beslut om en åtgärd till dess utgifterna uppträder på statsbudgeten.

Under tiden fram till 1940-talet anvisade riksdagen anslag (reservationsanslag) för ett investeringsprojekts totala kostnad. Anslaget gav regeringen och myndigheterna det medgivande som behövdes för att kunna lägga ut beställningar som utsträckte sig över flera budgetår. Ett skäl till att finansiera en verksamhet med reservationsanslag var att verksamhetens totala utgifter var kända men inte när i tiden de uppstod.

I syfte att komma bort från stora anslagsreservationer började statsmakterna använda sig av ett bemyndigandesystem.

Budgetlagsutredningen[116] konstaterade att täckningsprincipen genom reservationsanlag fortfarande användes för flera verksamheter inom statsförvaltningen. Utredningen föreslog att reservationsanslag i många fall borde ersät-

[115] Regeringsformen (1974:152).

[116] SOU 1996:14, Budgetlagsutredningen, s. 142-145.

tas av bemyndiganden för en flerårig verksamhets totala utgifter och att varje års utgifter inom denna ram skulle finansieras med ettåriga ramanslag.

Det finns flera nackdelar med reservationsanslagstekniken. En är att riksdagen i princip måste finansiera hela projektet med inkomster under det år då anslaget anvisas, trots att verksamheten pågår under flera år. Detta problem är dock av politiskt snarare än ekonomiskt slag. I praktiken kommer statens utbetalningar nämligen att finansieras av varje års inbetalningar (inkomster och upplåning) oavsett vilket år anslaget anvisas. En annan nackdel med reservationsanslag är att de delar av ett tidigare års anslag som fortfarande är disponibla inte tas upp på statsbudgeten annat än som en summerad ”korrigeringspost” som avser alla tidigare anvisade anslag. Det har därför varit svårt att få ett grepp om en viss verksamhets volym och om varje års medelsbehov totalt sett. Återredovisningen till riksdagen av utgifter i förhållande till en flerårig verksamhets totalbudget och av återstående reservationer har dessutom varit bristfällig.

Fr.o.m. budgetåret 2004 har alla reservationsanslag på regeringens förslag i budgetpropositionen omvandlats till ramanslag.

Utformning av bemyndiganden

Budgetlagen

Något ytterligare regelverk än regeringsformen som reglerade bemyndiganden har inte funnits förrän tillkomsten av lagen (1996:1059) om statsbudgeten som trädde ikraft 1997. I samband med detta utökades också anslagsförordningen (1996:1189) med två nya paragrafer om bemyndiganden.

Ett av syftena med regelverket har varit att skapa ett enhetligt system som både ger statsmakterna en tydlig bild av vad som beslutas och berörda myndigheter ett så robust styrsystem som möjligt. I budgetlagsutredningen[117] förordade man större användning av bemyndiganden i kombination med ramanslag för styrning av olika investeringsverksamheters omfattning och inriktning. På så sätt skulle man kunna minska reservationsanslagen och de negativa konsekvenser som följde med stora reservationsanhopningar.

Lagen om statsbudgeten reglerar regeringens ansvar och befogenheter på finansmaktens område. Den innehåller tre paragrafer som direkt tar upp bemyndiganden.

[117] Ibid.

12 § För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor och tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

13 § Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten ska fungera tillfredsställande.

44 § Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för --- den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

Med bemyndigande enligt 12 § budgetlagen avses en befogenhet för regeringen och dess myndigheter att göra åtaganden som medför framtida utgifter. Det är bara ekonomiska förpliktelser ”i lagens mening” som kräver stöd i bemyndiganden, exempelvis undertecknade avtal som leder till framtida utgifter. En utfästelse om en gåva eller ett bidrag är bindande om en handling visar att utfästelsen varit avsedd att komma till allmänhetens kännedom. Ett bemyndigande ianspråktas när den *bindande utfästelsen* görs, inte när myndigheten beslutar att sätta igång med ett investeringsprojekt eller liknande vilket är ett beslut med enbart intern verkan.

Enligt 13 § budgetlagen har regeringen fått ett generellt bemyndigande av riksdagen att ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som krävs för att statens löpande verksamhet ska fungera tillfredsställande. De åtaganden som det här är fråga om avser avtal om anställning av personal, avtal om hyra av utrustning, avtal om leverans av tjänster och förbrukningsmaterial och liknande. För andra typer av åtaganden som medför utgifter under senare år krävs ett särskilt bemyndigande, vilket tas upp i 12 §. När bemyndiganden eller beställningsbemyndiganden nämns är det just dessa särskilda bemyndiganden enligt 12 § som menas.

Budgetunderlag

Om myndigheten behöver ett bemyndigande för att kunna göra ett åtagande enligt 20 § anslagsförordningen[118] som ska finansieras med framtida anslag ska myndigheten redan i budgetunderlaget året innan (år t) beräkna den ram som behövs för det kommande året (år t+1).

Om myndigheten tidigare tilldelats ett bemyndigande för samma ändamål ska utfallet redovisas respektive prognostiseras för år t–1 och år t. För år t+2 och år t+3 ska endast uppgifter om infriade åtaganden lämnas. Därför är övriga rader för dessa år markerade med streck. Det som redovisas är därmed en beräkning av ramens storlek år t+1 och när de åtaganden som rymmer under denna ram beräknas infrias.

[118] Anslagsförordningen (1996:1189).

	Utfall År t –1	Prognos År t	Beräkn. År t+1	Beräkn. År t+2	Beräkn. År t+3 –
Ingående åtaganden				---------	----------
+ Nya åtaganden				---------	----------
- Infriade åtaganden					
Utestående åtaganden vid årets slut				----------	----------
Tilldelad/föreslagen bemyndiganderam				---------	----------

Budgetpropositionen

Den redovisning som myndigheterna har lämnat i budgetunderlaget används som underlag för regeringens förslag om bemyndiganden i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen redogör regeringen för hur åtagandena har utfallit under föregående år, hur prognosen ser ut för innevarande år och hur stora åtagandena beräknas bli under nästkommande år. Redovisningen innehåller även information om hur stor andel av åtaganden i slutet av nästkommande år som bedöms infrias året därpå och därefter. Redovisningen ser med andra ord ut precis som den i budgetunderlaget med den skillnaden att den upprättas i december vilket sannolikt innebär att siffrorna skiljer sig åt.

Det som regeringen föreslår att riksdagen ska besluta om är dock i de flesta fall enbart ramens storlek under nästkommande år (t+1) och i vissa fall under vilken period/vilka år dessa åtaganden ska infrias. Riksdagen kan även besluta om begränsningar (ramar) för hur stora åtaganden som får infrias per år under perioden. Det innebär att förutom ramens storlek kan perioden för när infriandena ska ske (slutår) och i vissa fall årliga begränsningar/ramar för infriandet därmed bli föremål för riksdagsbeslut.

Regleringsbrev

I regleringsbreven förs de bemyndiganden om ekonomiska förpliktelser som riksdagen beslutat om vidare från regeringen till myndigheterna. Detta görs genom att regeringen ger myndigheten en bemyndiganderam för en viss verksamhet. Regeringen kan även ange hur bemyndigandet får användas, t.ex. genom att precisera ändamålet, ange hur långsiktiga eller omfattande enskilda åtaganden får vara och eventuellt också vilka slag av åtaganden som inte får göras. Vidare kan anges att åtaganden av ett visst slag ska underställas regeringens prövning. En bortre gräns kan också sättas för när åtagandena får leda till utgifter.

Regeringen kan också ange hur höga utgifterna till följd av åtagandena högst får bli respektive år. Om fördelningen ska vara styrande, och påverka de avtal eller utfästelser som görs av myndigheten, måste detta framgå uttryckligen som villkor för bemyndigandet. Bemyndiganden i 2005 års regleringsbrev är uppställda enligt följande tabell.

	2005	2006	2007 -	
Anslag/ap/dp	Bemyndiganderam	Infriade förpliktelser	Infriade förpliktelser	Slutår

Redovisning av bemyndiganden

Utfallet mot den bemyndiganderam som regeringen har tilldelat myndigheten i regleringsbrevet redovisas i myndighetens årsredovisning.

De åtaganden som myndigheten gjort mot bemyndiganderamen redovisas i en särskild uppställning i anslagsredovisningen. (Bilaga 3:2 till Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 6 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag).

Anslag/ anslagsbenämning	Tilldelad bemyndiganderam	Ingående åtaganden	Utestående åtaganden	Utestående åtagandenas fördelning per år			
				År 1	År 2	År 3	Etc.

Anslagens koppling till bemyndiganden

Bemyndigande tilldelas för att möjliggöra åtaganden som medför utgifter efter budgetåret och som kräver framtida anslagsmedel. Ett särskilt bemyndigande är normalt knutet till ett anslag och tanken är att bemyndigande och anslag ska samspela. Anslag tilldelas för att täcka budgetårets utgifter. Ett års anslag används således för att finansiera infriandet av åtaganden som gjorts tidigare år med stöd av bemyndigandet men också för infriandet av sådana åtaganden som både ingås och infrias under året.

Vid redovisning av utestående åtaganden vid året slut tar myndigheten endast hänsyn till indragningar som är beslutade och som hör till budgetåret. En indragning påverkar anslagssparandet och ökar därmed redovisningen av utestående åtaganden med motsvarande belopp. En indragning sent under året kan få som konsekvens att myndigheten ofrivilligt överskrider sin bemyndiganderam.

5.2 Statsmakternas styrning av Försvarsmakten

Riksdagens beslut om försvarets inriktning och de ekonomiska ramar som gäller för försvarsperioden är styrande för försvarets materielförsörjning. I försvarspropositionen beskriver regeringen inriktningen av försvarets anskaffning av försvarsmateriel som riksdagen i princip godkänner. Riksdagens styrning av försvarets materielförsörjning sker sedan främst genom årliga beslut om materielanslagets storlek och beställningsbemyndiganden, samt godkännande av investeringsplan.

Uppdelningen av beslutsbefogenheter mellan riksdag och regering i fråga om försvarets styrning kan översiktlig sammanställas enligt följande.

Riksdagen
- Riksdagen beslutar om inriktningen och de ekonomiska ramarna för försvaret (försvarsbeslutet)
- Riksdagen beslutar delvis om försvarets grundorganisation
- Riksdagen beslutar om mål för politikområdet
- Riksdagen anvisar anslag för försvaret
- Riksdagen beslutar om bemyndiganderam
- Riksdagen godkänner investeringsplanen
- Riksdagen beslutar normalt inte om materielanskaffningar men har tidigare beslutat om bl.a. JAS. Beslutet avsåg volym, innehåll och totalt belopp

Regeringen
- Regeringen beslutar delvis om försvarets grundorganisation
- Regeringen beslutar om verksamhetens indelning i verksamhetsgrenar och anger mål och återrapporteringskrav.
- Regeringen tilldelar Försvarsmakten anslag.
- Regeringen meddelar finansiella villkor för anslagets utnyttjande, exempelvis utgiftsbegränsningar.
- Regeringen tilldelar Försvarsmakten bemyndiganderamar.
- Regeringen beslutar om alla beställningar som avser objektsramar men även om andra beställningar.

Försvarsbeslut

Fleråriga försvarsbeslut[119] har tillämpats inom det militära försvaret sedan 1958. I försvarsbeslutet tar riksdagen bl.a. ställning till försvarspolitikens inriktning i form av mål för politikområdet samt ekonomiska ramar för försvarsperioden, som numera omfattar tre budgetår.

[119] Statsverkspropositionen år 1965: Bil. 6: Försvarsdepartementet, s. 1.

I propositionen[120] ”Vårt framtida försvar” har regeringen lämnat förslag till förändringar av de ekonomiska förutsättningar och den verksamhet som försvarsmyndigheter ska genomföra under åren 2005–2007. Regeringens förslag till inriktning är att den ekonomiska ramen ska minskas med 3 miljarder kronor och att besparingen bör vara fullt ut genomförd vid utgången av 2007. I sitt betänkande[121] har försvarsutskottet föreslagit riksdagen att bifalla regeringens förslag om en reducering av den ekonomiska ramen. Den 16 december 2004 godkände riksdagen försvarspolitikens inriktning för perioden 2005–2007. Beslutet innebär att den ekonomiska ramen minskas i förhållande till 2004 med 0,6 miljarder kronor år 2005, 1,5 miljarder 2006 och 3 miljarder 2007.

Såväl regeringen[122] som riksdagens försvarsutskott[123] är inne på att långsiktiga beslut om försvarspolitikens inriktning inte längre bör fattas i treåriga försvarsbeslut utan bör inordnas i den normala ettåriga budgetprocessen.

Beslut om anskaffning av försvarsmateriel

Riksdagen har hittills – med undantag av anskaffningsbeslutet om JAS 39 Gripen – inte fattat beslut om anskaffning av försvarsmateriel. Det är regeringen och Försvarsmakten som med stöd av riksdagens godkända inriktning och beslutade finansiella ramar som fattar beslut om materielanskaffningar.

Försvarsutskottet har vid flera tidigare tillfällen, sedan budgetåret 1994/95, framhållit att riksdagen bör ha ett större inflytande när det gäller utveckling och anskaffning av viktigare materiel. I sitt senaste betänkande[124] anser utskottet att regeringen – liksom hittills – bör besluta i alla löpande frågor som berör teknik, industrisamarbete, tidsplaner m.m. men att riksdagen ska ges större inflytande i principiella utvecklings- och anskaffningsfrågor som får en betydande påverkan på Sveriges säkerhets- och försvarspolitik.

Ansvarsfördelningen mellan regeringen och Försvarsmakten i fråga om beslut om försvarets materielbeställningar har förändrats de senaste budgetåren. Regeringen har fattat beslut om drygt 90 procent av försvarets materielbeställningar. För materielobjekt som ingår i fastställda objektsramar beslutar regeringen om alla beställningar som Försvarsmakten får lägga ut. I övrigt har regeringen fram till och med budgetåret 2003 velat besluta om materielbeställningar, där den totala beställningsvolymen överstiger 100 miljoner kronor. Sedan 2004 anger regeringen i regleringsbrevet att Försvarsmakten under budgetåret får beställa viss i regleringsbrevet angiven materiel endast om regeringen medger det. Enligt uppgift från Försvarsmakten underställs regeringen alla planerade materielbeställningar, där den totala beställningsvolymen överstiger 50 miljoner kronor.

---

[120] Prop. 2004/05:5, s. 227-229.

[121] Bet. 2004/05:FöU4, Sveriges försvarspolitik 2005-2007, s. 1 och 17.

[122] Prop. 2004/05:5, s. 223-224.

[123] Bet. 2004/05:FöU4, Sveriges försvarspolitik 2005-2007, s. 30.

[124] Ibid. s. 188.

Anslag

I takt med förändrade styrformer eller organisatoriska förändringar har också anslagskonstruktionen inom försvarssektorn förändrats. Förändringarna beskrivs i korthet i bilaga 5.

Försvarsmaktens verksamhet finansieras med de anslag som riksdagen anvisar och regeringen tilldelar Försvarsmakten. För budgetåret 2005 disponerar Försvarsmakten medel under följande anslag.

6:1	Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. (Ramanslag)	
Disponeras av Försvarsmakten		*21 992 498 tkr*
6:1 ap.1	Förbandsverksamhet och beredskap (Ram)	20 592 498 tkr
6:1 ap.2	Fredsfrämjande truppinsatser (Ram)	1 400 000 tkr
Disponeras av regeringen		*132 751 tkr*
6:1 ap.3	till regeringens disposition - utgiftsbegränsning (Ram)	132 751 tkr

6:2	Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling (Ramanslag)	
Disponeras av Försvarsmakten		*17 391 059 tkr*
6:2 ap.1	Utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel (Ram)	16 361 059 tkr
6:2 ap.3	Forskning och teknikutveckling m m (Ram)	1 030 000 tkr

Källa*:* Regleringsbrev för 2005 avseende Försvarsmakten.

Anslag 6.1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. omfattar utbildnings- och övningsverksamhet för utvecklingen av insatsorganisationen, planering m.m., insatser samt försvarsunderrättelseverksamhet. Under detta anslag finansieras också bl.a. den fredsfrämjande verksamhet med trupp utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av regeringen. Anvisat anslag för 2005 uppgår till 22 125 miljoner kronor. Regeringen indelar i sin tur anslaget i tre anslagsposter (ap) varav 20 592 miljoner kronor avser ap. 1 Förbandsverksamhet och beredskap och 1 400 miljoner kronor avser ap. 2 Fredsfrämjande truppinsatser. Regeringen har i regleringsbrevet[125] begränsat Försvarsmaktens dispositionsrätt och utnyttjande av anslaget. Det innebär att regeringen dels ställt ca 133 miljoner kronor av anslaget till en anslagspost till regeringens disposition, dels begränsat användningen av anslagssparandet från 2004 till 100 miljoner kronor. Resterande del av anslagssparandet får inte användas av myndigheten utan särskilt beslut av regeringen.

[125] Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten.

Anslag 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling omfattar utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av anslagsfinansierade anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Anvisat anslag uppgår till 17 391 miljoner kronor. Regeringen har indelat anslaget i två anslagsposter ap. 1 Utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel på 16 361 miljoner kronor och ap. 3 Forskning och teknikutveckling m.m. på 1 030 miljoner kronor. Även för detta anslag har regeringen begränsat Försvarsmaktens möjligheter att använda anslagssparandet från 2004; för ap 1 till 470 miljoner kronor och för ap 2 till 30 miljoner kronor.

Beställningsbemyndiganden

För budgetåret 2005 har riksdagen beslutat om en bemyndiganderam på 68,5 miljarder kronor för beställning av försvarsmateriel. Riksdagens beslut innebär att regeringen bemyndigas att under 2005 för ramanslaget 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling* besluta om beställningar av materiel, anläggningar, samt forskning och teknikutveckling som inklusive tidigare gjorda beställningar medför utgifter på högst 68,5 miljarder kronor efter 2005.

(Tusental kronor)	Utfall 2003	Prognos 2004	Förslag 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007 –
Utestående åtaganden vid årets början	68 163 300	67 727 237[2]	66 517 933		
Nya åtaganden	18 564 376[1]	14 535 893[3]	19 373 126		
Infriade åtaganden	19 350 439	15 745 197[4]	17 391 059[4]	17 392 627	51 107 373
Utestående åtaganden vid årets slut	67 377 237	66 517 933	68 500 000		
Erhållet/föreslaget Bemyndigande	71 600 000	68 500 000	68 500 000		

[1] Bemyndigandet ska enbart avse de åtaganden som kräver anslag som ännu inte tilldelats. Därför har avdrag gjorts motsvarande det utgående anslagssparandet på 2 050 603 tkr.

[2] Korrigerat med indraget anslagssparande på 350 000 tkr. Ett indraget anslagssparande innebär att bemyndiganderamen måste höjas med motsvarande belopp.

[3] Efter avdrag för ett prognostiserat anslagssparande ut från 2004 på 2 645 950 tkr.

[4] Endast åtaganden som inte finansieras med ingående anslagssparande.

Källa: Budgetpropositionen för 2005, utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap och sårbarhet.

I regleringsbrevet har regeringen delat in den bemyndiganderam som riksdagen beslutat i två delramar, en för ap. 1 och en för ap. 3. Denna indelning är indikativ och Försvarsmakten redovisar endast mot den totala ramen.

Anslag/ap/dp	2005	2006	2007 –	
	Bemyndiganderam	Infriade förpliktelser	Infriade förpliktelser	Slutår
6:2 ap.1	67 330 000	16 500 627	50 829 373	
6:2 ap. 3	1 170 000	892 000	278 000	

Belopp angivna i tkr.

Källa*:* Regleringsbrev för 2005 avseende Försvarsmakten.

I enlighet med kraven i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag lämnar Försvarsmakten i årsredovisningen en bemyndiganderedovisning som visar hur stor del av ramen som har utnyttjats. Utnyttjandegraden i slutet av budgetåret visar det framtida anslagsbehovet fördelat på budgetår.

Systemet med beställningsbemyndiganden för anskaffning av försvarsmateriel började tillämpas under 1940-talet. Enligt beslut[126] i 1948 års riksdag utverkade Kungl. Maj:t riksdagens bemyndigande att medge utläggande av beställningar av flygmateriel m.m. Det huvudsakliga syftet var att undvika stora reservationer under anslaget. Det skulle åstadkommas genom att för anskaffningar av flygmateriel som fördelar sig över flera budgetår komplettera anslagsanvisning för budgetårets anskaffningar med ett bemyndigande att lägga ut beställningar och således binda utgifter för kommande budgetår. Ett år senare infördes ett bemyndigandesystem även för armén och marinen.[127]

Beställningsbemyndiganden för försvaret har beräknats och redovisats på olika sätt sedan systemet infördes (se bilaga 5).

Fram till och med budgetåret 1993/94 disponerade Försvarets materielverk materielanslagen och de därtill hörande bemyndiganderamarna. Ramarna avsåg enbart de beställningar som Försvarets materielverk fick lägga ut under budgetåret. Även om bemyndiganderamen enbart avsåg de beställningar som myndigheten fick lägga ut under budgetåret lämnade regeringen i anslutning till berörda anslag en redogörelse för de totala utestående åtagandena, den s.k. bemyndigandeskulden.

Bemyndigandeskulden beräknades enkelt som summan av de bemyndiganden riksdagen beslutat minus summan av anvisade anslag. Bemyndigandeskulden visade således inte alltid de utestående åtagandena som var följden av gjorda beställningar. Regeringen har dock i vissa fall i budgetpropositioner eller motsvarande redovisat hur stor del av de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnade som ännu inte var utnyttjade[128].

Sedan budgetåret 1994/95 ska bemyndiganderamen täcka dels de beställningar som myndigheten får lägga ut under budgetåret, dels beställningar från tidigare år som inte har levererats (infriats) under budgetåret.

[126] Kungl. Maj:ts proposition nr 208 given den 9 april 1948, s. 25-28.

[127] SOU 1952:45, 1948 års budgetutredning, s. 121 och 126-127.

[128] Statsverkspropositionen år 1960: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln, s. 221.

Investeringsplan

I budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till en investeringsplan för Försvarsmakten.

Investeringsplan	Utfall 2003	Prognos 2004	Budget 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Materiel och anläggningar	18 322	16 417	16 361	16 915	17 769
Forskning och teknikutveckling	1 028	1 029	1 030	950	900
Summa investeringar	*19 350*	*17 446*	*17 391*	*17 865*	*18 669*
Anslag	19 350	17 446	17 391	17 865	18 669
Summa finansiering	*19 350*	*17 446*	*17 391*	*17 865*	*18 669*

Belopp angivna i miljoner kronor.
Källa: Budgetpropositionen för 2005.

Investeringsplanen är regeringens förslag till inriktning för materielanskaffningen för den kommande treårsperioden. Investeringar i materiel och anläggningar omfattar bland annat de materielobjekt som regeringen styr genom objektsramar. I anslutning till investeringsplanen i budgetpropositionen redogör regeringen för vilka andra materielobjekt som ingår i investeringsplanen specificerat på det som redan har beställts, återstår att beställa samt planeras att beställas under de tre år som investeringsplanen avser. Motsvarande redogörelse lämnas också för forskning och teknikutveckling.

Uppgifterna i regeringens förslag till investeringsplan härrör från Försvarsmaktens materielplan som lämnas till regeringen i en hemlig bilaga till budgetunderlaget.

Objektsramar

Större investeringar i materielsystem styrs och följs upp av regeringen i s.k. objektsramar. Begreppet introducerades först 1982 för att skapa en helhetssyn på investeringarna i JAS och för att kunna följa upp förändringar i JAS-anskaffningen.

Den första redovisningen av objektsramar till riksdagen, utöver JAS, gjordes 1998[129]. I en bilaga till budgetpropositionen lämnar regeringen sedan 2001 en redovisning för samtliga objektsramar. Denna redovisning omfattar enbart de materielobjekt som regeringen styr med objektsramar. Enligt regeringens förslag[130] till förändrad styrning av Försvarsmakten m.m. ska samtliga materielinvesteringar som beslutas av statsmakterna fortsättningsvis in-

[129] Riksrevisionen (RiR 2004:6) Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning, s. 37.
[130] Prop. 1997/98:83, s. 12-14.

ordnas i objektsramar. En objektsram innebär inte en anslagstilldelning utan är ett sätt att styra och följa upp materielinvesteringarna över tiden.

En objektsram ska bestå av ett väldefinierat materielinnehåll, en ekonomisk kostnadsram samt en tidsplan. Det är regeringen – på förslag av Försvarsmakten – som fastställer objektsramen och beslutar om anskaffningar inom varje objektsram. Objektsramarna följs upp årligen i en särskild redovisning som Försvarsmakten lämnar till regeringen under mars månad. Denna redovisning utgör grunden för regeringens redovisning av objektsramarna i budgetpropositionen.

I objektsredovisningen i budgetpropositionen lämnar regeringen information om bl.a. följande: Materielobjekt som styrs med ramar, planeringsperiod, total kostnadsram, anslagsutfall för föregående period, prognos för innevarande och förslag till nästa år. I bilagan redogör regeringen också för de objektsramar den avser att avsluta eller att omdefiniera genom att förlänga perioden eller förändra den ekonomiska ramen. Regeringen redovisar även objektsramens materiella innehåll och hur den ska redovisas av Försvarsmakten.

5.3 Underlag från Försvarsmakten till regeringen

I sitt budgetunderlag till regeringen lämnar Försvarsmakten förslag till behov av anslag och beräknade avgifter, anslagskredit, låneram för anläggningstillgångar, räntekontokredit samt bemyndiganderamar.

Budgetunderlaget[131] för år 2005 grundar sig på regeringens planeringsanvisningar från den 26 juni 2003 och innehåller fyra olika planeringsalternativ (grundalternativet oförändrad ekonomi, samt planeringsalternativen minus 3, minus 6 och plus 3 miljarder kronor). För varje planeringsalternativ beskriver Försvarsmakten bl.a. de militärstrategiska planeringsförutsättningarna och konsekvenserna för förbandsutveckling och materielutveckling per funktion för perioden 2005-2014.

All den information som berör Försvarsmaktens behov av bemyndiganden lämnas i form av hemliga bilagor till budgetunderlaget. Det huvudsakliga skälet till att information om bemyndiganderamar och materielplan lämnas hemligt är den försvars- och industrisekretess som omger försvarets materielförsörjning. Försvarsmakten lämnar information om materielplan och bemyndiganden i följande hemliga bilagor.

Plan för materielanskaffning (bilaga 1)

Den materielplan som utarbetas och fastställs av Försvarsmakten visar dels vilken materiel som har beställts, dels vilken materiel som Försvarsmakten planerar att beställa i ett tioårsperspektiv. Planen omfattar materielens hela

[131] Försvarsmaktens Budgetunderlag för år 2005 med Särskilda redovisningar (HKV 23 383:62995).

livscykel från projektering till avveckling. Materielplanen revideras en gång per år.

Regeringen ställer vissa krav på hur materielplanen ska vara utformad. I regleringsbrevet anger regeringen att materielobjekt som omfattar vidareutveckling, utveckling eller nyanskaffning där den totala kostnaden uppgår till 50 miljoner kronor eller mer ska särredovisas. Dessutom ska Försvarsmakten särredovisa investeringar i anläggningar med en total kostnad på 30 miljoner kronor eller mer samt beställningar av forskning och teknikutveckling där den totala kostnaden uppgår till 20 miljoner kronor eller mer.

Försvarsmaktens materielplan som underställs regeringen är omfattande och innehåller specificerad information om beställningar per objekt fördelad över hela planperioden. Fördelningen per år visar objektets betalningsplan, dvs. när leveranser planeras och därmed också anslagsbehovet för aktuella år. Av planen framgår också utbetalningar ackumulerat fram till och med året innan och prognostiserade betalningar för innevarande år. Dessutom redovisas beställningar och betalningsplan för objektets olika stadier, dvs. om beställningen avser utveckling, nyanskaffning eller vidareutveckling. För varje objekt visas också den totala kostnaden fördelad på beställt respektive planerat. Objekten grupperas i materielplanen under olika kategorier; objektsramar, regeringsobjekt, objekt > 50 Mkr, övriga objekt < 50 Mkr. Informationen specificeras också på tidigare gjorda beställningar och planerade beställningar fram till och med år 2004 respektive planerade beställningar under år 2005.

Tabell 5.1 Plan för materielanskaffning

Materielobjekt/år		Objektets betalningsplan								
		Total kostnad	Utbetalt t.o.m. 2003-12-31	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010-2014
Objekt 1	Best Plan									
Objekt 2	Best Plan									
Osv.	Best Plan									

Materielplanen utgör grunden för försvarets materielförsörjning. Planen utgör också basen för beräkningarna i bemyndiganden och objektsredovisning som Försvarsmakten lämnar till regeringen.

Materielplanen som ligger till grund för Försvarsmaktens beräkningar och förslag till bemyndiganden innehåller enligt Försvarsmakten ekonomiska osäkerheter[132]. Den beställda verksamheten uppgår till ca 66 miljarder kronor. I huvudsak är beställningar lagda till Försvarets materielverk och resterande till FMLOG och marinbaserna. Den planerade verksamheten, enligt

[132] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005, bilaga 7, s. 6-14.

planeringsalternativ minus 3 miljarder kronor, från 2005 till och med 2014 omfattar materieluppdrag för ca 100 miljarder kronor.

I materielplanen finns bl.a. en reserv för s.k. teknikfaktor på ca 9 miljarder kronor. Det avser kostnadsökningar som inte täcks av den årliga prisomräkningen. Denna reserv kan således inte nyttjas för materielförnyelse inom försvaret. I materielplanen finns också en reserv på ca 6 miljarder kronor för materiel som ännu inte är identifierad, men som anses nödvändig för försvarets materielförsörjning.

Plan för anskaffning av anslagsfinansierade anläggningar (bilaga 2)

Försvarsmakten redovisar en separat plan för anskaffning av anslagsfinansierade anläggningar.
Tabellen ser likadan ut som tabell 5.1 ovan. Informationen specificeras på Regeringsobjekt (objekt > 30 Mkr) och Övriga objekt. Därutöver specificeras informationen under dessa två kategorier i form av beställt eller planerat objekt före år 2005, under 2005 och efter 2005.

Plan för forskning och teknikutveckling (bilaga 3)

Försvarsmakten redovisar också en separat plan för forskning och teknikutveckling. Tabellen är strukturerad på samma sätt som tabell 5.1 ovan. Informationen specificeras på Regeringsobjekt (objekt > 20 Mkr) och Övriga objekt. De övriga specificeras i följande indelning.

Forskning
- Ledning och information
- Bekämpning, rörlighet och skydd
- Logistik
- Övrigt

Teknikutveckling
- Ledning och information
- Bekämpning, rörlighet och skydd
- Logistik
- Övrigt

Förslag till bemyndiganderam (bilaga 4)

I denna bilaga lämnar Försvarsmakten förslag till bemyndiganderamar för anslag 6:2, dels totalt, dels specificerat på anslagsposter 6:2:1 och 6:2:3.
Försvarsmakten lämnar fullständiga beräkningar (bemyndiganderamar) för tre år framåt i tiden, trots att kravet i regelverket är att myndigheterna ska lämna fullständiga beräkningar enbart för kommande år (2005).

Tabell 5.2 Förslag till bemyndiganderam

Anslag 6:2 totalt	Utfall 2003	Prognos 2004	Beräknat 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Utestående åtaganden vid årets början Nya åtaganden Infriade åtaganden Utestående åtaganden vid årets slut Erhållet/föreslaget bemyndiganderam					
Anslagspost 6.2.1, materiel och Anläggningar	Utfall 2003	Prognos 2004	Beräknat 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Utestående åtaganden vid årets början Nya åtaganden Infriade åtaganden Utestående åtaganden vid årets slut Erhållet/föreslaget bemyndiganderam					
Anslagspost 6.2.3, Forskning och Teknikutveckling	Utfall 2003	Prognos 2004	Beräknat 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Utestående åtaganden vid årets början Nya åtaganden Infriade åtaganden Utestående åtaganden vid årets slut Erhållet/föreslaget bemyndiganderam					

Beställningsbemyndiganden för materielobjekt (bilaga 5)

I denna bilaga redovisar Försvarsmakten beräknat behov av bemyndiganden för 2005 specificerat på beställt materiel t.o.m. 2004 och planerat materiel för 2005. Bemyndigandebehovet redovisas också dels totalt dels specificerat på summa objektsramar, regeringsobjekt, objekt > 50 mkr etc.

Tabell 5.3 Beställningsbemyndiganden för materielobjekt

Försvarsmakten totalt	2005	2006	2007	2008	2009	Summa 06-09	Efter 2009	Totalt Behov
Objektramar t.o.m. 2004 Regeringsobjekt t.o.m. 2004 Objekt > 50 mkr t.o.m. 2004 Övriga obj (< 50 mkr) t.o.m. 2004 Vidmakthåll t.o.m. 2004 Avveckling t.o.m. 2004 Summa 2004								
Objektramar 2005 Regeringsobjekt 2005 Objekt > 50 mkr 2005 Övriga obj (< 50 mkr) 2005 Vidmakthåll t.o.m. 2005 Avveckling t.o.m. 2005 Summa 2005								
Beräknat behov av bemyndiganden för beställd och planerad materiel t o m 2005								
Förskjutning enligt tabell Plan för materielanskaffning								
Totalt behov av bemyndiganden för materiel								

I bilaga 6 och 7 lämnar Försvarsmakten motsvarande tabell som visar bemyndigandebehovet för anslagsfinansierade anläggningar respektive för forskning och teknikutveckling.

Behov av beställningsbemyndiganden för år 2005 (bilaga 8)

Bemyndigandebehov för 2005 som Försvarsmakten lämnar i tabell 5.2 ovan specificeras i denna bilaga dels i form av beställningar t.o.m. budgetåret 2004, dels beställningar under budgetåret 2005.

Tabell 5.4 Behov av bemyndiganderam för år 2005

Anslag 6.2 totalt	Beställningar t o m budgetåret 2004	Beställningar under budgetåret 2005
Objektsramar Regeringsobjekt Anmälningsobjekt Övriga objekt		
Förskjutning / ränta m.m. enligt tabell Plan för materielanskaffning		
Anslagspost 6.2.1, materiel och anläggningar	Beställningar t o m budgetåret 2004	Beställningar under budgetåret 2005
Objektsramar Regeringsobjekt Anmälningsobjekt Övriga objekt		
Förskjutning / ränta m.m. enligt tabell Plan för materielanskaffning		
Anslagspost 6.2.2, forskning och teknikutveckling	Beställningar t o m budgetåret 2004	Beställningar under budgetåret 2005
Anmälningsobjekt Övriga objekt		

Övrigt underlag

Utöver de åtta hemliga underbilagor som Försvarsmakten lämnar i samband med budgetunderlaget lämnar också myndigheten underhand en bemyndiganderedovisning per objekt. I denna redovisning specificerar Försvarsmakten bemyndiganderamen på 68,5 miljarder kronor per objekt. Den objektsvisa informationen kategoriseras och summeras sedan i en totalsammanställning på följande sätt.

Tabell 5.5 Redovisning av bemyndiganden per objekt

Bemyndiganderedovisning	Betalningsplan					
	2006	2007	2008	Efter 2008		Summa
Utestående förpliktelser						
Summa objektsramar						
Summa Regeringsärenden						
Summa objekt > 50 Mkr						
Summa Övriga objekt						
Summa Forskning och teknikutveckling						
Summa anläggningar						
Summa utestående förpliktelser	XXX	XXX	XXX	XXX	Y1	
Nya förpliktelser						
Summa Nya Objektsramar						
Summa Regeringsärenden						
Summa objekt > 50 Mkr						
Summa Övriga objekt						
Summa Forskning och teknikutveckling						
Summa Anläggningar						
Summa nya förpliktelser	XXX	XXX	XXX	XXX	Y2	
Summa totalt behov av bemyndiganden för 2005	XXX	XXX	XXX	XXX		= Y1 + Y2

I tabellen ovan visas summa utestående förpliktelser (Y1) och summa nya förpliktelser (Y2) fördelad på år. Summan av Y1 och Y2 ger bemyndiganderamen för 2005. Summan av de enskilda åren visar det årliga medelsbehovet (betalningsplan).

Försvarsmakten lämnar också årligen en särskild redovisning av objektsramar.

5.4 Analys och utvärdering av bemyndigandesystemet hos försvaret

Analysen i detta avsnitt bygger dels på allmänna utgångspunkter om bemyndiganden, dels bemyndigandenas hantering hos Försvarsmakten. Analysen har gjorts utifrån ett antal frågeställningar som beskrivs i det följande.

Behövs bemyndiganden?

Innan bemyndigandesystemet infördes finansierades långsiktiga ekonomiska åtaganden genom täckningsprincipen. Denna princip innebar att anslag anvisades samma år som åtagandet gjordes oavsett när utbetalningarna skulle genomföras. Riksdagen anvisade i princip anslag för att täcka investeringens samtliga kostnader trots att investeringen genomfördes över flera år. När systemet med beställningsbemyndiganden infördes anvisade riksdagen inte längre anlag för hela investeringen utan enbart i den takt medel behövdes för årets utbetalningar. Sedan systemet infördes är det inte längre det årliga anslaget utan det av riksdagen beslutade beställningsbemyndigandet som ger regeringen och Försvarsmakten rätt att beställa försvarsmateriel och därmed ikläda staten förpliktelser som inte täcks av det årliga anslaget.

I fråga om kravet på beställningsbemyndiganden är regeringsformen tydlig (se avsnitt 5.1). Det kan konstateras att regeringen och dess myndigheter behöver ha riksdagens bemyndigande för att kunna teckna avtal med försvarsindustrin avseende försvarets materielbeställningar. Hur regeringen har valt att definiera behovet av bemyndiganden har dock varit uppe till diskussion.

Försvarets bemyndiganden har tidigare granskats av Riksdagens revisorer[133]. Vid revisorernas granskning framkom att utgiftsområdena behandlades olika med avseende på beställningsbemyndiganden. Exempelvis Vägverket och Banverket under utgiftsområde 22 Kommunikationer saknade beställningsbemyndiganden från riksdagen för sina långsiktiga beställningar av vägar och järnvägar. Regeringskansliet ansåg i samband med granskningen att det räckte med riksdagens inriktningsbeslut och att regeringen beslutar om investeringsplaner för vägar och järnvägar. Regeringen menade sålunda att det inte behövdes några bemyndiganden från riksdagen när Vägverket och Banverket tecknade bindande avtal med entreprenörer som innebär framtida utgifter för staten[134].

Ekonomistyrningsverket ansåg i sitt remissvar[135] till riksdagens revisorers rapport[136] att det fanns behov att utreda huruvida riksdagens inriktningsbeslut i sig är att betrakta som bemyndigande.

---

[133] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret.

[134] Ibid. s. 20-22.

[135] Ekonomistyrningsverket Dnr 13-427/2000.

[136] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret.

Efter behandlingen av revisorernas rapport har regeringen gjort en annan bedömning än tidigare och inhämtar sedan budgetåret 2001 beställningsbemyndiganden från riksdagen för Vägverkets och Banverkets vägar och järnvägar.

Regeringens bedömning och handlande visar tydligt att riksdagens inriktningsbeslut eller godkännande av investeringsplaner inte kan ersätta systemet med beställningsbemyndiganden.

Är riksdagen bunden av sina bemyndiganden?

Ett bemyndigande innebär att riksdagen ger regeringen och dess myndigheter befogenhet att ingå ekonomiska förpliktelser som innebär framtida utgifter för staten. Den grundläggande tanken med bemyndiganden är således att anslag ska anvisas och användas vid den tidpunkt då ekonomiska förpliktelser behöver infrias. Bemyndigandesystemet medger Försvarsmakten möjlighet – via Försvarets materielverk – att ingå långsiktiga avtal med industrin. De avtal som Försvarets materielverk tecknar med industrin är rättsligt bindande.

Av förarbetena till regeringsformen framgår att ett inriktningsbeslut inte är rättsligt bindande men kan få stor betydelse för riksdagens framtida handlingsutrymme. ”I den mån riksdagen skulle fatta formliga flerårsbeslut måste den emellertid alltid vara rättsligt oförhindrad att sedermera ändra sådana beslut, låt vara att under mellantiden uppkomna civilrättsliga förpliktelser för staten måste infrias”.[137]

Den fråga som måste ställas i detta sammanhang är om bemyndiganden är en garanti för att riksdagen kommer att anvisa det anslag som behövs när Försvarsmakten ska betala sina materielleveranser beställda med stöd av tidigare beslutade bemyndiganden. Både konstitutionsutskottet och finansutskottet men också finansdepartementet har konstaterat att regeringen och myndigheterna ska kunna utgå från att riksdagen kommer att anvisa anslag, dvs. de medel som behövs i enlighet med tidigare beslutade bemyndiganden[138].

Försvarsmakten anser att riksdagens försvarsbeslut och materielplanen är styrande för materielförsörjningen. Bemyndiganden som riksdagen varje år tar ställning till har en direkt koppling till försvarsbeslutet och materielplanen. Om statsmakterna ändrar inriktningen för försvaret måste Försvarsmakten kunna hantera förändringarna.

För ytterligare analys hänvisas till rubriken Balans mellan bemyndiganden och ekonomisk ram, underrubrik Effekter av förändrade anslagsnivåer och finansiella begränsningar.

---

[137] SOU 1972:15, Grundlagsberedningen, Regeringsform och Riksdagsordning, s. 113-115.

[138] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret, s. 24.

Har beställningsbemyndiganden någon funktion i statsmakternas styrning?

Även om regeringsformens krav på beställningsbemyndiganden är klar och tydlig är det inte säkert att beställningsbemyndigandena i praktiken fungerar som ett instrument för styrningen av regeringen och myndigheterna.

Ekonomistyrningsverkets intervjuer med representanter från Försvarsmakten, Banverket och Vägverket, Riksrevisionen m.fl. visar att statsmakternas beslut om beställningsbemyndiganden av myndigheterna inte uppfattas vara styrande på samma sätt som beslut om anslag, låneramar etc. De intervjuade myndigheterna och revisorerna anser snarare att bemyndiganden är för teoretiska, hanteras endast som restpost och medför mycket administration. Såväl Försvarsmakten som Vägverket och Banverket menar att bemyndiganden inte spelar någon reell roll i regeringens styrning av myndigheterna. De intervjuade anser att statsmakternas styrning ska ske via anslag och inte via bemyndiganden.

Beställningsbemyndiganden från riksdagen däremot fyller både ett formellt och ett sakligt betingat behov. Riksdagens bemyndiganden till regeringen ska vara beloppsmässigt begränsade och gälla för ett bestämt ändamål.[139]

En viktig aspekt i detta sammanhang är vad riksdagen vill eller önskar med en förbättrad bemyndiganderedovisning. Vill riksdagen enbart få en förbättrad redovisning och bättre beslutsunderlag för att kunna bedöma bemyndigandenas koppling till den beslutade ekonomiska ramen i försvarsbeslutet och effekterna för kommande års anslag eller önskar riksdagen via beställningsbemyndiganden besluta om försvarets materielförsörjning? Kort uttryckt: Vill riksdagen få underlag och redovisningar för att styra bättre eller för att styra mer?

De utredningsrapporter, propositioner, utskottsbetänkanden som studerats inom ramen för detta uppdrag förefaller peka på att riksdagen utöver en förbättrad redovisning av bemyndiganden också önskar få möjligheter till mer styrning av exempelvis försvarets långsiktiga bindningar i försvarsmateriel. Försvarsutskottet har upprepade gånger ställt krav på ökat inflytande för riksdagen när det gäller försvarets materielförsörjning. I sitt senaste betänkande[140] anser försvarsutskottet att regeringens redovisning av Försvarsmaktens materielförsörjning i budgetpropositionen för 2005 och i försvarspropositionen inte svarar mot de krav på ökat inflytande som riksdagen har ställt. Utskottet utgår från att regeringen utvecklar sina redovisningar och framställningar till riksdagen, bl.a. för att riksdagen genom formella ställningstaganden ska kunna godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt.

---

[139] SOU 1996:14, Budgetlagsutredningen, s. 169.

[140] Bet. 2004/05:FöU4, Sveriges försvarspolitik 2005-2007, s. 164 och 188-189.

Balans mellan bemyndiganden och ekonomisk ram

De anslag som riksdagen anvisar på statsbudgeten är ettåriga och syftar till att finansiera det årets utgifter. Bemyndiganden däremot ska täcka beställningar som redan har gjorts, eller kommer att göras under budgetåret, och som kräver anslagsmedel under kommande budgetår. Bemyndiganden binder sålunda anslagsmedel för flera budgetår framåt i tiden. Det är därför viktigt att beställningarna och deras infrianden över tiden planeras noggrant så att dessa sammanfaller med det anslag som myndigheten har till sin disposition.

För försvarets del bör de bemyndiganden, som regeringen lämnar förslag om i budgetpropositionen och som riksdagen fattar beslut om, utgå från ekonomiska ramen för försvarsbeslutsperioden. Beställningsvolymen för försvarets materiel utgörs av den årliga ram för beställningsbemyndiganden som riksdagen har fattat beslut om. Det är försvarets materielplan som Försvarsmakten lämnar till regeringen som utgör basen för förslaget om bemyndiganden. Försvarsmaktens materielplan tas fram med utgångspunkt från statsmakternas beslut. Det betyder att riksdagens beslut om ekonomiska ramar och dess godkännande av inriktningen för materielförsörjningen inom ramen för försvarsbeslutet är styrande för materielplanen. Givet de ekonomiska ramar som har legat till grund för materielplanen bör Försvarsmakten utgå från att den har de anslagsmedel som är nödvändiga för att kunna betala för försvarets materielleveranser.

I en rapport[141] från Riksrevisionsverket berördes kopplingen mellan det ekonomiska utrymmet (anslagsramen) för anskaffning av försvarsmateriel och planerade anskaffningar enligt materielplanen. Riksrevisionsverket såg en risk för att anslagsramen för 2004-2012 inte skulle räcka för att finansiera de materielsystem som angavs i Försvarsmaktens materielplan.

Prövning av bemyndiganden

I vissa fall är riksdagens årliga beslut om anslag i realiteten ett verkställighetsbeslut i förhållande till tidigare fattade beslut. Det gäller främst anslag för verksamheter med omfattande materielbeställningar, som görs med stöd av beslutade bemyndiganden.

Detta uppmärksammades av såväl grundlagsberedningen[142] som budgetlagsutredningen.[143] Grundlagsberedningen menade att ”om de årliga budgetbesluten i realiteten mest har karaktär av verkställighetsbeslut i förhållande till tidigare fattade, långsiktigare avgöranden, borde det i princip företrädesvis vara de senare som riksdagen ägnar sin uppmärksamhet åt”. Budgetlagsutredningen menade å sin sida att ”ett bemyndigande som ges i dag är således liktydigt med att anslag behöver anvisas i morgon. Det är därför

[141] RRV 2002:14, Försvarets omstrukturering, s. 10-11.

[142] SOU 1972:15, Grundlagsberedningen, Regeringsform och riksdagsordning, s. 113-115.

[143] SOU 1996:14, Budgetlagsutredningen, s. 168.

naturligt att beslut om omfattningen av och ändamålet för ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbelopp".

För att upprätthålla balansen mellan bemyndiganden och anslagsram förutsätts att bemyndigandenas storlek prövas i anslutning till beredningen av anslagsnivån. Om statsmakterna inte prövar bemyndigandenas storlek i relation till beslutade anslagsramar finns det risk för att infrianden över åren inte kan täckas med de årliga anslag som Försvarsmakten anvisas eller tilldelas. En sådan bristande balans uppstod för armén under 1970-talet[144].

Riksdagen har möjlighet att eliminera eventuella risker som innebär att regeringen och Försvarsmakten lägger ut beställningar som överstiger de beräknade anslagsnivåerna. Detta kan åstadkommas bl.a. genom att riksdagen förutom beslut om bemyndiganderam också beslutar om hur stora de årliga infriandena (betalningar) får bli. Motsvarande begränsningsmöjligheter kan också tillämpas av Regeringen.

Effekter av förändrade anslagsnivåer och finansiella begränsningar

De ekonomiska ramarna för försvarets materiel (anslag 6:2) reduceras genom beslut fattade av såväl riksdagen som regeringen. Riksdagen har i de senaste försvarsbesluten beslutat om anpassningar som innebär stora förändringar i den ekonomiska ramen. I princip har hela reduceringen av den ekonomiska ramen enligt 2001 års försvarsbeslut på fyra miljarder kronor skett mot materielanslaget 6:2.

Enligt Försvarsmakten[145] är det ekonomiska utrymmet i materielanslaget under de närmaste åren i princip intecknat av beställningar som gjorts utifrån tidigare beslut och planering och som grundade sig på en större ekonomisk ram.

Bestämmelserna i 7 och 8 §§ budgetlagen ger regeringen rätt att begränsa dispositionen och användningen av de anslag som riksdagen anvisar. Dessa begränsningar kan ske på följande sätt:

- I 11 och 11 a § § anslagsförordningen finns en generell bestämmelse om begränsningar i myndigheternas disposition av anslagssparandet, den s.k. "tre-procentaren". Ofta fattar regeringen särskilda beslut om vad som ska gälla för disposition av anslagssparandet. Dessa beslut tar över den generella bestämmelsen i anslagsförordningen.

- Regeringen beslutar om indragning av anslagsbelopp.

- Regeringen för viss del av anslaget (en anslagspost) till regeringens disposition.

[144] Ds Fö 1978:1 Beställningsbemyndiganden och betalningsmedel.

[145] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005, s. 6.

- Regeringen beslutar om villkor som begränsar myndigheternas användning av anslaget (utgiftsbegränsningar, limiter etc.).

För Försvarsmaktens del har regeringen, utöver den minskning av den ekonomiska ramen som riksdagen beslutat om, meddelat begränsningar av Försvarsmaktens disposition till anslaget. För materielanslaget 6:2 har detta skett på olika sätt under 2004 och 2005. För 2004 beslutade regeringen om utgiftsbegränsning (limit) som innebar att Försvarsmakten fick använda högst 19,3 miljarder kronor av tilldelat anslag och beräknat anslagssparande från 2003. För 2005 beslutade regeringen att enbart 500 miljoner kronor av anslagssparandet från 2004 får användas av Försvarsmakten. Resterande anslagssparande får ej disponeras (användas) utan särskilt beslut av regeringen.

Reducering av anslag eller begränsningar i utnyttjandet av anslaget får effekter på Försvarsmaktens materielförsörjning. I budgetunderlaget[146] för 2005 redogör Försvarsmakten för konsekvenserna av de finansiella restriktioner som regeringen har beslutat om. Anslaget har enligt Försvarsmakten reducerats med 10 procent under innevarande försvarsbeslutsperiod. Anslagsbegränsningar i form av s.k. limiter och indragning av anslagsbehållningar har enligt Försvarsmakten föranlett betydande omplanering och förskjutningar avseende materielförsörjningen. I princip skjuter myndigheten leverans och betalning till kommande år.

Statsmakternas beslut om reduceringar i anslagsramen för försvarsmateriel bör också leda till reduceringar i bemyndiganderamen. Detta är viktigt för att upprätthålla balansen mellan anslagsramen och bemyndiganderamen. Om bemyndiganderamen inte reduceras finns det risk för att Försvarsmakten i framtiden inte har de anslagsmedel som behövs för att kunna betala för materielleveranser. En sådan situation kan uppkomma om beställningar har skett i enlighet med bemyndiganden som storleksmässigt inte har varit anpassade till anslagsramen.

Skulle regeringen besluta om indragning av det tilldelade anslaget eller anslagssparandet från föregående år kan det leda till att Försvarsmakten behöver omplanera och skjuta på leveranser och betalning till kommande budgetår. Under förutsättning att anslagsramen är oförändrad kräver sådana indragningar att statsmakterna kommande budgetår behöver utöka anslagsnivån motsvarande det indragna anslagsbeloppet.

På motsvarande sätt behöver Försvarsmakten skjuta på planerade leveranser och betalning till kommande budgetår om regeringen beslutar om utgiftsbegränsningar som innebär att Försvarsmakten får använda högst ett visst belopp från materielanslaget. Effekten av detta blir att myndigheten får ett stort anslagssparande. Normalt bör Försvarsmakten få disponera anslagssparandet för att finansiera de senarelagda leveranserna. Om anslagssparandet däremot dras in behöver statsmakterna kommande år öka anslagsnivån motsvarande det indragna beloppet.

[146] Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005, s. 2.

I budgetunderlaget för år 2005 berör Försvarsmakten frågan om anslagsreduktioner, indragningar och utgiftsbegränsningar. Försvarsmakten anser att det krävs långsiktiga, realistiska och stabila planeringsförutsättningar för att man ska kunna på ett effektivt sätt lösa sina uppgifter med god hushållning av tillgängliga resurser. Försvarsmakten anser att förutom en anslagsnivå som svarar mot av statsmakterna beslutad verksamhet krävs stabilitet i de ekonomiska förutsättningarna. Försvarsmaktens kostnader på kort sikt är fasta, vilket innebär att särskilda anslagsbegränsningar (limiter) och indragningar leder till allvarliga verksamhetskonsekvenser i form av bl.a. förskjutningar i materielleveranser.

Omplanering, omförhandling och senareläggning av leveranser för försvarsmateriel innebär ökade kostnader som tar utrymme från den framtida anslagsramen. Senareläggning av leverans och därtill hörande milstolpe fakturering (en modell för när fakturering ska ske och som tillämpas sedan 1997) från Försvarets materielverk till Försvarsmakten, till följd av finansiella begränsningar i anslaget, får vissa finansiella konsekvenser. Det medför bl.a. att Försvarets materielverk inte får de medel som behövs för att kunna finansiera planerade betalningar till industrin. Utbetalningar till industrin finansieras under tiden genom lån eller krediter och ger upphov till räntekostnader, som Försvarets materielverk senare kommer att fakturera Försvarsmakten.

Försvarets materielförsörjning har även behandlats av STYROM-utredningen. I sitt betänkande[147] föreslår utredningen att de finansiella styrmedlen bättre än hittills ska främja en effektiv användning av resurserna. Utredningen ansåg att Försvarsmakten bör bemyndigas att få ta i anspråk en anslagskredit om högst tio procent och ges möjlighet att disponera ett anslagssparande om högst tio procent av anvisat anslag.

Kan investeringsplanen ersätta systemet med beställningsbemyndiganden?

Under rubriken Behövs bemyndiganden?, har Ekonomistyrningsverket konstaterat att riksdagens godkännande av investeringsplaner inte kan ersätta systemet med beställningsbemyndiganden.

Den av riksdagen godkända investeringsplanen visar planerade anskaffningar (leveranser) för de kommande tre budgetåren. Investeringsplanen visar anskaffningar av materiel m.m. fördelat per år medan bemyndiganden fångar det tidigare skedet i processen, nämligen beställningen.

Mängden utlagda beställningar enligt bemyndiganderam är inte lika med mängden planerade anskaffningar (leveranser/betalningar) utan de senare utgör enbart en delmängd av beställningsstocken.

[147] SOU 2002:39, STYRning och Organisation av Materielförsörjningen för Försvaret, s. 251.

De årliga investeringarna i investeringsplanen visar i princip de anslagsmedel som behövs för att finansiera det årets anskaffningar. Beloppen i den investeringsplan som regeringen lämnar i budgetpropositionen för Försvarsmaktens materielanskaffningar sammanfaller i stort med beloppen i tabellerna för beräknade anslag, men också med beräknade infrianden i bemyndigandetabellen (se rubriken Samband mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden).

Även om den investeringsplan som godkänns av riksdagen utvidgas till att omfatta en tioårsperiod, dvs. samma tidsperiod som gäller för Försvarsmaktens materielplan, kan det inte ersätta beställningsbemyndiganden. Investeringsplanen innehåller information om beräknade anskaffningar (leveranser) för de kommande åren medan beställningsbemyndiganden fångar de beställningar som har lagts ut tidigare men också beräknade beställningar för nästkommande år. Redovisningarna skiljer sig både i tid men också i vilken fas objekten befinner sig i anskaffningsprocessen.

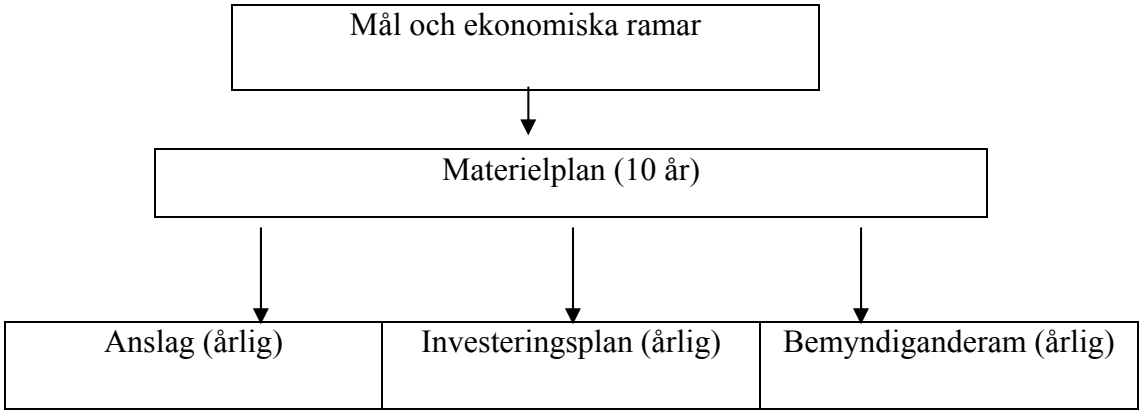
Varken i regeringsformen eller i budgetlagen ställs det några krav på att investeringsplaner ska finnas. En investeringsplan som riksdagen har godkänt är ett inriktningsbeslut och visar de år materielanskaffningar kommer att belasta anslaget. Planen har dock en viss funktion och ger, i enlighet med budgetlagens 31 §[148], rätt till regeringen att få besluta om disposition av försäljningsinkomster från egendom som använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan.

Samband mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden

Riksdagen beslutar om såväl mål som medel för försvarets insatsorganisation och dess operativa förmåga. För att nå de mål som riksdagen sätter upp behöver regeringen och i nästa led Försvarsmakten få riksdagens medgivande att beställa materiel. Materielbeställningarnas omfattning bestäms av vad som anses vara nödvändigt för att nå målet med de ramar som riksdagen har fastställt för försvaret.

De mål och ekonomiska ramar som riksdagen fastställer omvandlas av Försvarsmakten till en tioårig materielplan för försvarets materielförsörjning. Försvarsmaktens materielplan som underställs regeringen ligger till grund för årliga beräkningar av anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden som regeringen lämnar till riksdagen i budgetpropositionen.

[148] Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.



Det är viktigt att se hur dessa tre olika styrverktyg (anslag, investeringsplan och bemyndiganden) förhåller sig till varandra och att använda rätt verktyg. Statsmakternas styrning av Försvarsmakten sker i första hand genom uppsatta mål i enlighet med den mål- och resultatstyrning som tillämpas statsförvaltningen. Riksdagen styr också försvarssektorn genom beslut om ekonomiska ramar och andra ”inriktningsbeslut” som bl.a. påverkar omfattningen av försvarets materielförsörjning i den tioåriga materielplanen. Riksdagen kan också besluta om begränsningar genom att anvisa mindre anslag och reducera storleken på bemyndiganderamen jämfört med åren innan.

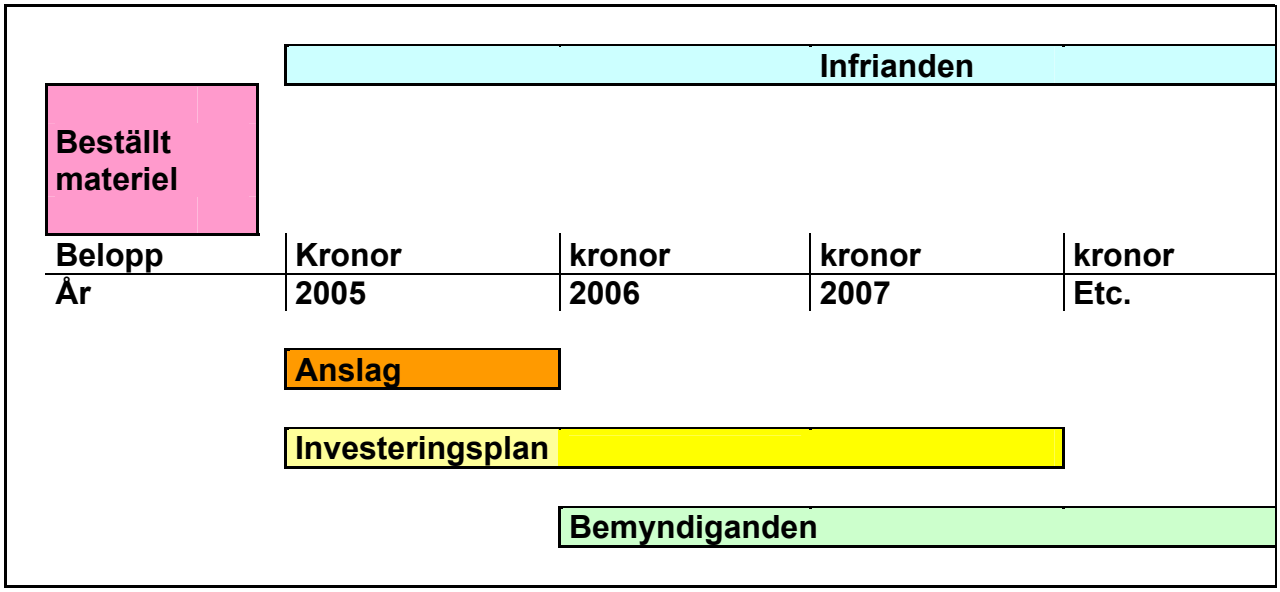
Tabell 5.6 Sammanställning av uppgifter från budgetpropositionen för Försvarsmakten

Miljoner kronor	Utfall 2003	Anvisat 2004	Budget 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Anslag	19 350	18 391[1]	17 391	17 865	18 669
Investeringsplan	19 350	17 446	17 391	17 865	18 669
Bemyndiganden (infriade åtaganden)	19 350	15 745[2]	17 391	17 392	---

[1] Utgiftsprognos 17 107.
[2] Endast åtaganden som inte finansieras med ingående anslagssparande.
Källa: Budgetproposition för 2005.

Av tabellen ovan framgår bl.a. att information om anslag, investeringar som framgår av investeringsplan och infriade åtaganden i bemyndiganderamen för Försvarsmaktens del i stort sammanfaller. Eventuella differenser för 2004 förklaras med att infrianden som svarar mot anslagssparandet inte finns med i tabellen. Inklusive sparandet (1 701) uppgår de prognostiserade totala infriandena till 17 446 miljoner kronor.

Sambandet mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden kan också illustreras med följande figur. Beräknade infrianden av beställt försvarsmateriel över tiden ligger till grund för beräkningar av anslag, investeringsplan och bemyndiganden.



Bemyndiganderam för 2005 ska täcka utestående åtaganden som myndigheten har per den 31 december 2005. Dessa åtaganden infrias under kommande budgetår, dvs. under 2006 och framåt.

Samband mellan beställningsbemyndiganden och objektsramar

Den redovisning av objektsramar som regeringen lämnar i form av bilaga i budgetpropositionen innehåller information om bl.a. kostnadsramen för objektet samt hur stor del av kostnadsramen som redan har infriats och som belastat statsbudgetens anslag.

Informationen i objektredovisningen kan inte på ett enkelt sätt kopplas till bemyndiganden. Den planerade kostnadsramen i regeringens objektsredovisning visar inte beställningsvolymen fram till och med det aktuella budgetåret utan är en plan för objektets totala kostnad.

På samma sätt visar den kvarvarande kostnadsramen i regeringens objektsredovisning inte alltid redan gjorda beställningar eller beställningar under det aktuella budgetåret. Beställningar inom den kvarvarande kostnadsramen sker i stället i enlighet med Försvarsmaktens materielplan. I fråga om objektsramar är det enbart beställningar fram till och med det aktuella budgetåret som kommer att ingå i bemyndiganderamen.

Det finns möjligheter att utveckla bemyndiganderedovisningen för att kunna se hur stor del av bemyndiganderamen som avser beställningar hänförliga till regeringens objektsramar. Detta kan ske direkt via bemyndiganderedovisningen i budgetpropositionen eller i specifikationer i anslutning till den.

Hur fungerar ramen för beställningsbemyndiganden?

Ramen för beställningsbemyndiganden som riksdagen fattar beslut om och som regeringen vidaredelegerar till Försvarsmakten utgör ett tak för försvarets beställningar (utestående förpliktelser) för det aktuella budgetåret.

Beställningsbemyndiganden fungerar på så sätt att när Försvarsmakten lägger ut nya beställningar (kontrakterade) ökar belastningen på bemyndiganderamen och när leverans sker av beställt materiel (anskaffning), dvs. när utgifter betalas och finansieras med anslag frigörs utrymme på bemyndiganderamen.

Utrymmet för beställningar (nya åtaganden) under året mot ramen är ett samspel mellan hur mycket av ramen som redan är intecknat och de infrianden som myndigheten beräknar göra under budgetåret. Detta framgår också av den bemyndigandetabell som regeringen presenterar i budgetpropositionen. För Försvarsmaktens del framgår utrymmet för 2005 års beställningar av bemyndigandetabellen i avsnitt 5.2, rubriken Beställningsbemyndiganden, raden Nya åtaganden, och beräknas till ca 19,4 miljarder kronor.

Av bemyndiganderedovisningen i budgetpropositionen framgår dock inte hur stor del av detta utrymme som avser vidmakthållande eller följdbeställningar och hur stor del som avser beställningar av nyutvecklat materiel.

Redovisning och beräkning av beställningsbemyndiganden

Beräkningen och redovisningen av beställningsbemyndiganden anses vara komplex och svår att förstå.

Beräkningen och redovisningen av bemyndiganden har såsom det beskrivs närmare i avsnitt 5.2 och bilaga 5 förändrats över tiden. Trots att bemyndigandesystemet har använts i drygt ett halvt sekel är det först de senaste tio åren som kraven på återredovisning av erhållna bemyndiganden blivit uttryckligt reglerat. Kravet gäller både myndigheterna gentemot regeringen och regeringen gentemot riksdagen. Generella krav på återredovisning för myndigheterna infördes i förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. och började tillämpas från och med budgetåret 1997. Någon separat återredovisning av utfallet mot bemyndiganden från regeringen, exempelvis i årsredovisningen för staten, lämnas inte. Däremot lämnar regeringen i samband med förslaget om bemyndiganden i budgetpropositionen information om utfallet för föregående år och en prognos för det pågående budgetåret.

Nu gällande förordningar och föreskrifter är formulerade som att enbart förpliktelser som inte täcks av redan anvisade/tilldelade anslag ska redovisas av myndigheterna i årsredovisningen. Utestående förpliktelser vid budgetårets slut som kan finansieras med anslagssparandet ska därmed inte redovisas

mot bemyndiganderamen. Riksdagen har ju redan anvisat medel för att täcka nämnda förpliktelser.

En analys av hur bemyndiganden redovisats i budgetpropositionen sedan de infördes (se bilaga 5) visar att bemyndigandeskulden har beräknats som den skuld för vilken riksdagen ännu inte har anvisat anslagsmedel. En redovisning, där enbart förpliktelser som inte täcks av redan anvisat anslag ingår, medför dock svårigheter vad gäller hur bemyndiganden ska beräknas och redovisas. Om anslagssparande, som reserverats för att finansiera förpliktelser, dras in måste statsmakterna besluta om en motsvarande ökning av bemyndiganderamen. Det innebär att de förpliktelser som tidigare svarade mot anslagssparandet efter indragningen måste täckas av bemyndiganderamen. Utgångspunkten är att regeringen och myndigheterna alltid måste ha ett bemyndigande för sina förpliktelser antingen genom anslaget eller genom ett särskilt beställningsbemyndigande.

Redovisningen av bemyndiganden och relationen till anslagssparande har komplicerats ytterligare sedan regeringen genom ändring i anslagsförordningen fr.o.m. 1999 begränsade myndigheternas disposition av anslagssparanden, den s.k. ”treprocentaren”. Vid bokslutstillfället vet myndigheten inte om den kommer att få behålla anslagssparande överstigande tre procent och således inte heller om hela anslagssparandet ska påverka redovisningen av utestående åtaganden mot bemyndiganderamen.

Fram till och med budgetåret 2002 redovisade Försvarsmakten samtliga utestående förpliktelser mot bemyndiganderamen. Efter att revisionen uppmärksammade detta ändrade Försvarsmakten sin redovisning i enlighet med gällande regelverk.

Redovisning mot bemyndiganden bygger inte på ekonomiska händelser utan på noteringar om avtal/kontrakt som förs i system utanför ekonomisystemet. Krav på noteringar infördes i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till 20 § anslagsförordningen fr.o.m. budgetåret 1997. I allmänna råden till den nämnda paragrafen står det bl.a. att ett åtagande som ingåtts inte är en ekonomisk händelse som enligt 5 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring ska bokföras. Åtagandena bör dock verifieras med en handling, exempelvis expedierat beslut om bidrag, ett undertecknat kontrakt eller liknande. Det ställs i huvudsak samma krav på sådant underlag som på en verifikation till en ekonomisk händelse.

Trots de krav som ställs i föreskrifterna till anslagsförordningen finns det stora osäkerheter i det underlag som ligger till grund för beräkning och redovisning av bemyndiganden. Myndigheternas noteringar om förpliktelser görs antingen manuellt eller i sidoordnat datasystem. I en granskning[149] av Försvarsmaktens bemyndiganden konstaterade Riksdagens revisorer att Försvarsmakten saknade administrativt stödsystem som kan hantera bemyndiganden. Enligt uppgift har Försvarsmakten sommaren 2000 tagit ett nytt datasystem i bruk. Systemet är främst ett planerings- och uppföljningssystem som används för Försvarsmaktens materielförsörjning. Då systemet

[149] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret, s. 5 och 30.

inte är anpassat enbart för beräkning och redovisning av bemyndiganden, finns det risk för avvikelser och osäkerheter i det underlag som ligger till grund för Försvarsmaktens beräkningar och förslag för bemyndiganden.

Registrering i systemet av nya åtaganden, infriade åtaganden och återtagande av åtaganden sker löpande (veckovis). Försvarsmakten kan numera löpande under året ta fram information om storleken på utestående åtaganden. Alla beställningar i systemet kan sorteras under vissa rubriker, exempelvis objektsramar. Under hösten 2004 har Försvarsmakten tagit en ny version av datasystemet i drift. Denna har möjlighet att skilja på ändringar i beställningar, vilket innebär att en omförhandlad beställning kan relateras till den ursprungliga beställningen.

Alla beställningar som Försvarsmakten lägger ut registreras i systemet. Även sådana beställningar som är myndighetsinterna tas med. Man räknar dock med att de flesta av de interna beställningarna är ettåriga och därmed inte finns med i bemyndiganderedovisningen i årsredovisningen. Dessutom utgör sådana åtaganden bara en bråkdel av de totala åtagandena. De beställningar som registreras och redovisas är till övervägande del Försvarsmaktens beställningar till Försvarets materielverk, vilket innebär att uppgifterna inte avser Försvarets materielverks beställningar till industrin. Det är beställningarna (åtaganden) till industrin som är juridiskt bindande för staten.

Redovisning för längre tidsperioder

Myndigheternas redovisningar av bemyndiganden i årsredovisningen och i budgetunderlaget och regeringens redovisning i budgetpropositionen har utvecklats under de senaste åren. I budgetpropositionen för 1999 redovisades bemyndigandebehovet enbart för det år budgeten avsåg.

Tabell 5.7 Regeringens förslag till bemyndiganden för Försvarsmakten i budgetpropositionen

Miljoner kronor	1999 Beräknat
Utestående förpliktelser vid årets början	96 841
Nya förpliktelser	12 795
Infriade förpliktelser[1]	-19 585
Utestående förpliktelser vid årets slut	90 051
Föreslagen bemyndiganderam	90 051

[1] Utgiftsutfall till följd av ingångna förpliktelser.
Källa: Budgetpropositionen 1999, utgiftsområde 6, Totalförsvar.

Beräkning och redovisning i myndigheternas budgetunderlag till regeringen och i regeringens budgetproposition till riksdagen sker sedan 2000 för flera år. Fullständig redovisning lämnas för det år budgetpropositionen avser samt utfall för föregående år och en prognos för innevarande år. Därutöver redovisas åtagandenas infrianden fördelad på kommande budgetår. Se avsnitt 5.2, rubriken Beställningsbemyndiganden.

Riksdagens revisorer[150] ansåg i sin granskning att regeringens redovisning i budgetpropositionen till riksdagen bör omfatta fler budgetår än den redovisning som lämnas i dagsläget. Försvarsutskottet behandlade revisorernas förslag hösten 2000.[151] I likhet med revisionen kunde försvarsutskottet se fördelar med att bemyndigandebehovet redovisas fullständigt tre år framåt i tiden. En fullständig beräkning skulle enligt utskottet ge besked om vilket fritt utrymme som finns för nya beställningar. Utskottet ansåg också att det fanns fördelar med en överblick bakåt av bemyndiganden.

Tabell 5.8 Riksdagens revisorers förslag till bemyndiganderedovisning i budgetpropositionen

	År t-4 utfall	År t-3 Utfall	År t-2 utfall	År t-1 Utfall	År t prognos	Ar t+1 beräknat	År t+2 beräknat	År t+3 beräknat	År t+4 – beräknat
Utestående förpliktelser vid årets början									
Nya förpliktelser									
Infriade förpliktelser									
Utestående förpliktelser vid årets slut									
Erhållen/föreslagen/beräknad Bemyndiganderam									

I en bilaga till budgetunderlaget lämnar Försvarsmakten redan i dag fullständiga bemyndiganderamar för tre år framåt i tiden, Beräkningarna för år 2 och 3 är mycket osäkra på grund av omplaneringar, förseningar etc. och kan medföra stora justeringar i redovisningarna mellan två budgetår. Den osäkerhet och de eventuella justeringar som kan bli aktuella kan försvåra förståelsen av de belopp som redovisas i bemyndiganden mellan två budgetår. Dessutom är det inte alls säkert att en sådan utvidgad redovisning entydigt skulle visa det utrymme som finns för nya beställningar.

Flera bemyndiganderamar eller ram med utförligare redovisning?

Som framgår av redovisningen i bilaga 5 beslutade riksdagen fram till och med budgetåret 1994/95 om flera bemyndiganderamar. De olika ramarna avsåg försvarets beställningar av materiel, anläggningar och forskning och teknikutveckling uppdelade på armén, marinen och flygvapnet.

Konstruktionen av försvarets bemyndigandebehov och riksdagens beslut om dessa kopplades i princip till de anslag som riksdagen beslutade för försvaret. Detta möjliggjordes av att riksdagen anvisade flera anslag för försvarets materielförsörjning. Det gav riksdagen sannolikt en reell möjlighet att utöva finansmakten men också se bemyndigandenas koppling till försvarets materielförsörjning uppdelad i olika vapengrenar eller funktioner.

I samband med att Försvarsmakten inrättades som myndighet den 1 juli 1994 förändrades också anslagskonstruktionen. Riksdagen anvisar för närvarande till Försvarsmakten två anslag varav ett avser anskaffningar av ma-

[150] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret, s. 5 och 28.
[151] Bet. 2000/01:FöU1, rskr. 2000/01:58.

teriel, anläggningar och forskning och teknikutveckling. Riksdagen beslutar samtidigt om en bemyndiganderam för beställningar av nämnda anskaffningar. Försvarsutskottet anser att den nu gällande ordningen försvårar riksdagens möjligheter till styrning av försvarets materielförsörjning. Utskottet efterfrågar bättre styrmöjligheter men också bättre redovisning.

Även Riksdagens revisorer har i sin granskning av försvarets bemyndiganden efterfrågat en bättre redovisning.[152] Revisorerna ansåg att regeringen bör informera riksdagen om vilka materielobjekt bemyndiganderamen består av. Mot bakgrund av att objektsramarna utgör huvuddelen av materielanskaffningen menade revisorerna att regeringens redovisning av bemyndiganden kan utgå från objektsredovisningen.

Försvarets materielförsörjning omges av sekretess. Det handlar om såväl försvars- som industrisekretess. Riksdagens revisorer[153] ansåg att en utförlig redovisning av materielanskaffningen kan innehålla hemliga uppgifter. Revisorerna ansåg dock att regeringens redovisning till riksdagen i största möjliga mån ska vara öppen.

Vem som ska besluta om försvarets materiel eller nivån på bemyndiganden kan skilja sig mellan olika länder. I Sverige är det regeringen (ca 90 procent) och Förvarsmakten som beslutar om materielbeställningar. Riksdagen beslutar om en enda bemyndiganderam som regeringen sedan indelar i två delramar. Som jämförelse kan exempelvis nämnas Finland, där parlamentet beslutar om bemyndiganderamar per objekt eller funktion.

Bemyndiganden har, sedan de infördes, av riksdagen aldrig beslutats på objektnivå. Däremot beslutade riksdagen om flera bemyndiganderamar så länge materielanslaget anvisades till armén, marinen och flygvapnet. Inte heller regeringen tilldelar bemyndiganden per objekt till Försvarsmakten, trots att regeringen har det underlag som behövs för att kunna tilldela bemyndiganden på en sådan nivå.

Innan Försvarsmakten inrättades disponerades försvarets bemyndiganden av Försvarets materielverk. Denna ordning gällde fram till dess Försvarsmakten inrättades den 1 juli 1994. Dessförinnan fick Försvarets materielverk objektindelade bemyndiganderamar i regleringsbrevet (hemliga bilagor) och myndigheten redovisade bemyndiganden per objekt (hemliga bilagor).

Vem ska disponera försvarets bemyndiganden?

Till och med budgetåret 1993/94 disponerades försvarets materielanslag och bemyndiganden av Försvarets materielverk. Verkets kostnader för materielförsörjningen finansierades med anslag varför enbart beställningar mot industrin (civilrättsliga åtaganden) redovisades mot bemyndiganden.

---

[152] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret, s. 5 och 26-27.

[153] Riksdagens revisorer (1999/2000:8) Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret, s. 27-28.

Från och med budgetåret 1994/95 disponeras såväl materielanslaget som bemyndiganden av Försvarsmakten. Den beslutade bemyndiganderamen och det anvisade anslaget täcker både materielbeställningarna mot industrin och kostnaderna för materielförsörjningen hos Försvarets materielverk.

En fråga som behöver analyseras i detta sammanhang är vem som ska disponera försvarets bemyndiganden – Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

Det finns ett tydligt samband mellan bemyndiganderam och det anslag som ska finansiera de åtaganden som redovisas mot ramen. Anslag och bemyndiganderam bör därför normalt tilldelas en och samma myndighet.

En överföring av bemyndiganderamen till Försvarets materielverk skulle möjliggöra att de civilrättsliga åtagandena mot industrin redovisas mot bemyndiganderamen i stället för de åtaganden som finns mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. En ordning där materielanslaget disponeras av Försvarsmakten och bemyndiganderamen helt eller delvis av Försvarets materielverk kan emellertid medföra en komplicerad hantering mellan berörda myndigheter som inte helt kan belysas inom ramen för detta uppdrag. En sådan överföring flyttar exempelvis gränsen från beställningar mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk som inkluderar materielverkets kostnader för materielförsörjningen till mellan Försvarets materielverk och industrin. Bemyndiganderamen kommer då att täcka enbart beställningarna mot industrin. Grovt uppskattat skulle det innebära att behovet av bemyndiganderam minskar med ca 15-20 procent. Det blir inte längre möjligt att upprätthålla den tydliga kopplingen (se avsnitt 5.4, rubriken Samband mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden) som finns mellan beräknat anslag och de årliga infriandena i bemyndiganden, då anslaget också ska täcka materielverkets kostnader för materielförsörjningen.

Dagens bemyndigandemodell innefattar alla åtaganden som myndigheten ikläder oavsett om det riktar sig till någon utanför staten eller till annan myndighet. Det innebär att modellen inkluderar åtaganden som inte är juridiskt bindande för staten. Det kan motiveras med att bemyndiganden ger en grund för beräkningen av de årliga anslagen samt att det skulle vara kostsamt och administrativt ohanterligt att särskilja de inomstatliga åtagandena. Regeringen kan dock – inom ramen för bibehållen modell – med viss periodicitet eller vid behov till riksdagen redovisa hur stor del av åtagandena som motsvaras av civilrättsliga åtaganden mot industrin.

5.5 Överväganden och förslag

Ekonomistyrningsverket föreslår

- att den nu tillämpade bemyndigandemodellen bibehålls. Bemyndiganderamen ska även fortsättningsvis täcka dels beställningar från tidigare år som inte kommer att infrias under budgetåret, dels de beställningar som myndigheten får lägga ut under budgetåret.

- att Försvarsmaktens beställningar (åtaganden) som finns vid slutet av budgetåret redovisas mot bemyndiganderamen. Det innebär att det inte bör vara tillåtet att som för närvarande ingå åtaganden för kommande år med stöd av anslag som redan tilldelats myndigheten.

- att regeringens redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen utvecklas och lämnar förslag om hur redovisningen i budgetpropositionen kan presenteras. Ekonomistyrningsverket anser att riksdagens beslut även fortsättningsvis bör avse ramen per anslag även om ramen är specificerad på olika grupper av objekt etc.

  a) Bemyndiganden specificeras på grupper av materielobjekt.

  b) Regeringen lämnar förslag till fullständiga bemyndiganderamar även för år t+2 och t+3.

  c) Informationen i regeringens objektredovisning i bilaga till budgetpropositionen sammanställs i en inledande tabell för att öka dess informationsvärde.

- Ekonomistyrningsverket anser det rimligt att investeringsplanen slopas.

Bemyndiganden har en tydlig koppling till riksdagens beslut om anslag och är en del av riksdagens finansmakt. Ur riksdagens perspektiv är besluten om bemyndiganden skarpa. De fyller en funktion då de ger regeringen och dess myndigheter det medgivande som behövs för att få ikläda staten ekonomiska förpliktelser som kräver framtida anslagsmedel. Riksdagens beslut om ändrad inriktning av verksamheten och anslagsnivåer förändrar inte den funktion som bemyndiganden har, då staten är skyldig att infria (finansiera) redan ingångna civilrättsliga avtal.

Ekonomistyrningsverket kan dock konstatera att de studerade myndigheterna inte upplever att bemyndiganden är styrande för verksamheten. De anser sig styras främst med anslag, samt mål och inriktning för verksamheten.

Styrning med bemyndiganden sker främst genom att riksdagen bestämmer ett tak för de beställningar som regeringen och dess myndigheter får göra och på så sätt binda riksdagen för framtida anslag.

Riksdagen har uttryckt önskemål om att dels få en förbättrad redovisning av bemyndiganden, dels få besluta eller godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt. Ekonomistyrningsverkets överväganden och förslag fokuserar på hur redovisningen till riksdagen kan förbättras.

Ekonomistyrningsverket lämnar förslag till redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen som innebär att kraven på underlag från Försvarsmakten ställs högre än vad det generella regelverket kräver. Syftet är att tillgodose riksdagens informationsbehov. De utökade kraven kan hanteras utan att det generella regelverket behöver ändras.

Modellen för bemyndiganden

Ekonomistyrningsverket har studerat olika alternativ till modeller för beräkning och redovisning av bemyndiganden. Ekonomistyrningsverket har kommit fram till att den nuvarande modellen är att föredra. Bemyndigande-ramen bör även fortsättningsvis täcka dels beställningar från tidigare år som inte kommer att infrias under budgetåret, dels de beställningar som myndigheten får lägga ut under budgetåret. Ekonomistyrningsverket ser fördelar med det nuvarande beräknings- och redovisningssättet.

En av de modeller som Ekonomistyrningsverket har studerat är den som tillämpades fram till och med budgetåret 1993/94. Bemyndiganderamen avsåg i denna modell enbart de beställningar som försvaret fick lägga ut under budgetåret. Den årliga ramen täckte inte alla de utestående förpliktelser som regeringen och dess myndigheter hade iklätt sig. Regeringen redovisade samtidigt i budgetpropositionen bemyndigandeskuldens storlek som visade samtliga utestående förpliktelser. Modellen innehöll redovisningar som var komplexa och svåra att förstå, varför Ekonomistyrningsverket inte föreslår en återgång till denna modell.

Den tredje modellen som Ekonomistyrningsverket har studerat består av en bemyndiganderam som avser flera år, s.k. flerårsbemyndiganden. En sådan ram skulle visa bemyndiganden för ett materielobjekts totala kostnad och inte de beställningar som tidigare år har lagts ut eller kommer att läggas ut under budgetåret. Ramen skulle sedan minska i takt med leveranser. Denna modell har stora likheter med den kostnadsram för objektsramar som redovisas i regeringens objektsredovisning i budgetpropositionen.

Denna modell bedöms ha följande svagheter ur styrningssynpunkt:

- Skapar stora behållningar av outnyttjade bemyndiganden.
- Bemyndigandet blir inte bundet till ett bestämt budgetår.
- Fordrar bemyndiganderam per objekt.
- Kan kräva återkommande riksdagsbeslut om justeringar i förhållande till den ursprungliga ramen.

Ekonomistyrningsverket föreslår ingen övergång till en modell med flerårsbemyndiganden mot bakgrund av de svagheter som berörs ovan.

Bemyndiganden och anslag

Ekonomistyrningsverket föreslår att Försvarsmaktens beställningar (åtaganden) som finns vid slutet av budgetåret redovisas mot bemyndiganderamen. Ekonomistyrningsverket anser därför att det inte bör vara tillåtet att som för närvarande ingå åtaganden (beställa) för kommande år med stöd av anslag som redan tilldelats myndigheten. I budgetpropositionen bör dock regeringen lämna en redogörelse av hur stor del av de redovisade totala åtagandena (bemyndigandeskulden) som kräver framtida anslag.

En sådan ordning kräver att förseningar i beräknade materielleveranser (infrianden som påverkat beräkningen av den beslutade bemyndiganderamen) behöver hanteras. Så länge det handlar om mindre förseningar kan dessa hanteras inom den marginal som finns beräknad i bemyndiganderamen. I de fall stora leveransförseningar inträffar kan det hända att de utestående åtagandena vid budgetårets slut överstiger bemyndiganderamen. Ett sådant överskridande bör inte ses som ett ”verkligt” överskridande under förutsättning att motsvarande belopp finns som ett anslagssparande. Det beror på att något överskridande av den bemyndiganderam som riksdagen har beslutat om inte har skett, då riksdagens beslut avser de åtaganden som kräver framtida anslag.

Den nu gällande tillämpningen av bemyndiganden gör det möjligt att ingå åtaganden med stöd av anslag. Anslagsbehållningen hos myndigheten blir därmed ”öronmärkt”, trots att det inte finns någon garanti för att anslagsbehållningen finns kvar när åtagandet ska infrias. Det blir svårt att bedöma myndighetens ekonomiska situation, exempelvis vilka ytterligare åtaganden som får göras och att bedöma om anslagsbehållningar behövs eller inte.

Ekonomistyrningsverkets förslag torde vara förenligt med bestämmelserna i 12 § budgetlagen[154] som ger regeringen och myndigheterna rätt att beställa varor och tjänster eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det som statsbudgeten avser. Ekonomistyrningsverkets förslag i detta hänseende kräver inga ändringar i budgetlagen.

Redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen

Ekonomistyrningsverket anser att riksdagens beslut även i fortsättningen ska avse bemyndiganderamen även om den kan vara specificerad på olika grupper av objekt etc.

Ekonomistyrningsverket lämnar här förslag som sammantaget bör bidra till att förbättra redovisningen av försvarets bemyndiganden i budgetpropositio-

[154] Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

nen. Ekonomistyrningsverket anser att regeringens förslag till försvarets bemyndiganden i budgetpropositionen bör presenteras i olika tabeller som visar de viktigaste materielobjekt som ingår i bemyndiganden.

Tabell 5.9 Förslag till bemyndiganderam

	Utfall t-1	Prognos t	Förslag t +1	Beräknat t +2	Beräknat T +3 –
Utestående åtaganden vid årets början					
Nya åtaganden					
Infriade åtaganden				a	
Prisförändringar					
Utestående åtaganden vid årets slut			b		
Erhållet/föreslaget bemyndiganderam					

Ekonomistyrningsverket föreslår i princip ingen ändring av tabell 5.9 utöver att prisförändringar mellan åren redovisas i en egen rad. I anslutning till anslagstabellen i budgetpropositionen bör regeringen lämna förslag till bemyndiganderam för det berörda anslaget. Regeringens förslag till riksdagsbeslut avseende bemyndiganderam i budgetpropositionen kopplas till denna tabell.

Tabell 5.10 Utestående åtaganden (t+1) specificerad på objekt

	Åtaganden (beställningar) t.o.m. år t	Åtaganden (beställningar) under år t +1	Summa
Objektsram 1			
Objektsram 2			
Objektsram 3			
Osv.			
Övriga materielobjekt			
Forskning och teknikutveckling			
Anläggningar			
Summa			b

I tabell 5.10 specificeras de utestående åtagandena för år t+1 som beräknats i tabell 5.9 på grupper av materielobjekt. Därutöver specificeras hur stor del av de utestående åtagandena som avser beställningar gjorda fram till och med prognosåret (t) samt hur stor del som avser beställningar som planeras göras under budgetåret t +1. Denna tabell visar de materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen samt eventuella kopplingar till investeringsplan och redovisningen av objektsramar.

Tabell 5.11 Beräknade infrianden av utestående åtaganden (t+1)

	Beräknade infrianden (betalningar)				
	t +2	t +3	t + 4	t +5 och framåt	Summa
Ingående åtaganden					
Objektsram 1					
Objektsram 2					
Objektsram 3					
Osv.					
Övriga materielobjekt					
Forskning och teknikutveckling					
Anläggningar					
Summa ingående åtaganden					
Nya åtaganden					
Objektsram 1					
Objektsram 2					
Objektsram 3					
Osv.					
Övriga materielobjekt					
Forskning och teknikutveckling					
Anläggningar					
Summa nya åtaganden					
Summa	a				b

Tabell 5.11 visar beräkningen av de årliga infriandena (betalningar) av utestående åtaganden för år t +1. Redovisningen specificeras i form av ingående åtaganden och nya åtaganden. Denna uppdelning visar hur stor del av ramen och infriandena som avser gamla åtaganden och hur stor del som avser åtaganden som beräknas ingås under t+1. Därutöver specificeras ingående och nya åtaganden också i olika grupper av objekt för att öka kopplingarna till investeringsplan och redovisningen av objektsramar. Summa årliga infrianden ger en indikation om framtida årliga anslagsbehov.

Objektsredovisning och investeringsplaner

Ekonomistyrningsverket har i avsnitt 5.4 analyserat sambanden mellan försvarets bemyndiganden, investeringsplaner och objektsramar och kommit fram till att dessa har olika innehåll samt redovisas och används för olika ändamål. Möjligheterna för att entydigt koppla informationen om bemyndiganden till investeringsplan eller objektsredovisningen i budgetpropositionen blir därför mycket begränsade.

Ekonomistyrningsverket ser dock vissa utvecklingsmöjligheter för såväl objektsredovisningen som investeringsplanen. Genom att specificera bemyndiganden och investeringsplanen i samma struktur ökar kopplingen och förståelsen mellan dessa men också kopplingen till redovisningen av objektsramar i budgetpropositionen.

Ekonomistyrningsverket föreslår att informationen i regeringens objektredovisning i budgetpropositionen sammanställs i en inledande tabell.

Tabell 5.12 Sammanställd objektredovisning

Objekt	Period	Total kostnadsram (högst)	Ack. utfall (betalning) t.o.m. t–1	Prognos (betalning) t	Förslag (betalning) t+1	Beräknat ack. utfall (betalning) t.o.m. t+1	Kvarv. ram
Objektsram 1							
Objektsram 2							
Osv.							
Summa							

Ekonomistyrningsverket har i avsnitt 5.4, rubriken Kan investeringsplanen ersätta systemet med beställningsbemyndiganden?, konstaterat att det inte finns några formella krav på att regeringen ska lämna förslag till investeringsplan i budgetpropositionen. Ekonomistyrningsverket anser det rimligt att investeringsplanen slopas, då den inte har något egentligt syfte och riksdagen inte ”klämmer” på den. Ett slopande kräver att det medgivande som regeringen har enligt 31 § budgetlagen och som innebär att regeringen får besluta om disposition av inkomster från försäljning av investeringar behöver regleras på ett annat sätt.

Om investeringsplanen ska finnas kvar bör den dels utformas i enlighet med den specificerade bemyndigandetabellen, dels omfatta hela planperioden (tio år). Riksdagens godkännande av investeringsplanen föreslås i så fall vara oförändrad, dvs. avse summan av investeringar. En utökning av investeringsplanen till att omfatta hela planperioden (tio år) skulle kunna ge riksdagen information om planerade investeringarnas storlek och samtidigt en indikation som kan vara användbar i statsmakternas prövning av bemyndiganden.

Tabell 5.13 Förslag till investeringsplan

Investeringsplan	Utfall År t -1	Prognos År t	Budget År t +1	Beräknat År t + 2	Beräknat osv.	Beräknat År t + n	Summa budget och beräknat År t+1 – t+n
Objektsram 1							
Objektsram 2							
Objektsram 3							
Objektsram n							
Övriga materielobjekt							
Forskning och teknikutveckling							
Anläggningar							
Summa investeringar							
Anslag							
Summa finansiering							

Bilagor

Bilaga 1 Principer för prissättning

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Avgiften för uppdragen som Försvarets materielverk debiterar Försvarsmakten grundar sig på två huvudkomponenter, kostnader som faktureras Försvarets materielverk från externa leverantörer samt kostnader för myndigheten Försvarets materielverk. Avgifterna sätts så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Materielverket finansierar huvuddelen av myndighetens kostnader genom att belasta uppdragen med dessa timpriser. Resterande del finansieras genom ett pålägg på kostnader för vissa administrativa och tekniska tjänster. Pålägget avser att täcka kostnader för administration, lokaler m.m. som orsakas av de administrativa och tekniska tjänsterna.[155]

Den andra huvudkomponenten i avgiften är kostnaden för Försvarets materielverks förädlingsvärde. Denna belastar till största delen uppdragen genom att ett pris per nedlagd timme tas ut. Timpriserna beräknas genom att de budgeterade totala myndighetskostnaderna divideras med det budgeterade antalet debiterbara timmar, avseende uppdrag från extern kund exklusive tid för uppdragsstyrning, offerering m.m.

Försvarets materielverk använder sig av två generella timpriser, dels en timtaxa för samtliga enheter där verifierings- och valideringsverksamheten inte ingår, dels en timtaxa för verifiering och valideringsverksamheten (VoV).

Prissättningsmodell för VoV-verksamheten

Inom VoV-verksamheten tillämpas en prissättningsmodell som bygger på två olika tillvägagångssätt:

1. Tidsredovisning på uppdrag enligt samma modell som övriga Försvarets materielverk, ger underlag för intäkter som täcker kostnaderna för personal och omkostnader.
2. Redovisning av tid för nyttjande av provsystem i olika projekt. Kostnader belastar projekten och reducerar kostnader för provsystemen. Provsystemens nettokostnader utgör en del av Försvarets materielverks resultat.

När det gäller punkt 1 ovan, gäller Försvarets materielverks generella modell och villkor för timprissättning. Punkt 2, dvs. avgifter för nyttjande av provsystemen, behandlar prissättningen för VoV-verksamheten. Grundprincipen är att full kostnadstäckning ska tillämpas. Respektive provsystem ska prissättas så att självkostnaden täcks.

[155] Samrådsunderlag, FMV 2004-11-19.

Avgifterna för nyttjande av provsystem betalas av huvudkunden Försvarsmakten, dels för en rörlig del som står i relation till provningens omfattning i tid, dels som en fast kostnad för infrastruktur m.m. Den rörliga kostnaden omfattar ca 45 procent och den fasta kostnaden ca 55 procent av kostnaden för provsystemen enligt budget för år 2004.[156]

FÖRSVARSHÖGSKOLAN

Försvarshögskolans[157] ekonomiska mål är att avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning nås samt så att det över tiden uppstår balans mellan intäkter och kostnader. Varje kundbeställning ska bära sina egna kostnader och samma principer för kostnadskalkylering/kostnadsfördelning ska gälla oberoende av finansieringssätt (avgiftsfinansiering respektive anslagsfinansiering).

För att uppfylla dessa mål och krav har Försvarshögskolan skapat en ekonomimodell med två steg, verksamhetsplanering respektive resursplanering.

Ekonomimodellens första steg – verksamhetsplanering

I detta steg planeras och kalkyleras produktionen av de produkter som efterfrågas av kunderna. Utgångspunkt för detta är kundernas offertförfrågningar samt påbörjade beställningar. I dessa förfrågningar framgår vad det är som det önskas offert på i kvantitativa och kvalitativa termer. I vissa anges även önskad leveranstidpunkt och högsta kostnadstak för offerten. Efter genomförd planering, som genomförs tidsrelaterat i mål- och resurstermer, kalkyleras kostnaderna för den aktuella offerten. Vid denna kalkylering utnyttjas de för året gällande avgifterna och pålägg, samt de specifika särkostnader som finns för den aktuella offerten. Exempel på dessa särkostnader är:

- resor,
- reseomkostnader (traktamente, logi m.m.),
- litteratur,
- externa lärar- och forskningstjänster,
- externa tryckeritjänster.

Detta steg leder till s.k. preliminära offerter som utnyttjas för modellens andra steg.

Ekonomimodellens andra steg – resursplanering

I detta steg planeras och kalkyleras de kostnader som ”organisationen FHS” förväntas ha för att hålla en ”produktionsapparat” dimensionerad för den förväntade efterfrågan från kunder kommande år. Grunden för denna förväntade efterfrågan fås från det första steget, ”verksamhetsplanering”.

[156] Ibid.

[157] Samrådsunderlag, FHS 2004-12-10.

Summan av de preliminära offerterna granskas och justeras eventuellt utifrån:

- genomförd produktion föregående år,
- prognoser för genomförd produktion innevarande år, och
- förväntade nya beställningar under kommande år.

Resursplaneringen och dess resultat, resursbudgeten, innehåller alla gemensamma ”skolkostnader” som krävs för den förväntade produktionsvolymen. Som exempel på dessa kostnader kan nämnas:

- personalkostnader för personal som är anställd vid Försvarshögskolan,
- pendlingskostnader för militär personal,
- lokalkostnader för Försvarshögskolans långtidsförhyrda lokaler,
- kostnader för ledningen av skolan,
- kostnader för att bibehålla kompetensen inom och utveckla skolans kärnkompetens/ämnen,
- kostnader för administration/stöd/service,
- kostnader för skolgemensamma aktiviteter och funktioner, t.ex. friskvård/sjukvård/externa besök,
- kostnader för IT-funktionen.

Utöver de ”skolkostnader” som redovisats tidigare har det för år 2004 och år 2005 varit nödvändigt att planera för det pågående förändringsarbetet och de kostnader som är förenat med dessa aktiviteter.

Denna resursplanering balanseras mot verksamhetsplanering i flera avseenden, som exempel kan nämnas:

- resursbudgetens kvantitativa personalresurser mot verksamhetsbudgetens behov av lärartimmar,
- lektionssalstillgång mot verksamhetsbudgetens lektionssalsbehov,
- tillgång av stödresurser mot behovet av stödresurser,
- resursbudgetens kostnader mot verksamhetsbudgetens intäkter.

Efter denna första balansering görs förändringar av de vid verksamhetsplaneringen använda avgifterna och påläggen utifrån kända prisförändringar för kommande år. Oftast utgörs dessa förändringar av personalkostnadsökningar orsakade av avtalade revisionsförhandlingar, uppräkningar av hyreskostnader enligt avtal samt andra kända avtalsförändringar. Förändringarna kan även utgöras av förändringar internt beslutade vid myndigheten eller ökade externa krav på myndigheten. Aktuella exempel för kommande år är förberedelser för och genomförande av flyttning till nya lokaler år 2005 respektive ökade krav på myndigheten att delta i pågående utredningar.

Denna resursbudget ges en status preliminärt fastställd av myndighetschefen.

När resursbudgeten är preliminärt fastställd beräknar varje enhet mera i detalj det antal timmar som respektive enhet kan/avser upparbeta (och därmed fakturera) mot externa beställningar. Beräkningarna görs för varje personal/kompetensgrupp som ingår i respektive enhet.

Denna volymberäkning har följande grundvärden:

- Normal årsarbetstid (vid 100 procent tjänstgöring) har satts till 1720 timmar/helår. I denna tid ingår ej tid för semester och normal frånvaro för sjukdom och tjänstledighet.
- 65 procent av denna årsarbetstid (1118 timmar) är vad skolan räknar med att kunna ta betalt för av kunderna för upparbetade beställningar. För personalgruppen forskare har fakturerbar tid satts till 75 procent av årsarbetstiden (1300). Motivet för detta är att en väsentlig del av deras kompetensutveckling uppfylls genom deras forskargärning som är fakturerbar.
- 35 procent (25 procent för forskare) av årsarbetstiden beräknas åtgå till kompetensutveckling och interna aktiviteter som t.ex. möten, egen administration, remissarbete, friskvård, utvecklingsarbete m.m.
- Chefer och administrativ personal, främst inom skolgemensamma funktioner, arbetar inte direkt i den externa produktionen och har därmed ingen, alternativt låg debiterbar tid. Oftast blir den debiterbara tiden noll.

Det görs även detaljberäkningar av interna resurser som är avsedda att utnyttjas vid upparbetade externa beställningar. Exempel på sådana resurser är:

- lektionssalar,
- studerandedatorer,
- tryckerikostnader,
- kompetenstillägg,
- ledningslaboratorier.

När dessa fyra underlag (resursbudget, tillgänglig volym arbetstid, volym av interna resurser, justerade avgifter och pålägg) finns görs en slutlig kontroll av balansen mellan resursbudgeten och verksamhetsbudgeten. Vid denna kontroll utnyttjas/används de priser som kommer att användas för slutgiltig kalkylering av de offerter som kommer att lämnas till kunderna. Leder denna kontroll till en acceptabel balans fastställer myndighets chef resursbudgeten för kommande år. Därmed kan de slutliga offerterna kan lämnas till kunderna. De offerter som accepteras av kunderna leder till beställningar som upparbetas, levereras och faktureras.

TOTALFÖRSVARETS FORSKNINGSINSTITUT

Totalförsvarets forskningsinstituts prissättning ska göras på affärsmässiga grunder, konkurrensneutralt och med full kostnadstäckning på lång sikt som ekonomiskt mål. [158]

Tillämpad prissättningsmodell

En för hela Totalförsvarets forskningsinstitut gemensam prissättningsmodell infördes för verksamheten år 2002. Gemensamma och enhetliga regler för

[158] Samrådsunderlag, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2004-11-22.

prissättning är, enligt forskningsinstitutet, viktiga för affärsmässigheten och för att kunder ska behandlas lika, oavsett vilken del av organisationen som säljer tjänsten.

Totalförsvarets forskningsinstituts utgångspunkter vid prissättning är bland annat att:

- hålla konkurrenskraftiga priser,
- medge långsiktig kompetensuppbyggnad,
- bygga upp nödvändigt myndighetskapital, 10 procent av omsättningen i den avgiftsfinansierade verksamheten,
- hålla priset oförändrat under verksamhetsåret,
- täcka myndighetens kostnader på lång sikt.

Vid beräkning av totalpriset för kunden ska, förutom personalkostnader beräknade med timpriser enligt fastställd prislista, även beräknad hyra för de anläggningstillgångar och lokaler som projektet utnyttjar, övriga interna och externa tjänster, materielkostnader och resor ingå. Dessutom ska ett pålägg i avgiftsutjämnande syfte för säkerställande av full kostnadstäckning ingå, efter beslut av berörd avdelningschef. Ett sådant pålägg tas aldrig ut i den anslagsfinansierade projektverksamheten och inte heller i projekt finansierade av exempelvis Försvarsmakten, när Forskningsinstitutet får en s.k. samlingsbeställning i god tid före verksamhetsårets början.

Metoder för fördelning av kostnader

Inför varje nytt verksamhetsår beräknas standardkostnader per timme och kategori på basis av varje individs inplacering i kategorier. Varje medarbetare redovisar sin tid på projekt. I den interna verksamheten faller en timkostnad ut till standardkostnad per timme. I den externa projektverksamheten läggs ett kostnadspålägg upp till externt pris per timme. På så sätt fördelas kostnaden för den gemensamma verksamheten på den externa projektverksamheten löpande under året. Timpriset (standardkostnad plus kostnadspålägg per timme) krediteras den administrativa verksamheten löpande under året och finansierar på så sätt de kostnader som belastar den gemensamma verksamheten.

FORTIFIKATIONSVERKET

Modellen för uthyrning har under år 2002 omarbetats i samråd med Försvarsmakten. Modellen har tagits i bruk vid fakturering av hyror avseende år 2004.[159]

Nyttjanderätter

Den 1 januari 2003 övertog Fortifikationsverket uthyrningen, förvaltningen och driften av Försvarets nyttjanderätter från Försvarsmakten. Nyttjanderätter omfattar bland annat hyresrätter, jakt- och fiskerätter samt jordbruks- och

[159] Samrådsunderlag, Fortifikationsverket, 2004-11-29.

bostadsarrenden. Hyressättningen omförhandlas löpande med nyttjaren, när kontraktet löper ut, till en marknadsanpassad prissättning.

Fortifikationsverket har olika timtaxor för tilläggstjänster och uppdrag.

Tilläggstjänster

Tilläggstjänster är tjänster som Fortifikationsverkets driftspersonal tillhandahåller sina hyresgäster för driftsuppgifter som inte ingår i hyressättningen. Oftast är detta tjänster av snabbutryckning eller av karaktären ”ej förutsägbara” uppgifter som hyresgästen i avtalet ej vill/kan binda det vid en viss periodicitet. Tjänsterna är driftsanknutna tjänster som utförs av hantverkare/driftspersonal. Tilläggstjänsternas timprislista består av en kalkylerad lön samt ett påslag (25 procent) som ska täcka driftspersonalens administration. Denna prislista som gäller över hela landet stämmer bra överens med de priser som förekommer för dessa tjänster på en ”öppna marknad”.

Uppdragstjänster

Uppdragstjänster utförs av personal med specialistkompetens, ofta med fortifikatorisk anknytning. Personal med denna kompetens har sina befattningar på Huvudkontoret eller vid Fastighetsområdenas staber. Uppdragstjänsternas timprislista består förutom av ovanstående prislista (avseende tilläggstjänster) även av ett påslag för administrationen på Huvudkontoret och Fastighetsområdenas staber. Administrationen av dessa projekt är tyngre än administrationen av tilläggstjänster. Här ingår dessutom ett finansiellt påslag för täckande av räntekostnader avseende konsult- och entreprenadfakturor som Fortifikationsverket administrerar innan de faktureras vidare till kund. Ett annat alternativ vore att ha ett procentuellt påslag på respektive faktura. Även här anser Fortifikationsverket att prislistan stämmer väl med de priser som förekommer för specialister på den ”öppna marknaden”.

TOTALFÖRSVARETS PLIKTVERK

Grunden för prissättningen för Totalförsvarets pliktverk är självkostnadsprincipen. Det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Beräkningen av timpriset utgår från kalkylering av Pliktverkets direkta kostnader för personal som genomför den avgiftsbelagda verksamheten och kostnader för stödproduktion inklusive en andel av Pliktverkets kostnader för lokaler vid regionkontoren.[160]
Pliktverket använder ett gemensamt timpris oavsett vilken personal eller organisationsenhet som utför uppgifterna. I timpriset ingår lönekostnader inklusive sociala avgifter. Timkostnaden är beräknad utifrån 1 275 timmar (75 procent av en årsarbetstid på 1700 timmar). Andelen 75 procent utgör ett erfarenhetsvärde som avser den del av den totala årsarbetstiden som kan

[160] Samrådsunderlag, Totalförsvarets pliktverk 2003-12-22.

faktureras kund och således leder till intäkter i verksamheten. Vidare görs ett pålägg för Pliktverkets stödproduktion exklusive lokaler vid regionkontoren. Ytterligare ett pålägg görs som avser tillägg för lokaler vid regionkontoren. Påläggen beräknas som ett genomsnitt för hela verket.

Bilaga 2 Försvarsmyndigheterna – Avgiftsintäkter uppdelade efter beställare

(Tkr)		
Myndighet 2003	**Finansiering, Tkr**	**Andel**
Försvarsmakten		
Anslag	40 994 569	96,91%
Bidrag/övrigt	135 951	0,32%
Avgiftsintäkter		
FMV	555 404	1,31%
FHS	10 714	0,03%
FOI	2 003	0,00%
TPV	8 434	0,02%
FRA	1 006	0,00%
FORTV	69 292	0,16%
Delsumma försvarsgemensamma myndigheter	**646 853**	1,53%
RK	18 950	0,04%
Luftfartsverket	92 908	0,22%
Polisväsendet	12 083	0,03%
SMHI	11 583	0,03%
Övriga statliga myndigheter	32 348	0,08%
Delsumma inomstatliga	**167 872**	0,40%
Övriga externa kunder	354 592	0,84%
Summa avgiftsintäkter	**1 169 317**	2,76%
Totalsumma	**42 299 837**	100,00%
Försvarets materielverk		
Anslag	0	0,00%
Bidrag/övrigt	31 603	0,17%
Avgiftsintäkter		
FM	17 732 362	98,15%
FHS	499	0,00%
FOI	7 221	0,04%
FORTV	1 878	0,01%
FRA	2 583	0,01%
KBM	18 702	0,10%
KBV	22 346	0,12%
LFV	2 571	0,01%
RA	6 807	0,04%
RPS	0	0,00%
SFV	310	0,00%
VINNOVA	0	0,00%
----	4 404	0,02%
Summa övriga statliga myndigheter	67 321	0,37%
Kommuner	48	0,00%
Övriga svenska kunder (företag)	53 554	0,30%
Utländska kunder	182 443	1,01%
Summa avgiftsintäkter	**18 035 727**	99,83%
Totalsumma	**18 067 330**	100,00%

Totalförsvarets forskningsinstitut		
Anslag	201 674	16,17%
Bidrag/övrigt	12 500	1,00%
Avgiftsintäkter		
FM	646 745	51,86%
FMV	228 370	18,31%
FHS	6 040	0,48%
SRV	3 969	0,32%
KBM	26 166	2,10%
Övr statl myndigheter och affärsverk	40 577	3,25%
Övriga svenska kunder	45 635	3,66%
Utländska kunder	35 373	2,84%
Summa avgiftsintäkter	**1 032 875**	82,83%
Totalsumma	**1 247 049**	100,00%
Försvarshögskolan		
Anslag	32 355	8,45%
Bidrag/övrigt	1 438	0,38%
Avgiftsintäkter		
FM HKV	273 070	71,34%
FM, förband m.m.	17 551	4,59%
Försvarsmyndigheter	24 625	6,43%
Övriga statliga mynd.	17 828	4,66%
Övriga kunder	15 882	4,15%
Summa avgiftsintäkter	**348 956**	91,17%
Totalsumma	**382 749**	100,00%
Totalförsvarets pliktverk		
Anslag	233 320	79,70%
Bidrag/övrigt	1 028	0,35%
Avgiftsintäkter		0,00%
FM inkl hemvärn o frivilligorg.	32 648	11,15%
Försvarshögskolan	440	0,15%
Övr mynd under Försvarsdep	244	0,08%
ÖCB/KBM	2 065	0,71%
Statens räddningsverk	216	0,07%
Socialstyrelsen	2 778	0,95%
Övriga statliga	475	0,16%
RPS	13 537	4,62%
Kriminalvårdsstyrelsen	4 480	1,53%
Kommuner/Landsting	1 214	0,41%
Övrigt	321	0,11%
Summa avgiftsintäkter	**58 416**	19,95%
Totalsumma	**292 764**	100,00%
Fortifikationsverket		
Anslag	0	0,00%
Bidrag/övrigt	25 115	0,84%
Avgiftsintäkter		0,00%
FM	2 723 773	91,34%
FMV	79 675	2,67%
FRA	33 045	1,11%
FOI	17 873	0,60%
Övriga	102 464	3,44%
Summa avgiftsintäkter	**2 956 830**	99,16%
Totalsumma	**2 981 945**	100,00%

Avgiftsutvecklingen 2001 - 2004

(Tkr)	2001	2002	2003	2004
Försvarsmakten				
FMV	513 671	519 156	555 404	516 917
FHS	22 873	10 370	10 714	10 293
FOI	1 373	1 483	2 003	1 227
TPV	7 048	7 007	8 434	8 874
FRA	2 170	1 416	1 006	594
FORTV	100 712	64 547	69 292	58 225
Delsumma försvarsgemensamma myndigheter	**647 847**	**603 979**	**646 853**	**596 130**
RK	21 220	18 337	18 950	22 495
Luftfartsverket	71 823	58 995	92 908	54 845
Polisväsendet	12 097	12 025	12 083	14 458
SMHI	12 841	10 693	11 583	11 349
Övriga statliga myndigheter	59 848	35 710	32 348	23 890
Delsumma inomstatliga	**177 829**	**135 760**	**167 872**	**127 037**
Övriga externa kunder	437 519	432 363	354 592	320 088
Summa	**1 263 195**	**1 172 102**	**1 169 317**	**1 043 255**

(Tkr)	2001	2002	2003	2004
Försvarets materielverk				
FM	21 165 834	19 279 592	17 732 362	15 806 776
FHS	3 132	345	499	535
FOI	4 525	4 787	7 221	7 342
FORTV	3 593	2 827	1 878	667
FRA	4 712	905	2 583	1 531
KBM	21 414	10 814	18 702	18 886
KBV	229 402	10 095	22 346	4 464
LFV	12 907	7 468	2 571	3 603
RA	7 415	6 634	6 807	5 980
RPS	4 040	0	0	440
SFV	0	0	310	4 951
VINNOVA	10 000	0	0	0
----	4 577	2 017	4 404	4 377
Summa övriga statliga myndigheter	305 716	45 892	67 321	52 775
Kommuner	0	0	48	0
Övriga svenska kunder (företag)	169 932	43 217	53 554	110 065
Utländska kunder	95 230	395 732	182 443	118 236
Summa	**21 736 711**	**19 764 433**	**18 035 727**	**16 087 852**

(Tkr)	2001	2002	2003	2004
Totalförsvarets forsknings-institut				
FM	549 294	616 595	646 745	669 985
FMV	160 483	224 432	228 370	255 426
FHS	5 573	6 388	6 040	7 705
SRV	15 039	13 652	3 969	2 830
KBM	20 225	18 167	26 166	15 904
Övr statl myndigheter och affärsverk	43 111	36 840	40 577	40 178
Övriga svenska kunder	40 191	39 535	45 635	53 040
Utländska kunder	61 099	22 177	35 373	35 911
Summa	**895 015**	**977 786**	**1 032 875**	**1 080 979**

(Tkr)	2001	2002	2003	2004
Försvarshögskolan				
FM HKV			273 070	
FM, förband m.m.			17 551	
Försvarsmyndigheter			24 625	
Övriga statliga mynd.			17 828	
Övriga kunder			15 882	
Summa			**348 956**	

(Tkr)	2001	2002	2003	2004
Totalförsvarets pliktverk				
FM inkl hemvärn o frivilligorg.	27 756	27 740	32 648	27 924
Försvarshögskolan	9	7	440	37
Övr mynd under Försvarsdep	103	12	244	194
ÖCB/KBM	2 423	2 556	2 065	2 033
Statens räddningsverk	48	478	216	673
Socialstyrelsen	2 770	2 762	2 778	2 763
Övriga statliga	3 140	3 215	475	339
RPS	11 061	13 079	13 537	12 612
Kriminalvårdsstyrelsen	527	5 363	4 480	2 661
Kommuner/Landsting	1 215	1 115	1 214	874
Övrigt	32	425	321	1 341
Summa	**49 083**	**56 753**	**58 416**	**51 450**

(Tkr)	2001	2002	2003	2004
Fortifikationsverket				
FM	2 691 691	2 644 158	2 723 773	2 689 493
FMV	108 799	94 843	79 675	88 306
FRA	25 015	24 700	33 045	29 022
FOI	26 784	12 481	17 873	18 948
Övriga	90 814	127 051	102 464	123 532
Summa	**2 943 103**	**2 903 233**	**2 956 830**	**2 949 301**

Bilaga 3 Kort om Försvarsmaktens logistik (FMLOG)

Försvarsmaktens logistik (FMLOG) [161] är en intern underhålls- och stödorganisation inom Försvarsmakten som bildades den 1 januari 2002. FMLOG är den största enskilda enheten inom Försvarsmakten med cirka 5 800 anställda vilket innebär att FMLOG utgör en tredjedel av Försvarsmakten.

Verksamhetens vision lyder:

”Försvarsmaktens logistik ska stödja operativ verksamhet, förband, centra och skolor genom att i egen regi främst tillhandahålla sådan underhålls- och stödverksamhet som är unik för militär verksamhet. Övriga behov ska där så är kostnadseffektivt i första hand tillgodoses genom anlitande av externa leverantörer. Nya produkter och tjänster inom logistikområdet ska ständigt utvecklas. Tillhandahållande av tjänster och produkter ska utvecklas genom ökad samordning inom Försvarsmakten och genom att en större andel av Försvarsmaktens behov inom logistikområdet kommer att tillgodoses genom anlitande av externa leverantörer.

Tjänster och produkter ska produceras mot efterfrågad volym och kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Relationerna till uppdragsgivarna ska präglas av ömsesidigt förtroende och partnerskap för att åstadkomma en effektiv ledning och styrning av verksamheten. Produktiviteten ska utvecklas genom ständiga förbättringar och stor flexibilitet vid val av driftsformer.”

FMLOG:s verksamhetsidé är:

”FMLOG är Försvarsmaktens leverantör av logistik, genom egen produktion av militärt unika tjänster och genom anlitande av externa leverantörer.”

Chefen för FMLOG styr verksamheten med stöd av FMLOG stab. Staben ska under år 2005 omlokaliseras från Karlstad till HKV i Stockholm. Verksamheten är vidare organiserad i tre divisioner som är underindelade i enheter. FMLOG:s verksamhet kommer att omorganiseras de kommande åren. Omorganisationerna är delvis egeninitierade i syfte att rationalisera antalet enheter och ledningsnivåer medan vissa delar av verksamheten omorganiseras och/eller läggs ned med anledning av nedläggningsbesluten i det senaste försvarsbeslutet[162]. Följande beskrivningar av divisionerna kommer således att stegvis förändras de närmaste åren.

Försörjningsdivisionen
Försörjningsdivisionens kärnverksamheter är förnödenhetsförsörjning, transporter och yttre miljö. Det finns totalt 71 bemannade arbetsplatser från Kiruna i norr till Malmö i söder. De nio försörjningsenheterna (FörsE) ger stöd till kunderna (förband, staber, skolor och centra) på lokal nivå. Stöd ges även till HKV. Fokus ligger på närheten till kunderna.

[161] Uppgifter om FMLOG har hämtats från www.fmlog.mil.se den 25 februari 2005.
[162] Prop. 2004/05:5, Vårt framtida försvar.

I försörjningsenheternas uppgifter ingår bland annat att tillhandahålla förnödenheter (utrustning, materiel) i serviceförråden, svara för servicen vid drivmedelsanläggningarna, utföra transporter samt att ta hand om miljöfarligt avfall.

Divisionschefen med divisionsstaben och ledningarna för de centrala produktionsenheterna för Transport, Förråd och Miljö är lokaliserade till Boden. I Karlstad finns Behovsenheten, Förnödenhetsavvecklingsenhetens centrala delar samt Baltstödsenheten.

Teknikdivisionen
Teknikdivisionen ingår i FMLOG och är Försvarsmaktens resurs vad gäller:

- Underhåll av Försvarsmaktens materielsystem inom MARK, SJÖ och LUFT,
- Tekniskt stöd,
- IS/IT-system,
- Reservmaterielförsörjning.

Divisionschef och stabschef med stab finns placerade i Arboga. Staben är uppdelad i avdelningar och teknikområdesledningar med huvuduppgift att biträda divisionschefen och samordna gemensamma frågor inom Teknikdivisionen.

Servicedivisionen
Servicedivisionen ger genom serviceenheter stöd och service till förband, skolor, staber, och centra runt om i landet. Stöd ges även till HKV. Servicedivisionen finns med verksamhet (serviceenheter) på varje garnison och på de flesta andra anläggningar som Försvarsmakten har. I Stockholm, centralt för Servicedivisionen, finns en reseenhet som upphandlar resor för hela Försvarsmakten och en upphandlings- och försäljningsenhet för samordning av Försvarsmaktens upphandlingskompetens. Servicedivisionens stab är lokaliserad till Karlskrona, med delar i Stockholm och Karlstad.

Serviceenheterna ska lämna den nära service som förband, staber, skolor och centra behöver lokalt. Verksamhet som inte är beroende av närhet kommer efterhand att samordnas på ett mindre antal platser i landet.

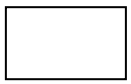
Servicedivisionen har sju tjänsteområden: lokalvård, resor, upphandling, administrativ service, förplägnad, ekonomiredovisning och löner. I Servicedivisionen ingår även två centrala enheter: reseenheten och upphandlingsenheten.

Bilaga 4 Processbeskrivning interndebiteringssystemet

Interndebiteringssystemet inom Försvarsmakten är en integrerad del av den interna styrningen (Försvarsmakten styrprocess/övergripande planerings- och uppföljningsprocess) vilket tydliggörs av de processbeskrivningar som Ekonomistyrningsverket har tagit fram. Processbeskrivningen har delats in i tre delprocesser; avtal, genomförande och uppföljning. Delprocess avtal omfattar även en enklare variant som avser avtal som revideras under budgetåret.

Följande symboler har använts i processbeskrivningarna:

Aktivitet =



Start/slut =

Beslut/vägval =

Medverkan i aktivitet =

Delprocess Avtal

Avtalsprocessen kan brytas ned i följande, stegvisa, aktiviteter:

1. **Fackområdesdialog**
   Avtalsprocessen startar med en fackområdesdialog mellan HKV (GRO) och FMLOG. Försörjnings- och teknikdivisionen har dialoger med fackområdesansvariga på HKV. Försörjningsdivisionen saknar en tydlig motpart. I dialogen diskuteras inriktningen av verksamheten och FMLOG:s produktionsförutsättningar.

2. **Måldialog**
   Fackområdesdialogen följs av en måldialog mellan GRO och FMLOG. Fr.om 2005 har måldialoger införts för övriga förband. Där mål för verksamheten och ekonomiska ramar (eventuella rationaliseringskrav) diskuteras med utgångspunkt i senaste budget.

3. **Direktiv för uppdragsförslag (DUF)**
   I mars månad utformar GRO direktiv för uppdragsförslag. Dessa sprids till divisionerna och i viss mån ner till enhetsnivå. Direktiven är mycket omfattande.

4. **Planerings- och budget direktiv (PBD)**
   FMLOG tar fram planerings- och budgetdirektiv vilka utformas och sammanställs på stabsnivå inom FMLOG.
5. **Underlag för offertförfrågan till förbanden**

FMLOG skickar därefter underlag för offertförfrågan till förbanden. Dessa baseras ofta på utfall från föregående år.

6. **Budget och offertförfrågan**
   Förbanden gör en budget utifrån direktiven och skickar en offertförfrågan till FMLOG. Dialoger mellan förbanden och FMLOG:s lokala enheter hålls i samband med att förbanden får underlaget till offertförfrågan och att förbanden utformar en offertförfrågan.

7. **FMLOG budget**
   FMLOG:s lokala enheter tar fram budgetar vilka sammanställs på divisions och stabsnivå. FMLOG:s budgetförslag innehåller intäktsbudget, omkostnads- och produktionsbudget, resultatbudget, produktionsplan, investeringsplan, kompetensutvecklingsplan och utlandsreseplan.

8. **Offert och preliminär verksamhetsöverenskommelse**
   FMLOG svarar på förbandens offertförfrågan med offerter till förbanden och en preliminär överenskommelse upprättas.

9. **Uppdragsförslag och budget med dialoger i två omgångar**
   Därefter utformar förbanden och FMLOG uppdragsförslag med budget med efterföljande dialog med GRO i två omgångar. Det första uppdragsförslaget följs av en resursdialog som hålls av den förbandsansvarige på GRO med stöd av inspektören. GRO har då analyserat uppdragsförslagen och budgeterna. Syftet med dialogen är att rätta till felaktigheter och korrigera budgeten.

   Utifrån resursdialogen tas ett andra uppdragsförslag med budget fram. Denna följs av en verksamhetsdialog mellan inspektören, med stöd av förbandsansvarig på GRO, KRI och förbanden.

10. **Direktiv för slutliga uppdrag (Dir SUF)**
    Efter dessa dialoger och med beaktande av det som kommit fram i dessa ger GRO ut direktiv för slutliga uppdrag (Dir SUF). Direktiven för slutliga uppdragsförslag är tillägg till de omfattande direktiv som skickas ut under mars månad.

11. **Eventuellt reviderade planerings- och budgetdirektiv**
    FMLOG reviderar eventuellt planerings- och budgetdirektiven.

12. **FMLOG budget**
    FMLOG:s lokala enheter tar fram budgetar vilka sammanställs på divisions- och stabsnivå. FMLOG:s budgetförslag har samma innehåll som tidigare (Intäktsbudget, omkostnads- och produktionsbudget, resultatbudget, produktionsplan, investeringsplan, kompetensutvecklingsplan och utlandsreseplan).

13. Slutligt uppdragsförslag (SUF) och offertförfrågan

Med utgångspunkt i de slutliga direktiven från GRO utformar förbanden och FMLOG slutligt uppdragsförslag vilka sammanställs och analyseras av GRO. Förbanden skickar även en slutlig offertförfrågan till FMLOG.

14. Slutlig offert och verksamhetsöverenskommelse

FMLOG svarar med en slutlig offert. En verksamhetsöverenskommelse upprättas mellan FMLOG och förbanden. Den innehåller volymer, kvalitet, servicegrad och pris.

FMLOG tar fram en produktionsplan som skickas till GRO. GRO ser till att förbandens kostnader och FMLOG:s intäkter stämmer överens.

15. Verksamhetsuppdrag

GRO svarar med att fastställa Verksamhetsuppdrag (VU) till förbanden och FMLOG stab efter det att myndigheten fått regleringsbrevet. Verksamhetsuppdragen beslutas efter beredning, senast den 31/12. Verksamhetsuppdragen sprids till förbanden och FMLOG.

Verksamhetsuppdrag och budgetanvisningar sprids till divisionerna.

16. Slutlig budget

Slutlig budget fastställs i början av genomförandeåret utifrån beslutade verksamhetsuppdrag.

Kommentar

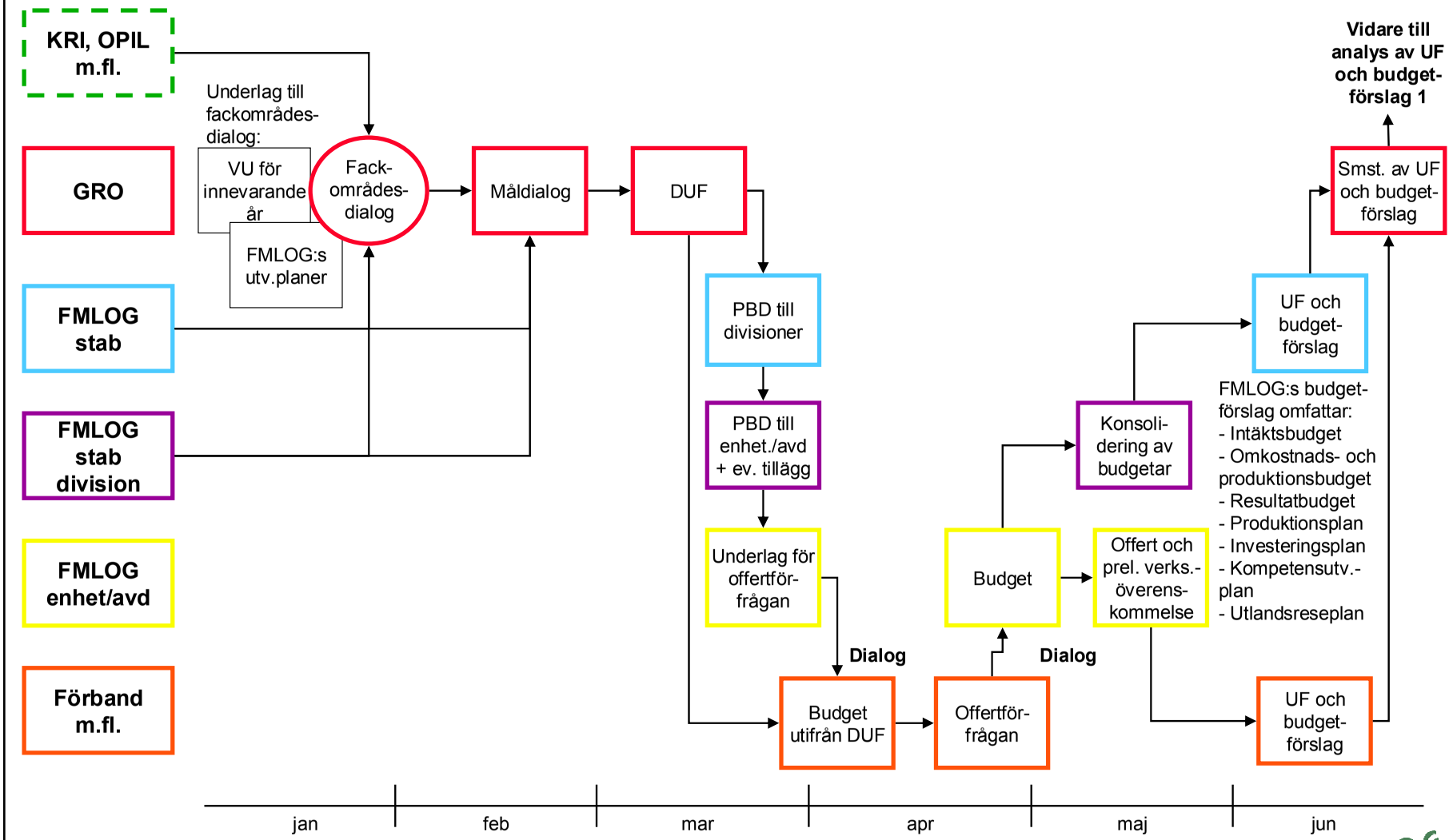
Centrala beställningar från HKV följer samma process.

Process för revidering av avtal

Processen för revidering av avtal under budgetåret innehåller avsevärt färre steg än processen för avtal. Revidering initieras pga. regeringsbeslut eller med anledning av omprioriteringar mellan verksamheter eller för att hantera avvikelser mellan budget och utfall (ett resultat av uppföljningsprocessen).

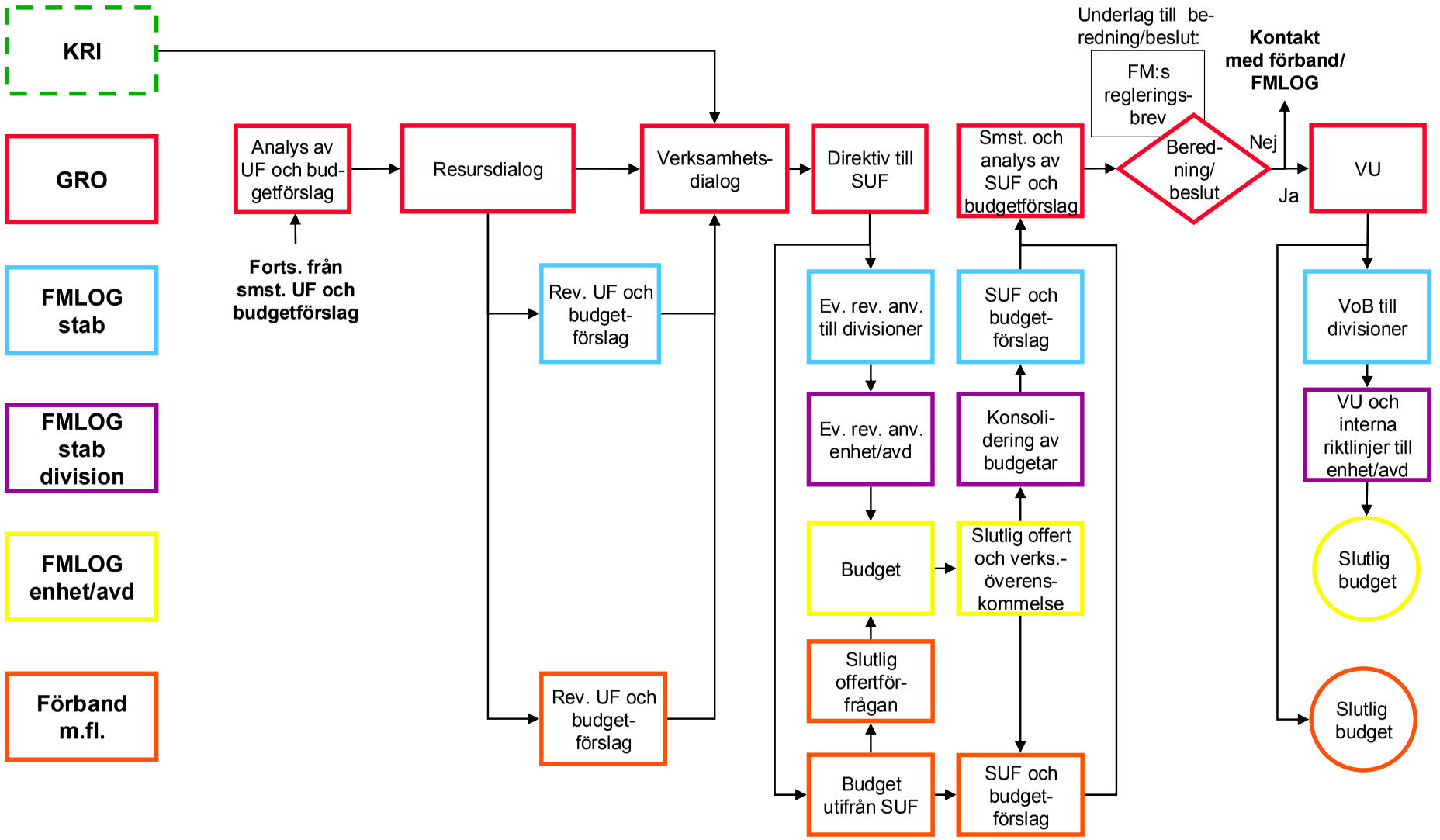
Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Delprocess Avtal



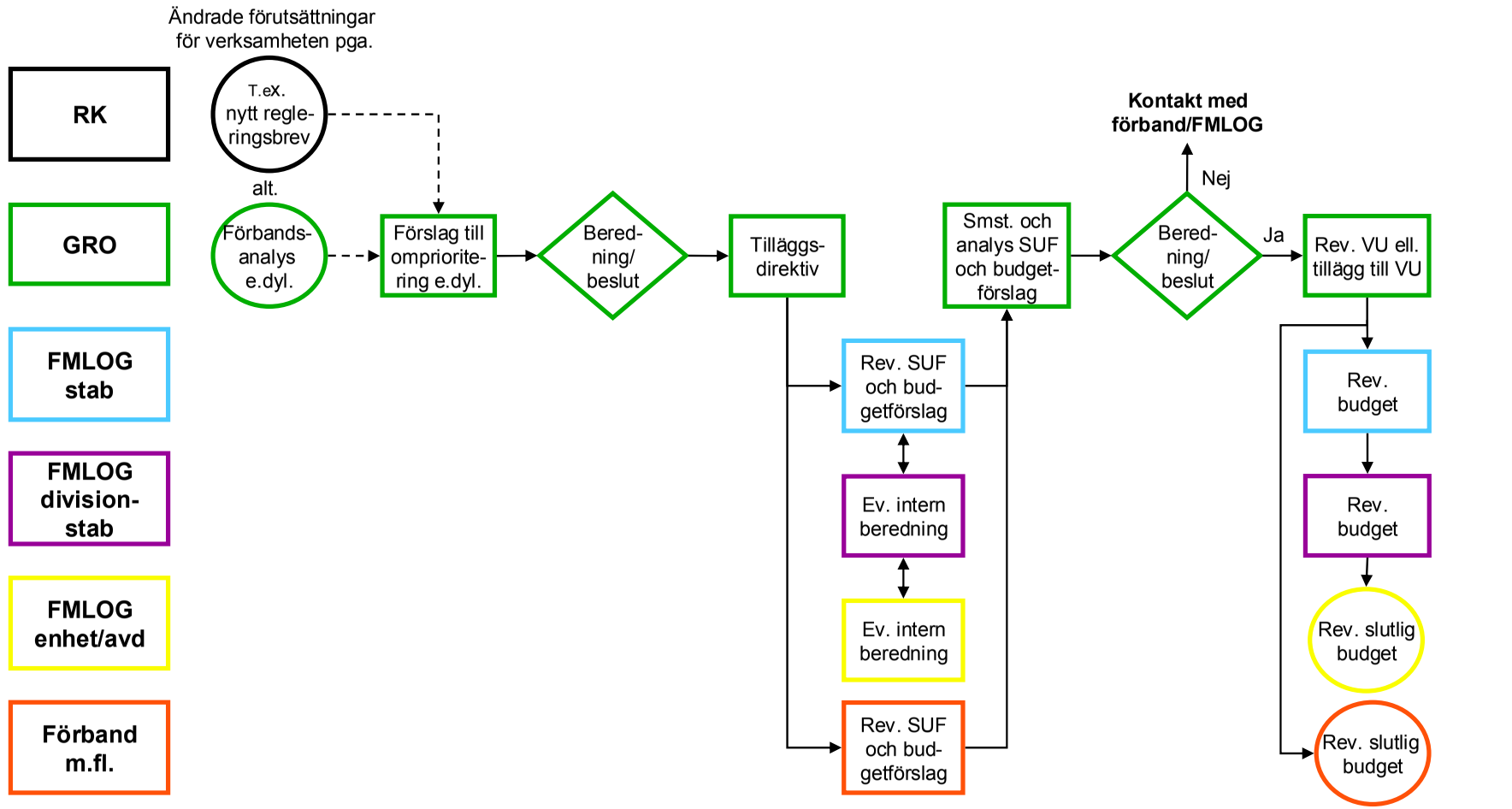
Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Forts. Delprocess Avtal



Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Delprocess Rev. avtal – Nya direktiv under BU



Delprocess Genomförande

Genomförandeprocessen för löpande beställningar kan brytas ned i följande, stegvisa, aktiviteter:

1. **Beställning**
   Beställaren/kunden beställer en vara eller tjänst med utgångspunkt i de uppdrag som GRO har fastställt i VU. För att undvika merarbete längre fram i kedjan är det viktigt att beställaren lämnar korrekt information om vem som ska debiteras för beställningen.

2. **Kundorder**
   Utföraren, FMLOG, registrerar normalt beställningen som kundorder i ett försystem. Hur mycket manuellt arbete som krävs kring en kundorder varierar beroende på om information från försystemet automatiskt kan överföras till det system som genererar debiteringsunderlag.

3. **Produktion**
   FMLOG producerar den vara eller tjänst som har beställts. Vid underkapacitet anlitar FMLOG externa leverantörer för att producera efterfrågad vara/tjänst.

4. **Leverans av vara/tjänst**
   FMLOG levererar varan/tjänsten till beställaren.

5. **Debiteringsunderlag**
   FMLOG tar fram ett debiteringsunderlag med beställningen som underlag. Debiteringsunderlaget överförs sedan manuellt eller automatiskt till ekonomisystemet beroende på typen av vara eller tjänst.

Vid elektronisk fakturering utgår steg 6- 7.

6. **Kontroll, kontering m.m.**
   Utförarens ekonomikontor kvalitetssäkrar debiteringsunderlaget. Vilken kontroll som görs beror på den individuella handläggaren, dvs. det saknas en standardiserad och regelstyrd process för intern kontroll.

7. **Preliminär kundfaktura**
   Ekonomisystemet tar automatiskt fram en preliminär faktura. Detta steg är således inte möjligt att hoppa över.

8. **Slutlig kundfaktura**
   En slutlig kundfaktura tas fram.

9. **Utskick av kundfaktura**
   Vid utskick av fakturan är det är inte ovanligt att kunderna efterfrågar ett detaljerat faktureringsunderlag.

10. **Registrering av leverantörsfaktura**
    Fakturan tas emot och ankomstregisteras av beställarens ekonomikontor.

11. Utskick av leverantörsfaktura
Ekonomikontoret skickar fakturan till den som beställaren har angivit som attestansvarig.

12. Avstämning kundfordringar
Utförarens ekonomikontor stämmer av kundfordringar för att bl.a. kontrollera eventuella kundfakturor som har förfallit.

13. Ev. betalningspåminnelse
Om en faktura har förfallit skickas en betalningspåminnelse till beställarens ekonomikontor.

14. Attest
Beställaren kontrollerar att fakturan är korrekt och anger vid behov hur fakturan ska konteras samt godkänner fakturan genom sin attest.

15. Slutbokföring leverantörsfaktura
Ekonomikontoret slutbokför den attesterade leverantörsfakturan.

16. Betalning av leverantörsfaktura
Efter att fakturan har slutbokförts skickas en betalningsfil till postgirot.

17. Överföring mellan postgirokonton
Det fakturerade beloppet överförs från beställarens postgirokonto till mottagarens postgirokonto.

18. Inbetalning matchas mot kundfordran
Utförarens ekonomikontor matchar inbetalningen mot kundfordran.

19. Slutbokföring kundfaktura
Kundfakturan slutbokförs och stängs.

20. Arkivering
Kund- och leverantörsfakturorna arkiveras.

Genomförandeprocessen för fasta årsbeställningar/garnisonsgireringar kan brytas ned i följande, stegvisa, aktiviteter:

1. **Slutlig offertförfrågan alt. slutlig budget**
   Vilka fasta beställningar som beställaren önskar göra framgår av den slutliga offertförfrågan (vid köp från FMLOG) alternativt i den slutliga budgeten (ex. vid köp mellan förband som tillhör samma garnison).

2. **Slutlig offert och verksamhetsöverenskommelse alt. slutlig budget**
   Vad som har avtalats mellan beställaren och utföraren framgår av den slutliga verksamhetsöverenskommelsen alternativt i den slutliga budgeten.

3. **Debiteringsunderlag**
   FMLOG tar fram ett debiteringsunderlag med den fasta årsbeställningen i verksamhetsöverenskommelsen som underlag. Debiteringsunderlaget skickas till ekonomikontoret.

4. **Produktion**
   FMLOG producerar den vara eller tjänst som har beställts. Vid underkapacitet anlitar FMLOG externa leverantörer för att producera efterfrågad vara/tjänst.

5. **Leverans av vara/tjänst**
   FMLOG levererar varan/tjänsten till beställaren.

6. **Registrering av debiteringsunderlag**
   Debiteringsunderlaget registreras av FMLOG:s ekonomikontor. Vissa ekonomikontor sammanställer ett dokument (som FMLOG sedan kan överlämna till beställaren) där det framgår vilka fasta beställningar som ska debiteras under året och hur stora de aktuella tolftedelarna är.

7. **Debitering/kostnadsfördelning**
   En gång per månad debiteras kunden. Det finns vanligtvis inga fastställda dagar för när debitering sker eller någon verifikationsinformation som underlättar beställarens uppföljning av debiteringarna.

8. **Överföring mellan postgirokonton**
   Om beställaren och utföraren tillhör olika ekonomikontor överförs det debiterade beloppet från beställarens postgirokonto till mottagarens postgirokonto.

9. **Inbetalning matchas mot kundfordran**
   Utförarens ekonomikontor matchar inbetalningen mot kundfordran.

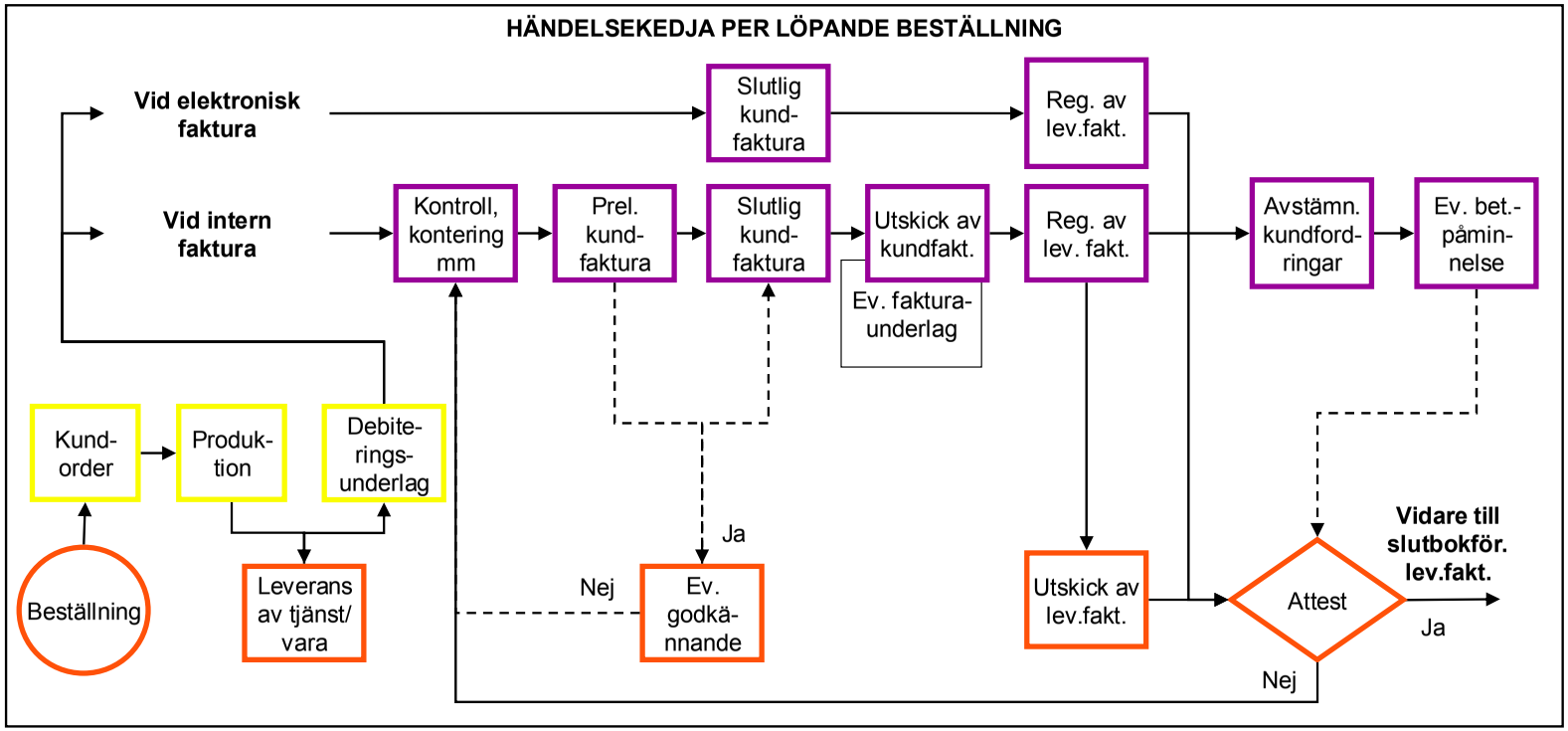
10. **Arkivering**
    Debiteringsunderlaget arkiveras.

Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Delprocess Genomförande - Löpande beställning

STRA — Beslutar om H EK 200X, systemansvar för koncernens ekonomisystem mm.

GRO — Kvalitetssäkring, kontroll och uppföljning av förbandens verksamhet mm.



Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Delprocess Genomförande – Forts. Löpande beställning

STRA

Beslutar om H EK 200X, systemansvar för koncernens ekonomisystem mm.

GRO

Kvalitetssäkring, kontroll och uppföljning av förbandens verksamhet mm.

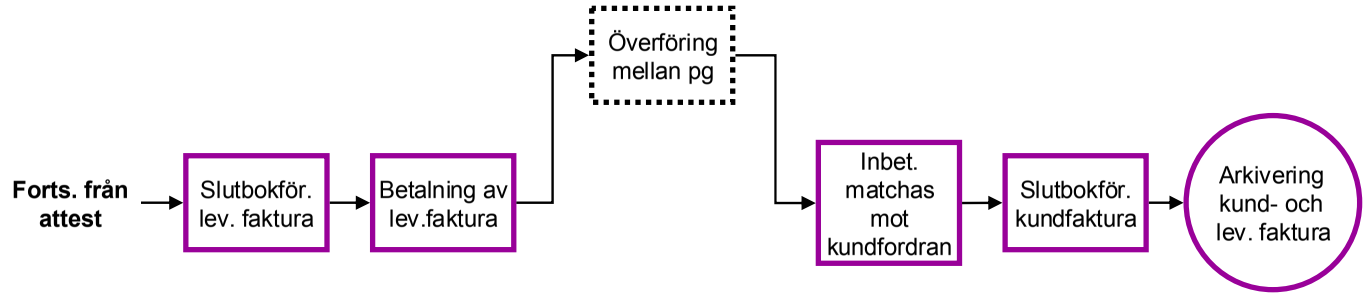
Postgiro

Ekonomi-kontor

FMLOG enhet/avd

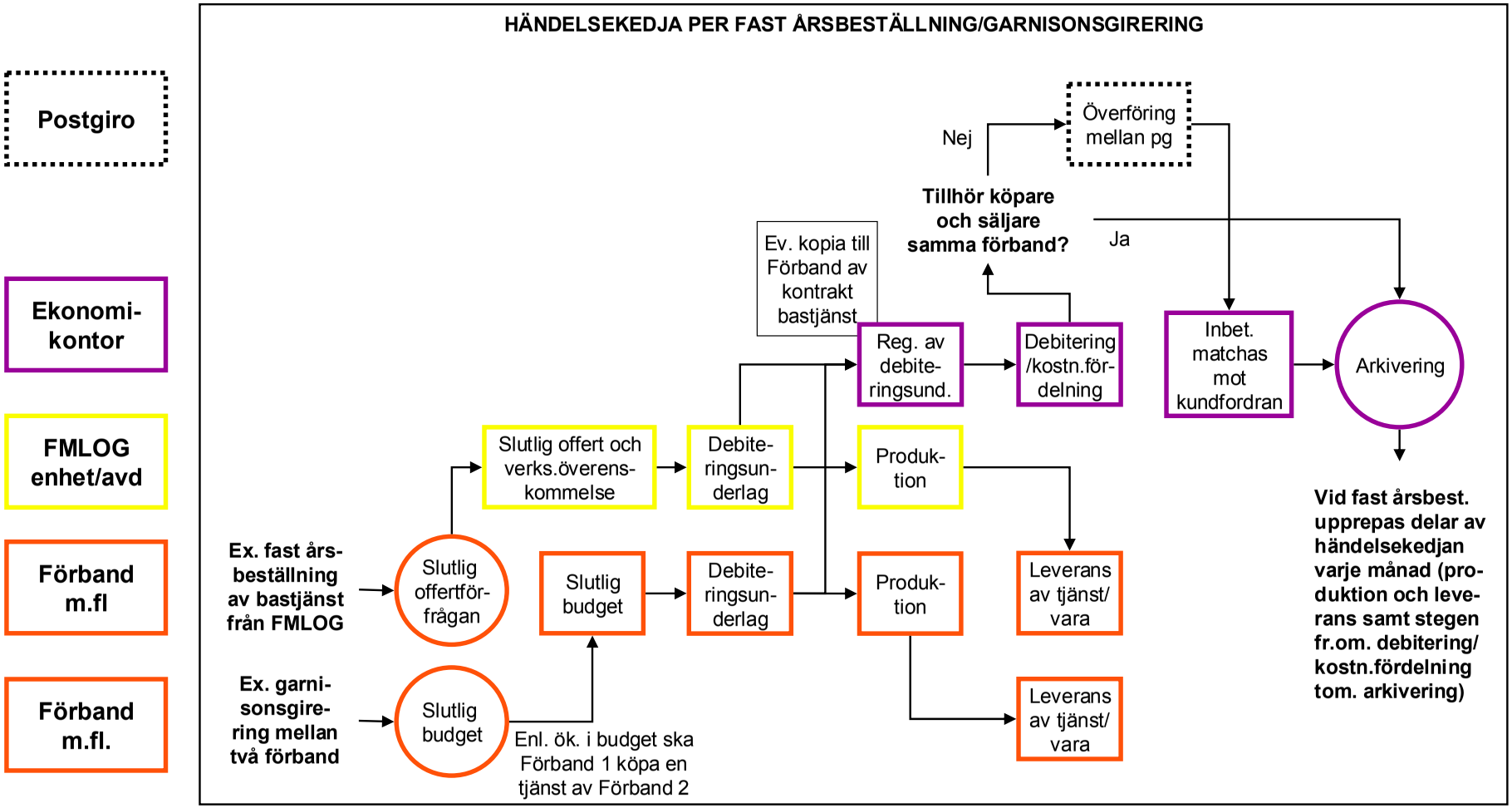
Förband m.fl.

HÄNDELSEKEDJA PER LÖPANDE BESTÄLLNING



Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Delprocess Genomförande – Fast årsbeställning/garnisonsgirering



Delprocess Uppföljning

Uppföljningsprocessen kan brytas ned i följande, stegvisa, aktiviteter:

1. **Slutlig budget**
   Förbanden och FMLOG registrerar de slutliga budgeterna i uppföljningssystemen.

2. **Analys**
   Uppgifter om utfall sammanställs och analyseras bl.a. jämförs utfallet mot budgeterade och prognostiserade uppgifter. Vid behov ska avvikelser kommenteras. Förbanden och FMLOG har även möjlighet att lämna övriga skriftliga kommentarer.

3. **Underlag rapport/ÅR**
   Underlag till rapport/ÅR fastställs och vidarebefordras till respektive divisionsstab som sedan sammanställer underlagen och vidarebefordrar materialet till FMLOG stab. Vid behov sker en återkoppling för avstämning.

4. **Rapport/ÅR**
   Underlag till rapport/ÅR alternativt rapport/ÅR fastställs. Förbanden skickar iväg uppgifterna till GRO via Tellus medan FMLOG mailar dokumenten.

5. **Sammanställning rapporter/ÅR**
   GRO kontrollerar att alla uppgifter har inkommit.

6. **Förbandsanalys**
   GRO analyser uppgifterna i rapport/ÅR. I samband med förbandsanalysen gör GRO en skrivelse till förbanden/FMLOG för att stämma av att man har fångat in det som är viktigt och lämnar eventuella kommentarer på det som förbanden har skrivit.

7. **Avvikelse**
   Om GRO bedömer att de uppgifter som har inkommit innehåller för stora avvikelser, eller att det finns andra skäl för omprioriteringar, kan GRO välja att revidera VU:n.

8. **Sammanställning rapporter/ÅR**
   STRA sammanställer rapporter/ÅR från bl.a. GRO, KRI, OPIL.

9. **Analys**
   STRA analyser uppgifterna.

10. **Avvikelse**
    Om STRA bedömer att materialet innehåller avvikelser som inte har beaktats och som kräver konkreta åtgärder initieras ett arbete med att ta fram åtgärdsförslag och tillägg tillsammans med berörda instanser.

11. **Eventuella åtgärdsförslag**
    STRA utvärderar möjliga åtgärdsförslag i samråd med berörda instanser.

12. Eventuella tillägg

De tilläggsbeslut som bör fattas i samband med fastställandet av slutlig rapport/ÅR bifogas beslutsunderlaget.

13. Beredning/beslut

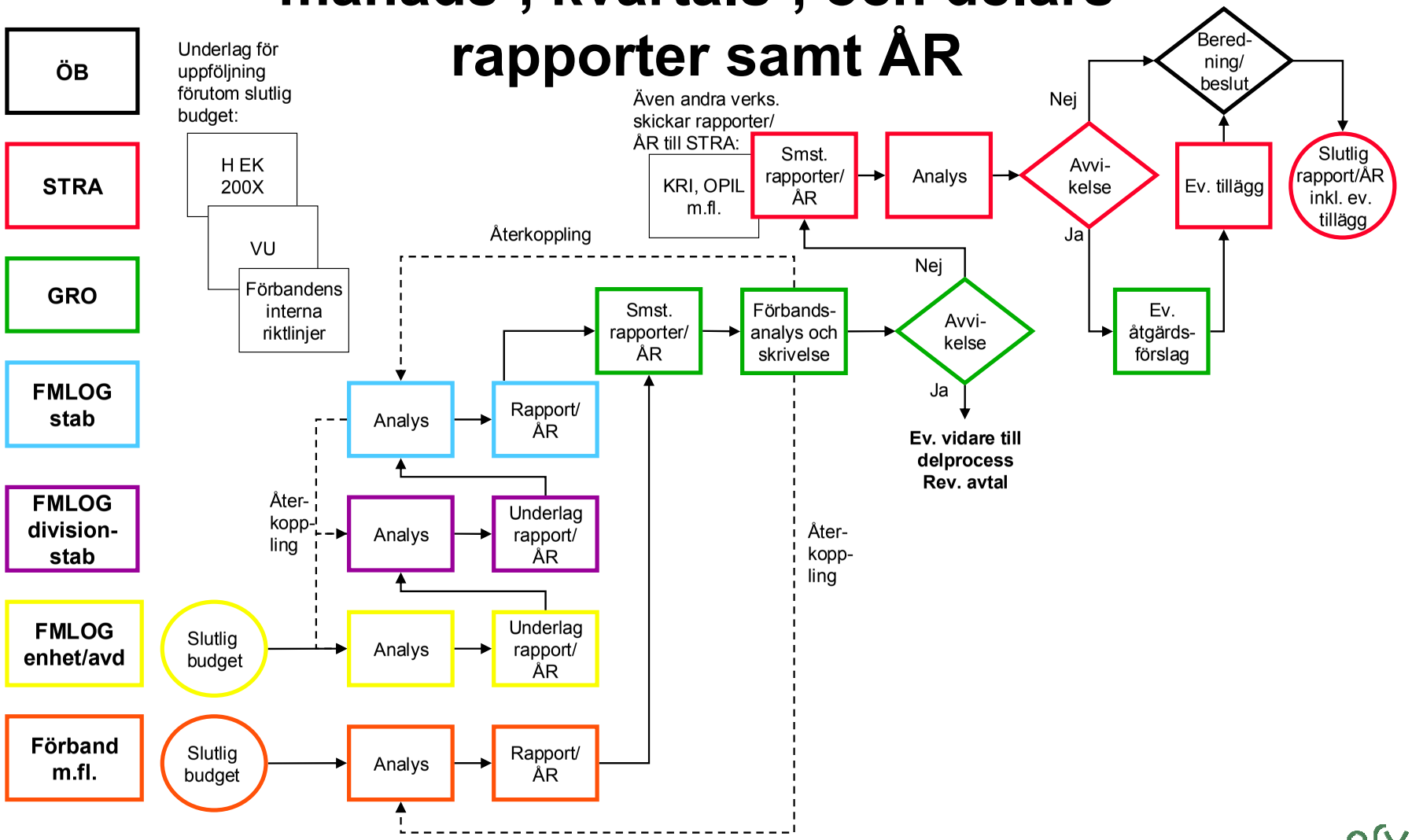
Efter föredragning beslutar ÖB om slutlig rapport/ÅR inklusive eventuellt tillägg.

14. Slutlig rapport/ÅR inklusive eventuella tillägg

En slutlig rapport/ÅR diarieförs och skickas till berörda intressenter såsom regeringen.

Projekt FU2
FM:s interndebiteringssystem

Delprocess Uppföljning – månads-, kvartals-, och delårs-rapporter samt ÅR



Bilaga 5 Beräkning och redovisning av beställnings-bemyndiganden sedan slutet av 1940-talet

Försvarets bemyndiganden har beräknats och redovisats på olika sätt sedan systemet infördes. I denna bilaga görs en översiktlig beskrivning av dels hur anslag för försvaret har anvisats och tilldelats, dels hur beställningsbemyndiganden har beräknats och redovisats över tiden sedan systemet infördes.

Budgetåret 1948/49

Anslag för anskaffning av materiel m.m. för armén, marinen och flygvapnet anvisas i form av reservationsanslag.

För att undvika stora reservationer under anslaget föreslås anslagsanvisning för anskaffningar av flygmateriel, som fördelar sig över flera budgetår, kompletteras med ett bemyndigande att binda utgifter för ytterligare anskaffningar under perioden. Tanken har alltså varit att på detta område komma ifrån de olägenheter ur budgeteringssynpunkt som förekomsten av stora reservationer innebär.

Till grund för ett bemyndigandesystem och en bedömning av kostnaderna för anskaffning av flygmateriel skulle den anskaffningsplan som fanns inom detta område användas. Av planen förutsattes i stora drag framgå hur anskaffningarna beräknas komma fördelas på sjuårsperioden samt de beräknade kostnaderna för förnyelse av materielen, i förekommande fall ökade med engångskostnader för nyanskaffningar. Planen skulle delges riksdagen i samband med att det årliga anslagsäskandet förelades riksdagen och fastställas av Kungl. Maj:t att ligga till grund för anskaffningsplaneringen inom den i planen angivna kostnadsramen. Den fastställda planen skulle varje år förskjutas ett år framåt, så att det varje år fastställdes en plan att gälla för de närmast följande sju åren.

Den ordning som föreslogs i propositionen[163] för budgetåret 1948/49 till reglering av utgifterna för flygmateriel kan sammanfattas enligt följande:

1. För anskaffning av flygmateriel och annan teknisk materiel för flygvapnet fastställer Kungl. Maj:t varje år plan med viss angiven kostnadsram omfattande de närmast följande sju budgetåren. Planen ses över varje år i samband med prövningen av äskanden om medel för materielanskaffning.

2. Kungl. Maj:t utverkar riksdagens bemyndigande att medge utläggande av beställningar å flygmateriel m.m. inom ramen för ett belopp, motsvarande i princip vad som förutses komma att bindas genom beställningar under det närmaste budgetåret.

[163] Kungl. Maj:ts proposition nr 208, given den 9 april 1948, s. 26-27.

3. Anslaget till anskaffning av flygmateriel m.m. bestäms för varje budgetår till belopp, ungefärligen motsvarande vad som beräknas komma att utbetalas under budgetåret. Så länge anslaget är av reservationsanslags natur, tas vid anslagsberäkningen hänsyn till reservation som kan beräknas komma tillföras anslaget.

De sammanlagda kostnaderna under sjuårsperioden beräknas uppgå till 1 074 miljoner kronor. I stället föreslår departementschefen att Kungl. Maj:t av riksdagen utverkar bemyndigande att utlägga beställningar intill ett belopp, motsvarande i princip vad som förutses komma att under det närmaste budgetåret bindas genom beställningar å materiel ingående i den berörda planen för sjuårsperioden. Förslaget till bemyndigande föreslås bestämmas till 400 miljoner kronor. I detta belopp beräknades vissa speciella förhållanden i samband med övergången till det nya systemet.

Budgetåret 1949/50

För budgetåret lämnades följande förslag om bemyndiganden till riksdagen[164]

Armén: Anskaffning av tygmateriel m.m.	100 miljoner kronor
Marinen: Anskaffning av fartygsbyggnader	15 miljoner kronor
Marinen: Anskaffning av artillerimateriel	30 miljoner kronor
Flygvapnet: Anskaffning flygmateriel m.m.	200 miljoner kronor

Budgetåret 1950/51

I statsverkspropositionen[165] för budgetåret 1950/51 föreslår regeringen övergång till ett renodlat bemyndigandesystem.

För t.ex. anskaffning av arméns tygmateriel föreslås riksdagen bemyndiga Kungl. Maj:t att medgiva utläggande av beställningar å tygmateriel m.m. inom en kostnadsram på 70 miljoner kronor. Bemyndiganderamen beräknades och visade endast de nya beställningar som armén fick lägga ut under budgetåret. I olika tabeller redovisades dock bemyndigandenas utveckling och storleken på de anskaffningar (beställningar) som inte var täckta av anslag eller betalningsreserv. För arméns tygmateriel kan också förslaget till årets bemyndiganden utläsas av följande tabeller som skillnaden mellan bemyndiganden till och med budgetåret 1950/51 respektive till och med 1949/50, dvs. 268 – 198 = 70 miljoner kronor.

[164] Statsverkpropositionen år 1949: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln, s. 111, 152, 160, 179-180.

[165] Statsverkspropositionen år 1950: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln, s. 4.

Tabell 1 Beräkningar enligt av riksdagen beslutade bemyndiganden, anslag och betalningsreserv

Anslag	Bemyndigande till och med budgetåret 1949/50	Anslag till och med budgetåret 1949/50	Till Kungl. Maj:ts förfogande stående betalningsreserv	Anskaffning som per den 1 juli 1950 icke täckts av anslag eller betalningsreserv
Armén: Anskaffning av tygmateriel	198	30	40	128
Marinen: Fartygsbyggnader	160	30	25	105
Flygvapnet: Anskaffning av flygmateriel m.m.	630	235	35	360
Summa	*988*	*295*	*100*	*593*

Tabell 2 Beräkningar enligt Kungl. Maj:ts förslag till riksdagen

Anslag	Bemyndigande till och med budgetåret 1950/51	Anslag till och med budgetåret 1950/51	Till Kungl. Maj:ts förfogande stående betalningsreserv	Anskaffning som per den 1 juli 1951 icke täckts av anslag eller betalningsreserv
Armén: Anskaffning av tygmateriel	268	60	40	168
Marinen: Fartygsbyggnader	195	60	25	110
Marinen: Anskaffning av artillerimateriel m.m.	140	78	---	162
Flygvapnet: Anskaffning av flygmateriel m.m.	860	370	35	455
Summa	*1463*	*568*	*100*	*795*

Kungl. Maj:ts förslag till bemyndiganden för budgetåret 1950/51 (mkr):

Tygmateriel	70	(268 – 198 = 70)
Fartygsbyggnader	35	(195 – 160 = 35)
Artillerimateriel m.m.	140	(140 – 0 = 140)
Flygmateriel m.m.	230	(860 – 630 = 230)

Arméförvaltningen hemställde om bemyndigande att utlägga beställningar under budgetåret 1950/51 inom en kostnadsram av 132,4 miljoner kronor. Kungl. Maj:t förslag till bemyndiganden är 70 miljoner kronor. Motsvarande begränsningar gjordes också för såväl marinen som flygvapnet.

Storleken på bemyndiganden har av Kungl. Maj:t (departementschefen) begränsats dels med beaktande av det statsfinansiella läget, dels för att i längden eftersträva en balans mellan för visst budgetår lämnat bemyndigande och under samma år anvisat anslag. Utgångspunkten har således varit att undvika att bemyndigandena ges för vid omfattning i förhållande till anslagen och binda statsmakterna för utbetalningar som kunna bli svåra att fullgöra inom en för viss tidsperiod fastställd ram för de totala försvarskostnaderna. Konsekvensen av att inte ge myndigheterna de bemyndiganden som de hemställde om blev således att Kungl. Maj:t räknade med en längre period för anskaffningarnas genomförande än den myndigheterna förutsatt.

I statsverkspropositionen[166] lämnas en detaljerad redogörelse för de ändamål, objekt, materiel som de begärda bemyndigandena ska användas till. Kungl. Maj:t anser dock att det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att, efter förslag av myndigheterna besluta om beloppets fördelning på olika materielgrupper.

I propositionen redovisas också för flygförvaltningens del för en kostnadsram och dess fördelning i form av årskvoter för kommande sju års period. Kostnadsramen bygger på flygförvaltningens förslag till anskaffningsplan för perioden 1950/57.

Budgetåret 1960/61

I statsverkspropositionen[167] har regeringen hemställt om bemyndiganden under följande anslag. I en tabell redovisas beräkningar av såväl bemyndigandeskulden som förslag till anslag och bemyndiganden.

Anslag	1959/60 (avrundat miljoner kronor)			1960/61 (avrundat miljoner kronor)		
	Bemyn-diganden	Anslag	Skuld 30/6 -1960	Bemyn-diganden	Anslag	Skuld 30/6 1961
Armén: Anskaffning av tygmateriel m.m.	550	355	647	445	351	741
Marinen: Fartygsbyggnader m.m.	0	94	254	0	89	165
Marinen: Anskaffning av vapenmateriel m.m.	40	77	81	68	68	81
Flygvapnet: Anskaffning av flygmateriel m.m.	730	730	959	720	733	946
Flygvapnet: Luftförsvarsrobot	86	61	61	66	66	61
Summa	1 406	1 317	2 002	1 299	1 307	1 994
Förändringar				- 108	- 11	- 8

Bemyndiganderamen visar endast de nya beställningar som försvaret får lägga ut under budgetåret. I redovisningen till riksdagen visades dock även bemyndigandeskuldens storlek för såväl innevarande budgetår som kommande budgetår.

I tabellen saknas den ingående bemyndigandeskulden för att enkelt kunna beräkna och utläsa den utgående bemyndigandeskulden. I texterna lämnas dock en redogörelse för bemyndigandeskuldens beräkning. Den beräknades som summan av de bemyndiganden som lämnats för tidigare budgetår (1947/59) reducerat med de anslagsmedel som anvisats under perioden. Den

[166] Statsverkspropositionen år 1950: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln.

[167] Statsverkspropositionen år 1960: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln.

30 juni 1959 hade arméns tygmateriel beställningsbemyndiganden till ett belopp av (2 764 – 2 312 =) 452 miljoner kronor icke täckta av betalningsmedel.

För budgetåret 1959/60 har riksdagen lämnat beställningsbemyndiganden till ett belopp av 550 miljoner kronor medan 355 miljoner kronor anvisats i betalningsmedel. Bemyndigandeskulden per den 30 juni 1960 beräknades uppgå till ett värde av (452 + 550 – 355 =) 647 miljoner kronor.

I statsverkspropositionen redovisades också hur stor del av de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnade ännu var icke utnyttjade. Arméns tygmateriel hade den 1 oktober 1959 beställningsbemyndiganden till ett belopp av 520 miljoner kronor icke utnyttjade.

Utöver anslag och bemyndiganden godkände riksdagen också en kostnadsram för anskaffning av materiel. 1959 års kostnadsram för anskaffning av tygmateriel m.m. för armén under budgetåren 1959/66 fastställdes till 2 610 miljoner kronor. Kostnadsramen fördelas på årskvoter och visar betalningsmedelsbehovet för den fastställda perioden. I en tabell redogörs för beräkningen av 1960 års kostnadsram på 2 650 miljoner kronor avseende budgetåren 1960/67. I tabellen utgår man från 1959 års kostnadsram och efter justeringar till följd av prisläge och diverse andra anpassningar beräknas 1960 års kostnadsram.

I statsverkspropositionen redogör regeringen för att armétygförvaltningen i särskild skrivelse lämnat en översikt av beställningsbemyndigandets fördelning på viktigare anskaffningar.

Budgetåret 1975/76

Försvarets verksamhet indelas i huvudprogram och fyra huvudproduktionsområden. De senare består av ledning och förbandsverksamhet, materielanskaffning, anskaffning av anläggningar samt forskning och teknikutveckling.

Till skillnad mot senare (se budgetåret 1993/94) anvisades och tilldelades anslag för forskning och utveckling under respektive huvudprogram.

I bilaga 6 till budgetpropositionen[168] för budgetåret 1975/76 har regeringen från riksdagen begärt bemyndiganderamar för försvaret för följande anslag.

[168] Prop. 1975:1.

Anslag	Bemyndiganden
B 2. Arméförband: Materielanskaffning	1 200 000 000
B 4. Arméförband: Forskning och utveckling	70 000 000
C 2. Marinförband: Materielanskaffning	600 000 000
C 4. Marinförband: Forskning och utveckling	45 000 000
D 2. Flygvapenförband: Materielanskaffning	1 200 000 000
D 4. Flygvapenförband: Forskning och utveckling	450 000 000
E 7. Krigsorganisation för vissa staber m.m.: Materielanskaffning	30 300 000

Ramen beräknades och bemyndigade regeringen att medge att beställningar av materiel m.m. eller forskning och utveckling fick läggas ut inom en kostnadsram i enlighet med tabellen ovan.

Även om ramen avsåg enbart de nya beställningar som fick läggas ut under budgetåret lämnades i budgetpropositionen under respektive anslag en redogörelse av den beräknade bemyndigandeskulden dels per den 30 juni 1975, dels per den 30 juni 1976. I tabellerna nedan redogörs för bemyndigandeskulden avseende Arméförbandens materielanskaffning inom anslag B 2.

Bemyndigandeskuld per den 30 juni 1975 (kronor).

Bemyndigandeskuld per 30 juni 1974	Beställningsbemyndiganden för budgetåret 1974/75	Anvisat anslag för budgetåret 1974/75	Bemyndigandeskuld per 30 juni 1975
= 924 384 324	+ 780 000 000	– 598 800 000	= 1 105 584 324

Bemyndigandeskuld per den 30 juni 1976 (kronor)

Bemyndigandeskuld per 30 juni 1975	Beställningsbemyndiganden för budgetåret 1975/76	Anvisat anslag för budgetåret 1975/76	Bemyndigandeskuld per 30 juni 1976
= 1 105 584 324	+ 1 200 000 000	– 736 000 000	= 1 569 584 324

Inklusive prisregleringsbemyndiganden beräknades bemyndigandeskulden den 30 juni 1976 bli ca 1 600 miljoner kronor.

Under respektive anslag – per program och delprogram – lämnas i budgetpropositionen en detaljerad redogörelse för de objekt som planeras anskaffas med de begärda bemyndigandena. I budgetpropositionen[169] uttrycker dock den föredragande departementschefen att liksom tidigare bör det få ankomma på regeringen att ta ställning till vilka anskaffningar m.m. som bör ske inom ramen för de beställningsbemyndiganden som riksdagen kan komma att lämna.

[169] Prop. 1975:1.

Budgetåret 1993/94

Sista budgetåret innan försvaret i enlighet med LEMO-utredningens[170] förslag skulle utgöras av en myndighet, Försvarsmakten och ledas av ÖB.

Fram till och med detta budgetår hade försvaret totalt 19 anslag. Tre anslag under respektive huvudprogram 1-3 och fyra anslag under huvudprogram 4, sammanlagt 13 anslag. Övriga sex anslag tilldelades försvarets övriga myndigheter. Huvudprogrammen var indelade i delprogram. Anslag under respektive huvudprogram, exempelvis arméförband, marinförband och flygvapenförband, anvisades för ledning och förbandsverksamhet, anskaffning av materiel samt anskaffning av anläggningar. För huvudprogram 4 Operativ ledning m.m. anvisades utöver de nämnda tre anslag också ett anslag för forskning och teknikutveckling.

Försvarets materielverk disponerade och ansvarade för redovisning för anslag avseende anskaffning av materiel under alla huvudprogram samt anslaget för forskning och teknikutveckling under huvudprogram Operativ ledning m.m.

Regeringen begärde fem olika bemyndiganderamar från riksdagen. Dessa bemyndiganderamar disponerades av Försvarets materielverk för att beställa materiel inom respektive materielanslag samt en ram för att beställa forskning och teknikutveckling.

Anslag	**Bemyndiganden**
B 2. Arméförband: Anskaffning av materiel	13 441 500 000
C 2. Marinförband: Anskaffning av materiel	5 127 200 000
D 2. Flygvapenförband: Anskaffning av materiel	2 194 000 000
E 2. Operativ ledning m.m.: Anskaffning av materiel	111 300 000
E 4. Operativ ledning m.m.: Forskning och teknikutveckling	140 000 000

I regleringsbrevet[171] bemyndigades Försvarets materielverk att utöver tidigare lämnade bemyndiganden beställa materiel eller forskning och teknikutveckling för högst ett visst belopp inom respektive anslag enligt tabellen ovan.

Den bemyndiganderam som riksdagen beslutade täckte inte alla utestående beställningar vid budgetårets utgång utan avsåg enbart de beställningar som Försvarets materielverk fick lägga ut under budgetåret.

Försvarets materielverk lämnade till och med den 30 juni 1994 objektindelade underlag för bemyndiganderamar och fick i hemliga beslut (regleringsbrev) objektindelade bemyndiganderamar. Beslut på objektindelade bemyndiganderamar upphörde när anslaget och bemyndigandena överfördes till Försvarsmakten från och med den 1 juli 1994.

[170] Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen (SOU 1991:112).

[171] Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Budgetåret 1995/96

I samband med bildandet av Försvarsmakten den 1 juli 1994 ändrades anslags- och programstrukturen för försvaret. Efter reformen slogs anslagen ihop till ett och Försvarsmaktens verksamhet delades upp i femton program; tolv program för krigsorganisationen, två som var gemensamma för krigs- respektive grundorganisationen samt ett för utlandsstyrkan. Från anslaget fördelades sedan resurser till programmen, som också var grund för uppdelning av uppgifter och redovisning. Riksdagen fattade beslut om inriktning för programmen.

Riksdagen anvisade anslag samlat under anslag A.1 Försvarsmakten på 58,9 miljarder kronor. I regleringsbrevet budgeterade och fördelade regeringen anslaget på de 15 olika programmen. Den höga och avvikande anslagsnivån på 58,9 miljarder kronor beror på att budgetåret 1995/96 förlängdes med sex månader inför övergången till kalenderår fr.o.m. budgetåret 1997.

Regeringen begärde en bemyndiganderam på 55,8 miljarder kronor. I regleringsbrevet[172] har regeringen tilldelat Försvarsmakten en ram på 42,8 miljarder. Resterande ram på 13,0 miljarder kronor har ställts till regeringens disposition. Den ram som stod till regeringens disposition tilldelades Försvarsmakten allt eftersom regeringen under budgetåret fattade beslut om materielbeställningar.

Den bemyndiganderam som har inhämtats från riksdagen har i regleringsbrevet fördelats på olika typer av materielobjekt i en tabell, dock utan summeringar. Vad denna fördelning har för funktion och roll, dvs. i vilken mån fördelningen är styrande för Försvarsmakten, framgår dock inte av regleringsbrevet.

	Beställningar t.o.m. 1994/95	Beställningar under 1995/96	*Summa*
Regeringsobjekt	26 293 000 000	13 028 000 000	*39 321 000 000*
Anmälningsobjekt	768 000 000	2 262 000 000	*3 030 000 000*
Övriga objekt	7 870 000 000	5 579 000 000	*13 449 000 000*
Summa	*34 931 000 000*	*20 869 000 000*	*55 800 000 000*

I regleringsbrevet bemyndigas Försvarsmakten att beställa materiel så att betalningsmedelsbehovet efter budgetåret 1995/96 för denna och redan beställd materiel uppgår till högst 42,8 miljarder kronor. Inklusive den ram som står till regeringens disposition fick försvaret beställa materiel så att betalningsmedelsbehovet efter budgetåret fick uppgå till högst 55,8 miljarder kronor.

Beställningar av materiel fick av Försvarsmakten göras i enlighet med inriktningen under respektive program.

[172] Regleringsbrev för budgetåret 1995/96 avseende verksamheter under Försvarsdepartementet.

Budgetåret 2004

Under utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet anvisar riksdagen ramanslag för Försvarsmakten dels under anslag 6:1 Förbandsverksamhet m.m. dels 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Regeringen indelar anslaget 6:1 i två poster: Anslagspost 1 Förbandsverksamhet och beredskap respektive anslagspost 2 Fredsfrämjande truppinsatser. Även anslaget 6:2 indelas i poster; Försvarsmakten tilldelas medel under anslagspost 1 Utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel respektive anslagspost 3 Forskning och teknikutveckling m.m.

Inom ramen för det ändamål som anslag 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling har begärde regeringen en bemyndigande-ram för försvaret. I regleringsbrevet har regeringen fördelat bemyndigande-ramen på två olika ramar och tilldelat Försvarsmakten dem kopplat till anslagspost 6:2:1 och 6:2:3. Av den totala ramen på 68,5 miljarder kronor avser 67,2 miljarder materiel och anläggningar och 1,3 miljarder forskning och teknikutveckling.

I regleringsbrevet[173] bemyndigas Försvarsmakten att under 2004 beställa materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling så att behovet av anslagsmedel vid utgången av 2004 för dessa och tidigare beställningar uppgår till högst 68,5 miljarder kronor.

[173] Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarsmakten.

Bilaga 6 Bemyndiganden hos Banverket och Vägverket

Planerings- och styrprocessen

Riksdagen beslutar om inriktning och ekonomiska ramar för investeringar i vägar och järnvägar genom 10-åriga inriktningsbeslut (den nuvarande inriktningsplanen är tolvårig och avser perioden 2004-2015). Vart fjärde år tar riksdagen ställning till om inriktningen behöver ändras. Myndigheterna får därefter i uppgift av regeringen att ta fram nationella åtgärdsplaner utifrån det inriktningsbeslut som riksdagen fattat. Regeringen fastställer i sin tur de nationella planer som tagits fram av de berörda myndigheterna. Länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan svarar för planeringen av regional infrastruktur.

Trafikutskottet har uttalat att riksdagens främsta uppgift inte är att ta ställning till enskilda infrastrukturinvesteringar. Riksdagen ska istället ange övergripande mål och riktlinjer och fastställa ekonomiska ramar (bet.1998/99:TU5).

Vägverket

Vägverket har två anslag[174]. Ett för administration (36:1) och ett för väghållning och statsbidrag (36:2). Regeringen har delat upp Vägverkets anslag för väghållning och statsbidrag (36:2) i olika delposter. Den bemyndigande-ram riksdagen beslutat om är kopplad till anslaget 36:2.

36:1	Vägverket: Administration (Ramanslag)	
Disponeras av Vägverket		*929 219 tkr*
36:1 ap.1	Vägverkets administration (Ram)	909 219 tkr
36:1 ap.2	Vägtrafikinspektionen (Ram)	20 000 tkr

36:2	Väghållning och statsbidrag (Ramanslag)	
Disponeras av Vägverket		*16 490 979 tkr*
36:2 ap.1	Sektorsuppgifter (Ram)	520 841 tkr
36:2 ap.2	Myndighetsutövning (Ram)	289 396 tkr
36:2 ap.3.1	Investeringar i nationell plan (Ram)	2 658 724 tkr
36:2 ap.3.2	Investeringar i regional plan (Ram)	1 800 023 tkr
36:2 ap.3.4	Drift och underhåll (Ram)	7 147 648 tkr
36:2 ap.3.5	Räntor och återbetalning av lån för vägar (Ram)	1 953 153 tkr
36:2 ap.3.6	Bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion (Ram)	1 224 572 tkr
36:2 ap.4.1	Bidrag för drift och byggande av enskilda vägar (Ram)	659 003 tkr
36:2 ap.4.2	Storstadsöverenskommelser (Ram)	34 789 tkr
36:2 ap.4.3	Bidrag i regionala planer (Ram)	202 830 tkr

[174] Vägverkets regleringsbrev för 2005.

I regleringsbrevet har regeringen fördelat den bemyndiganderam som riksdagen beslutat om på några av anslagets delposter (delpost 3.1 – 3.6 och 4.1). Denna fördelning är endast indikativ och utgör inte några faktiska delramar som myndigheten ska redovisa mot.

Tabell 1 Vägverkets bemyndiganden i regleringsbrev för 2005

Anslag/ap/dp	2005	2006	2007 -	
(tkr)	Bemyndiganderam	Infriade förpliktelser	Infriade förpliktelser	Slutår
36:2 ap.3.1	15 810 000	3 605 000	11 544 000	2009
36:2 ap.3.2	1 319 000	866 000	428 000	2009
36:2 ap.3.4	10 734 000	4 301 000	6 085 000	2009
36:2 ap.3.5	19 788 000	782 000	17 978 000	2009
36:2 ap.3.6	1 376 000	673 000	665 000	2009
36:2 ap.4.1	573 000	573 000	0	2009
Summa	**49 600 000**	**10 800 000**	**36 700 000**	

I villkoren till denna tabell framgår att Vägverket bemyndigas att under år 2005 i fråga om ramanslaget 36:2 ikläda sig ekonomiska förpliktelser som, inklusive tidigare åtaganden, innebär utgifter om högst 49 600 miljoner kronor efter år 2005.

Det framgår även att ramen ska omfatta förpliktelser med Vägverkets interna enheter. Här skiljer sig Vägverket (på samma sätt som Banverket) från det generella regelverket. Bemyndiganderamen omfattar annars enbart åtaganden som ingås med externa parter.

Vägverkets (och Banverkets) bemyndiganderam skiljer sig även från andra myndigheters genom att infriandena i viss mån finansieras med lån. I ramen ingår emellertid enbart amorteringarna för dessa lån, inte räntekostnaderna.

Regeringen har även fyllt i belopp i de kolumner som redovisar infriade förpliktelser samt slutår. Det är oklart om detta är att anse som prognoser eller krav.

Bemyndiganden i regleringsbrevet bygger på de uppgifter som redovisats i budgetpropostitionen. Förslag till bemyndiganderam samt de beräknade infriandena för de två kommande åren i budgetpropositionen återfinns i uppställningen i regleringsbrevet.

Tabell 2 Vägverkets bemyndiganden i budgetpropositionen för 2005

(tkr)	Utfall 2003	Prognos 2004	Förslag 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Utestående åtaganden vid årets början	30 166	32 567	37 599	-	-
Nya åtaganden	11 297	12 387	21 450	-	-
Infriande åtaganden	- 8 896	- 7 355	- 9 499	**- 10 800**	**- 36 700**
Utestående åtaganden vid årets slut	32 567	37 599	49 550	-	-
Bemyndiganderam	33 900	37 600	**49 600**	-	-

Vägverkets investeringsvolym bestäms av anvisade anslag, de lån Vägverket tar upp och de tillskott som verket får via externa bidrag. Investeringarna omfattar i princip de projekt som fastställts av regeringen i nationell väghållningsplan och av länen i de regionala planerna. Investeringsplanen finns med i budgetpropositionen och brukar normalt godkännas av riksdagen. Investeringsplanerna för Vägverket och Banverket har emellertid inte kommit med bland ”klämmarna” i budgetpropositionen vilket innebär att Riksdagen inte heller har godkänt dem.

Tabell 3 Vägverkets investeringsplan i budgetpropositionen för 2005

(tkr)	Total kostnad	Utfall 2003	Prognos 2004	Budget 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Nationell plan						
Regional plan						
Tjälsäkring, bärighet, rekonstruktion						
Utökade trafiksäkerhetssatsningar						
Stlms – och Gbr:s projekten						
Anläggningstillgångar						
Summa investeringar	42 040	9 388	10 466	6 718	7 812	7 656
Anslag						
Lån						
Externa bidrag o. förskottering						
Summa finansiering	42 040	9 388	10 466	**6 718**	**7 812**	**7 656**

När man jämför investeringsplanen med uppgifterna i bemyndigandetabellen kan man se att infriandena i bemyndiganderedovisningen är större än vad anskaffningarna i investeringsplanen är. Det kan tyda på att Vägverkets åtaganden i bemyndiganderedovisningen omfattar mer eller andra åtaganden än de anskaffningar som finns med i investeringsplanen. Det kan bero på att underhållskostnader ingår i bemyndigandetabellen men inte i investeringsplanen.

Banverket

Banverket har två anslag[175]. Ett för administration (36:3) och ett för banhållning och sektorsuppgifter (36:4). Regeringen har delat upp anslaget 36:4 i ett antal delposter. Den bemyndiganderam som riksdagen beslutat om är kopplad till anslag 36:4.

[175] Banverkets regleringsbrev för 2005.

36:3	Banverket: Administration (Ramanslag)	
Disponeras av Banverket		*762 127 tkr*
36:3 ap.1	Banverket (Ram)	762 127 tkr

36:4	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter (Ramanslag)	
Disponeras av Banverket		*11 058 843 tkr*
36:4 ap.1.1	Järnvägsinspektionen (Ram)	0 tkr
36:4 ap.1.2	Fastställelse av tågplan och järnvägsplan (Ram)	7 000 tkr
36:4 ap.2	Bidrag till Inlandsbanan och Öresundskonsortiet (Ram)	384 000 tkr
36:4 ap.3	Sektorsuppgifter (Ram)	184 000 tkr
36:4 ap.4.1	Investeringar i nationell plan (Ram)	5 294 843 tkr
36:4 ap.4.3	Drift, underhåll och trafikledning (Ram)	3 796 000 tkr
36:4 ap.4.4	Räntor och återbetalning av lån (Ram)	1 393 000 tkr

På samma sätt som för Vägverket har regeringen valt att fördela bemyndiganderamen på ett antal av de delposter som anslag 36:4 består av (ap 3, 4.1 och 4.3). I Banverkets bemyndiganderam ingår även sektorsuppgifter (a.p 3) men inte räntor och återbetalningar av lån (a.p 4.4). För Vägverket ingår i ramen räntor och återbetalning av lån för vägar (36:2 ap 3.5) men inte sektorsuppgifter (36:2 ap 1).

Tabell 4 Banverkets bemyndigande i regleringsbrevet för 2005

Anslag/ap/dp	2005	2006	2007 -	
(tkr)	Bemyndiganderam	Infriade förpliktelser	Infriade förpliktelser	Slutår
36:4 ap.3	129 000	77 000	39 000	
36:4 ap.4.1	19 591 000	5 683 000	7 804 000	
36:4 ap.4.3	2 280 000	2 280 000	0	
Summa	**22 000 000**	**8 040 000**	**7 843 000**	

Banverket får ikläda sig ekonomiska förpliktelser som, inklusive tidigare åtaganden, innebär utgifter om högst 22 000 miljoner kronor efter år 2005. Det framgår av regleringsbrevet att bemyndigandet även omfattar förpliktelser mellan Banverkets interna enheter. Av texten framgår också att tabellen i regleringsbrevet endast är indikativ, vilket innebär att uppdelningen inte ska ses som delramar.

Bemyndiganden i regleringsbrevet bygger på de uppgifter som finns i budgetpropositionen för 2005. Förslag till bemyndiganderam samt de beräknade infriandena för de två kommande åren i budgetpropositionen återfinns i uppställningen i regleringsbrevet.

Tabell 5 Banverkets bemyndigande i budgetpropositionen för 2005

(tkr)	Utfall 2003	Prognos 2004	Förslag 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007-
Utestående åtaganden vid årets början	3 809	11 622	20 761	-	-
Nya åtaganden	13 351	17 616	8 805	-	-
Infriande åtaganden	-5 539	-8 477	-8 548	**- 8 040**	**- 7 843**
Utestående åtaganden vid årets slut	11 621	20 761	21 018	-	-
Bemyndiganderam	13 700	22 000	**22 000**	-	-

Investeringsplanen för Banverket i budgetpropositionen för 2005 omfattar den investeringsverksamhet som fastställdes av regeringen i banhållningsplanen för 2004-2015. Tabellen är uppställd som nedan:

Tabell 6 Investeringsplan för Banverket i budgetpropositionen för 2005

(tkr)	Totalt	Utfall 2003	Prognos 2004	Budget 2005	Beräknat 2006	Beräknat 2007
Nationell plan						
Regionala planer						
Tidigare investeringar						
El- och tele- investeringar						
Summa investeringar	37 425	4 444	5 823	6 998	8 256	11 404
Finansiering:						
Anslag						
Lån						
Summa finansiering	37 425	4 444	5 823	6 998	**8 256**	**11 404**

Vid jämförelse mellan Banverkets investeringsplan och bemyndiganden kan man konstatera att infriandena i bemyndiganderedovisningen är lägre än vad som redovisas som anskaffningar i investeringstabellen för samma år. Detta är naturligt med tanke på att bemyndiganderamen inte ska ta med de åtaganden som ska finansieras med redan tilldelade medel. Det innebär med andra ord att tabellerna skulle kunna vara jämförbara.

Vägverkets och Banverkets redovisning av bemyndiganden i årsredovisningen

I årsredovisningen redovisas utfallet mot bemyndiganderamen. Vägverket och Banverket har en uppställningsform som är anpassad till deras verksamhet. Tabellen är indelad i åtaganden som är interna respektive externa. Dessutom har myndigheterna delat upp dem efter om åtagandena kommer att finansieras med anslagsmedel eller med lån.

Tabell 7 Vägverkets och Banverkets redovisning av bemyndiganden i årsredovisningen

	Bemyndi-ganderam	Ingående åtaganden	Utestående åtaganden	Utestående åtagandens fördelning per år			
				År 1	År 2	År 3	År 4 -
Anslag							
- externa åtaganden	---						
- interna åtaganden	---						
Lån							
- externa åtaganden	---						
- interna åtaganden	---						
Summa							

Bilaga 7 Beställningsbemyndiganden i Finland

Det har inte ingått i uppdraget att göra en jämförelse med bemyndigandesystem i andra länder. En översiktlig genomgång av tillgängliga dokument vid finansministeriets webbsida visar att även Finland tillämpar ett system med beställningsbemyndigande. Finland har motsvarande krav på beställningsbemyndiganden (beställningsfullmakt) i sin grundlag[176] (7 kap. 85 §) och lag om statsbudgeten[177] (10 §).

Beslutsbefogenheterna mellan den finska riksdagen, regeringen och Försvarsmakten har inte studerats. Det innebär att vi inte har information om vem som beslutar om materielanskaffningen för den finska Försvarsmakten.

En genomgång av den finska statsbudgeten för 2004[178] visar att den finska regeringen under reservationsanslaget Anskaffning av försvarsmateriel begär beställningsfullmakter för olika objekt, system, funktioner eller vapengren.

Tabell 1 Redovisning av beställningsfullmakter på statsbudgeten

Beställningsfullmakt			
	Fullmakt Milj. euro	Beviljat Milj. euro	Beviljas euro
07. Utrustande av beredskapsbrigader			
11. Anskaffning av spanings-, övervaknings- och ledningssystem			
12. Tryggande av system och verksamhetsmöjligheter vid luftförsvarets baser			
13. Reform av marinen			
14. Utvecklande av ett service- och baseringssystem för helikoptrar			
15. Utvecklande av huvudstadsregionens försvar			
16. Försvarsmaktens tekniska forskning och produktutveckling			
17. Komplettering av utrustandet av beredskapsbrigaderna			
18. Utvecklande av Finlands krigsekonomiska beredskap			
19. Anskaffningar i anslutning till skuldkonversionsavtalet mellan Finland och Ryssland			
20. Projektberedning och proto 2004			
21. Avvärjningskapacitet hos flygvapnets jaktplan 2004			
Sammanlagt			

Av statsbudgeten framgår bl.a. dels vad anslag för Anskaffning av försvarsmateriel får användas till, dels vissa preciseringar. Exempelvis anges hur mycket av anslaget får användas till betalning av utgifter för tidigare beviljade beställningsfullmakter och utgifter till ändringar i index och valutakurser i anslutning till dem och hur mycket som får användas för andra anskaffningar av försvarsmateriel.

[176] Finlands grundlag nr 731/1999.

[177] Lag om statsbudgeten 13.5.1988/423.

[178] Finlands statsbudget 2004.

I anvisningar från finska finansministeriet beskrivs hur underlaget om fullmakter bör vara uppställt.[179]

Tabell 2 En sammanfattande tabell över anslagsbehoven på grund av användningen av fullmakter vilken ska ingå i huvudtitelmotiveringen i budgetförslaget

Sammanfattning av fullmakterna under ministeriets huvudtitel						
	N	N + 1	N + 2	N +3	N + 4–	Samtliga utgifter
Förbindelser som ingåtts före år N						
Förbindelser år N						
Fullmakter sammanlagt						

I kolumn N + 4– anges de sammanlagda utgifterna för användningen av fullmakter efter finansåret N + 3.

Tabell 3 Utgiftsredogörelse gällande fullmakter. Utgiftsredogörelsen ska ingå i motiveringen till det kapitel eller det moment i vars beslutsdel fullmakten beviljas

	N	N + 1	N + 2	N +3	N + 4–	Samtliga utgifter
Fullmakt 1						
Förbindelser som ingåtts före år N						
Förbindelser år N						
Fullmakt 1 sammanlagt						
Fullmakt n						
Förbindelser som ingåtts före år N						
Förbindelser år N						
Fullmakt n sammanlagt						
Fullmakter sammanlagt						

I kolumn N + 4– anges de sammanlagda utgifterna för användningen av fullmakter efter finansåret N + 3.

I statsbokslutet[180] för den finska staten lämnas en redovisning av de fullmakter som beslutats. Redovisningen sker i två olika tabeller; per huvudtitel och per fullmaktsslag.

[179] Uppgörande av verksamhets- och ekonomiplaner samt budgetförslag (finansministeriet, Helsingfors 31.3.2004, Nr TM 0402).

[180] Statsbokslutsakt 2003, Statskontoret.

Tabell 4 Huvudtitels fullmakter, användningen av dessa och utgifter som beror på användningen av fullmakter år 2003

Fullmakter och användningen av dessa (milj €)				Utgifter som beror på användningen av fullmakter (milj €)					
Huvudtitel	Summa	Använt	Oanvänt	År 2003	År 2004	År 2005	År 2006	Senare år	Sammanlagt
Utrikesministeriet									
Inrikesministeriet									
Försvarsministeriet									
Osv.									
Sammanlagt									

Tabell 5 Fullmakter, användningen av dessa och utgifter som beror på användningen av fullmakter inom respektive fullmaktsslag år 2003

Fullmakter och användningen av dessa (milj €)				Utgifter som beror på användningen av fullmakter (milj €)					
Fullmaktsslag	Summa	Använt	Oanvänt	År 2003	År 2004	År 2005	År 2006	Senare år	Sammanlagt
Disponibla fullmakter under tidigare år									
Fullmaktsslag 1									
Fullmaktsslag 2									
Osv.									
Sammanlagt									
Disponibla fullmakter år 2003									
Fullmaktsslag 1									
Fullmaktsslag 2									
Osv.									
Sammanlagt									

Bilaga 8 Bemyndiganden - begrepp och definitioner

Bemyndiganderam: Ett tak för beställningar för det aktuella året

Bemyndigandeskuld: Äldre begrepp för utestående åtaganden.

Beställningsbemyndigande: Befogenhet för regeringen och dess myndigheter att göra åtaganden som medför framtida utgifter.

Ekonomiska förpliktelser: Skyldighet att i framtiden utge kontanter eller andra tillgångar.

Infriande av åtaganden: Tidpunkten för när anslaget belastas, vilket sammanfaller med leverans och betalning.

Investeringsplan: Beräknade investeringar för kommande tre år.

Materielplan: Tioårig plan för Försvarsmaktens materielbeställningar.

Objektsram: Definierad innehåll, ekonomisk ram och tidsplan av ett specifikt materielobjekt som beslutas av regeringen.

Utestående åtaganden: Åtaganden som redovisas mot bemyndiganderamen och ska finansieras med framtida anslag.

Åtagande: Ingångna avtal, kontrakt och dylikt som innebär förpliktelser.

Bilaga 9 Intervjuer

Under arbetet med de olika deluppdragen har Ekonomistyrningsverket intervjuat ett stort antal befattningshavare på olika nivåer och funktioner inom Försvarsmakten. Därutöver har en eller flera befattningshavare hos andra myndigheter och Regeringskansliet intervjuats.

Myndigheter
Banverket
Fortifikationsverket
Försvarshögskolan
Försvarsmakten
Försvarets materielverk
Riksrevisionen
Totalförsvarets forskningsinstitut
Totalförsvarets pliktverk
Vägverket

Regeringskansliet
Finansdepartementet
Försvarsdepartementet

Riksdagen
Försvarsutskottets kansli

Övriga
Kommunförbundet
Landstingsrevisorerna
Stockholm socialtjänstförvaltning
Anna-Karin Jansson, sekreterare för verksförordningsutredningen
Frank Ulbrich, Handelshögskolan i Stockholm
Kristina Aurell, sekreterare för utredningen om fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret
Göran Arvidsson, Studieförbundet Näringsliv & Samhälle
Richard Norberg, Västernorrlands läns landsting

Referenser

Lagar och förordningar

Regeringsformen (1974:152).
Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.
Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.
Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.
Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten
Förordningen (1995:648) med instruktion för Totalförsvarets pliktverk.
Förordningen (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk.
Förordningen (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.
Förordningen (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan.
Förordningen (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket.
Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Verksförordningen (1996:1322).
Avgiftsförordningen (1992:191).
Anslagsförordningen (1996:1189).

Propositioner

Budgetpropositionen för 1975/76.
Prop. 1986/87:99, Verksledningspropositionen.
Prop. 2000/2001:113, Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret.
Prop. 2004/05:1, volym 1, Budgetpropositionen för 2005.
Prop. 2004/05:5, Vårt framtida försvar.
Proposition 1997/98:83 Förändrad styrning av Försvarsmakten m.m.
Statsverkspropositionen år 1965: Bil. 6: Försvarsdepartementet.
Statsverkspropositionen år 1960: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln.
Statsverkspropositionen år 1950: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln.
Statsverkspropositionen år 1949: Bil. 6: Fjärde huvudtiteln.
Kungl. Maj:ts proposition nr 208 given den 9 april 1948.

Direktiv och utskottsbetänkanden

Dir. 2004:12, Styr- och finansieringsformerna i försvaret.
Bet. 2004/05: FöU4, Sveriges försvarspolitik 2005-2007
Bet. 2000/01:FöU1, Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret, rskr. 2000/01:58.
Bet. 1996/97:FöU04, Styrning och uppföljning av totalförsvaret.
Bet. 1997/98:FöU10, Förändrad styrning av Försvarsmakten.
Bet. 1998/99:FöU01, Totalförsvarets budget för 1999.
Bet. 1998/99FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, m.m.
Bet. 1999/2000:FöU01, Totalförsvarsbudgeten år 2000.
Bet. 1999/2000:FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, m.m.

Bet. 2000/2001:FöU09, Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret, m.m.
Bet. 2000/01:FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, m.m.
Bet. 2002/03:FöU1, Försvar och beredskap mot sårbarhet – budget för år 2003.
Bet. 2003/04:FöU06, Styrningen av det militära försvaret.
Bet. 2004/05:FöU04, Sveriges försvarspolitik 2005-2007.
Yttr. 2002/03:FöU3y, Styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar.

Budgetunderlag och regleringsbrev

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2005.
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten, de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.
Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarsmakten, de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.
Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Försvarsmakten, de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.
Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Försvarsmakten, de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.
Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Försvarsmakten, de övriga försvarsmyndigheterna och Fortifikationsverket.
Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende Försvarsdepartementets verksamhetsområde.
Regleringsbrev för budgetåret 1995/96 avseende verksamheter under Försvarsdepartementet.
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Vägverket.
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Banverket.

Statens offentliga utredningar

SOU 1952:45, 1948 års budgetutredning.
SOU 1972:15, Regeringsform och Riksdagsordning, Grundlagsberedningen.
SOU 1991:112, Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret – LEMO.
SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen.
SOU 2002:39 STYRning och Organisation av Materielförsörjningen för försvaret, betänkande av utredningen om översyn av Försvarets materielverk.
SOU 2004:5, Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk, betänkande av utredningen om översyn av Totalförsvarets pliktverk.
SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning, betänkande av utredningen om en översyn av verksförordningen.
SOU 2004:41, Totalförsvarets forskningsinstitut, en översyn, betänkande av FOI-utredningen.

SOU 2004:58, Försvarshögskolan, en översyn, betänkande av Försvarshögskoleutredningen.
SOU 2005:7, Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning, betänkande av Utredningen om regeringens information till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar (RIFA).

Rapporter

Finansdepartementet, Budgetavdelningen, Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2005, en handledning för Regeringskansliet.
Ds Fö 1978:1 Beställningsbemyndiganden och betalningsmedel.
Riksdagens revisorer, 1999/2000:8, Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret.
Riksrevisionen (RiR 2004:6) Materiel för miljarder.
RRV 1994:7, Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift? En introduktion till olika frågor om huvudmannaskap och driftformer för statlig affärsverksamhet.
RRV 1996:34, Myndigheternas interna styrning – en idéskrift.
RRV 1996:65, Försvarets materielverks behov av rörelsekapital.
RRV 1998:34, Interna resultatenheter – en referensram.
RRV 1998:59, Sex år med beställar/utförar-modellen – en granskning av konkurrensutsättningen av Vägverkets drifttjänster.
RRV 2000:27, Banverkets anskaffningsverksamhet – en granskning av yttre förutsättningar och praktiskt genomförande.
RRV 2002:14, Försvarets omstrukturering.

Ekonomistyrningsverket

Dnr. 11-1151/2002, Bättre ekonomistyrning i Försvarsmakten?
Dnr. 12-171/2001, Förstudie om Försvarsmaktens ekonomiska läge m.m.
Dnr. 12- 387/2003, Översyn av länsstyrelsernas finansiella styrning, Rapport till Länsstyrningsutredningen.
Dnr. 79-659/2003, Utvärdering av projekt MR-LED.
ESV 1998: 8, Bemyndiganden.
ESV 2000:21, Att styra avgiftsbelagd verksamhet, ESV dnr 12-397/2003,
ESV 2003:21, Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet,
ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.
ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen.
Samrådsunderlag, FMV 2004-11-19.
Samrådsunderlag, FHS 2004-12-10.
Samrådsunderlag, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2004-11-22.
Samrådsunderlag, Fortifikationsverket, 2004-
Samrådsunderlag, Totalförsvarets pliktverk 2003-12-22.

Försvarsmakten, övriga försvarsmyndigheter och Fortifikationsverket

FMLOG Ekonomihandbok, version 2004:03, 2004-11-11.
FMLOG Fördjupningsrapport för tjänsteområde Ekonomiadministration, Dnr. 14 100:810106, hösten 2004.
FÖR Led 2001, Handbok för Försvarsmaktens ledning och verksamhet i stort.
Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2002:8) om verksamheten vid Försvarsmakten (verksamhetsordningen).
Försvarsmaktens PM, Kundreskontra, Nulägesinventering-Kundfakturering, 2004-09-21.
H SVAR 2001, Handbok för styrning, värdering, analys och redovisning av Försvarsmaktens verksamhet.
H EK 2004, Handbok Ekonomi 2004.
HKV 23 383:0000, Slutredovisning av uppdrag 2, Alternativa samverkansformer (Uppdrag i HKV planeringsdirektiv 2, för utarbetande av underlag inför FB 04, HKV 23 250:722260).
HKV PM, Projektdefinition för projekt PRIO, 2004-01-26.
HKV 23 383:62624, Försvarsmaktens budgetunderlag 2001, bilaga 4 Särskilda redovisningar rörande förbandsverksamhet m.m. avsnitt ”Försvarsmaktens närmare utformning av underhålls- och stödverksamhet - Forgus”.
HKV 23 310:44722, Regeringsbeslut med anledning av prop. 1999/2000:30, Det nya försvaret.
HKV 23 800:74874, Styrning av FMLOG, PM från Försvarsmaktens Internrevision.
Ag Styr Forgus ”Riktlinjer avseende HKV ledning och uppföljning av FMLOG samt principer för uppdrags- och beställningssystemet på central nivå”, PM 2002-05-16.
HKV 23 200:73581, Uppföljning av FMLOG, 2002-12-10.
HKV 09 100:73022, Överbefälhavarens beslut om vissa förändringar i verksamhets- och ekonomistyrningen, 200-10-18.
HKV 23 250:801 241, Årsredovisning FMLOG 2003.
HKV 23 383:67468, bilaga, En insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell för Försvarsmakten, 2004-04-30.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Totalförsvarets pliktverk, 2001-04-24.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan, 1988-12-22.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk, 2001-06-06.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets forskningsanstalt, 1999-03-08.
Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket, 2001-11-12.
Årsredovisningar för åren 2000-2004.

Övrigt

Abrahamsson, Mats, Dan Andersson och Staffan Brege i Management Magazine, nr. 5, 2003.
Andersson, Per Magnus & Hansson, Lennart, Internprissättning inom offentlig förvaltning – en studie av internprissättning mellan myndigheter i svensk statsförvaltning, Studentlitteratur, Lund, 1984.
Arvidsson, Göran (red) Lars A Samuelson ”Controllerhandboken” utgåva 7, Industrilitteratur AB, Stockholm, 1986.
Catasus Bino, Jan-Erik Gröjer, Olle Högberg, Anders Johrén, Boken om nyckeltal, Akademitryck AB, Edsbruk, 2002.
Försvarsdepartementet, PM 2004-12-14, Bedömningskriterier resultatindikatorer.
Lantz, Göran, Internprissättning med effektiva incitament, Bokförlaget BAS, Handelshögskolan Göteborg, 2000.
Sigfridsson, Jan, Internfakturering inom och mellan FM och olika stödverksamheter, Försvarshögskolan, Managementavdelningen, 2002-05-23.
Statskontoret, Vägen till utkontraktering, 2000.
Svenska Kommunförbundet, Fördelningsprinciper inom den kommunala internredovisningen – en praxisstudie, 2000.
Ulbrich, Frank, Introducing a research project on shared services in governmental agencies, Handelshögskolan, 2003-06-15.

Hemsidor

www.fmlog.mil.se 2005-02-25.

Dnr 12-1212/2004
ESV 2005:10

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

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

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

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

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89, Box 45316, 104 30 Stockholm, Telefon: 08-690 43 00, Fax: 08-690 43 50, www.esv.se