

Regeringsuppdrag

# Rapport

## Finansieringsmodell för Kustbevakningen



EKONOMISTYRNINGSVRKET

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2017-10-27

**Dnr:** 314/2017

**ESV-nr:** 2017:68

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Victoria Nüth

## Förord

I den här rapporten redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringsuppdraget om att analysera möjliga sätt att långsiktigt finansiera Kustbevakningens verksamhet, inklusive investeringar, samt att föreslå en finansieringsmodell som ger de bästa förutsättningarna för en resurseffektiv styrning av Kustbevakningen och för myndigheten att planera och bedriva sin verksamhet. Uppdraget har fortlöpande stämts av med Justitiedepartementet.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Victoria Nüth har varit föredragande. I uppdraget har utredare Anna Castwall, utredare Carina Franzén och expert Anne-Marie Ögren deltagit. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman och enhetschef Anne-Bryne deltagit.

ESV överlämnar härmed rapporten Finansieringsmodell för Kustbevakningen och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm 27 oktober 2017

Clas Olsson

Victoria Nüth

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>7</b>
2.1 Bakgrund och syfte.....	7
2.2 Tolkning och avgränsningar.....	7
2.3 Genomförande.....	8
2.3.1 Intervjuer och informationsinhämtning.....	8
2.3.2 Dokumentstudier.....	8
2.4 Disposition.....	9
<b>3 Finansiell styrning i staten</b> .....	<b>10</b>
3.1 Finansiering av myndigheters verksamhet.....	10
3.1.1 Anslag.....	10
3.1.2 Avgifter.....	10
3.1.3 Bidrag och sponsring.....	11
3.2 Finansiering av anläggningstillgångar.....	11
3.2.1 Lån.....	11
3.2.2 Anslag.....	12
3.2.3 Övrig finansiering.....	13
<b>4 Investeringar i staten</b> .....	<b>14</b>
4.1 Vad är en investering?.....	14
4.1.1 En investering kan bestå av flera komponenter.....	14
4.1.2 Investeringar i budgetunderlaget.....	15
4.2 Investeringsbudget.....	17
4.3 Investeringar i budgetpropositionen.....	18
<b>5 Iakttagelser</b> .....	<b>19</b>
5.1 Kustbevakningens verksamhet.....	19
5.2 Finansiell information om Kustbevakningen.....	20
5.3 Kustbevakningens prognoser.....	22
5.4 Hur ser det ut hos andra myndigheter?.....	22
5.4.1 Polismyndigheten.....	22
5.4.2 Tullverket.....	23
5.4.3 Folkhälsomyndigheten.....	23
5.4.4 Försvarsmakten.....	23
5.4.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).....	24
5.4.6 Trafikverket.....	24
5.4.7 Affärsverken.....	24
<b>6 Analys</b> .....	<b>25</b>
6.1 Anslag eller avgifter?.....	25
6.2 Verksamhetsinvesteringar eller samhällsinvesteringar?.....	26

6.2.1	Hur investeringarna används.....	26
6.2.2	Investeringarnas storlek .....	27
6.2.3	Hur ofta investeringarna görs .....	27
6.3	Alternativ om investeringen är en verksamhetsinvestering .....	28
6.3.1	Ett anslag - finansiering investeringar via generell låneram .....	28
6.3.2	Ett anslag - styrning genom anslagsposter och/eller villkor .....	33
6.3.3	Undantag från kapitalförsörjningsförordningen .....	33
6.4	Alternativ om investeringen är en samhällsinvestering .....	34
6.4.1	Två anslag - Ett för samhällsinvesteringar och ett för förvaltningsutgifter.....	34
6.4.2	Övrig kreditram .....	36
6.5	Kustbevakningens finansiella utmaningar.....	36
6.5.1	Ökade kostnader .....	36
6.5.2	Svårigheter med säkra prognoser .....	37
<b>7</b>	<b>ESV:s förslag och dess konsekvenser .....</b>	<b>39</b>
7.1	Inte tillräckliga skäl för att ändra finansieringsmodell.....	39
7.2	Ytterligare utredning behövs för att lösa Kustbevakningens finansiella problem .....	39
7.3	Förslagets konsekvenser .....	40
<b>Bilaga 1</b>	<b>.....</b>	<b>41</b>

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslår i den här rapporten att Kustbevakningen även fortsättningsvis ska finansieras med anslag och att myndighetens investeringar precis som i dag ska finansieras via den generella låneramen.

ESV har fått i uppdrag av regeringen att föreslå en finansieringsmodell som ger de bästa förutsättningarna för en resurseffektiv styrning av Kustbevakningen och för myndigheten att planera och bedriva sin verksamhet. Av uppdraget framgår att Kustbevakningen, sett till sin totala ekonomi, har betydande kostnader för materiel och fortlöpande underhåll och att myndigheten återkommande behöver göra stora investeringar i verksamheten. I uppdraget ingår att särskilt analysera om det är möjligt att tydliggöra vilka medel som behövs för investeringar respektive löpande förvaltning. ESV ska dessutom göra en analys av på vilket sätt en uppdelning av investeringarna kan göras i investeringar som avser samhällsändamål och verksamhetsinvesteringar.

ESV bedömer att med det regelverk som från och med 2016 tillämpas av myndigheterna gällande investeringar så kommer regeringen att kunna få den information som efterfrågas. Regeringen kommer i budgetunderlaget att få information om samtliga investeringar som Kustbevakningen planerar att genomföra för de fyra nästföljande budgetåren. Om en planerad verksamhetsinvestering överstiger 20 miljoner kronor kommer dessutom information om det enskilda investeringsobjektet att lämnas i en särskild tabell. För att regeringen ska kunna följa upp utfallet av investeringarna så kan regeringen i regleringsbrevet besluta om en investeringsbudget. Kustbevakningen kommer då att följa upp investeringarna och kommentera eventuella avvikelser i sin årsredovisning enligt samma struktur som i investeringsbudgeten i regleringsbrevet.

ESV ser inte att det finns skäl att ändra finansieringen för Kustbevakningens verksamhet. Att ändra finansieringsform skulle förutom stora omställningskostnader innebära utökade administrativa kostnader. ESV har svårt att se att förändringen skulle kunna bidra till en effektivare styrning av Kustbevakningens verksamhet.

ESV ser att det finns flera alternativ till finansieringsmodeller för investeringarna än vårt förslag. Valet av finansieringsmodell beror bland annat på hur investeringen ska klassificeras. Klassificeringen beror i sin tur på vilket behov riksdagen och regeringen har av information om investeringar.

## 2 Inledning

I det här kapitlet presenterar ESV kortfattat bakgrunden till uppdraget. Det innehåller även vår tolkning av uppdraget, de avgränsningar vi har gjort samt de arbetsmetoder vi har använt.

### 2.1 Bakgrund och syfte

ESV har fått i uppdrag av regeringen att föreslå en finansieringsmodell för Kustbevakningens verksamhet. I uppdraget ingår att analysera möjliga sätt att långsiktigt finansiera Kustbevakningens verksamhet, inklusive myndighetens investeringar.

Regeringen ser att det finns ett behov av att särskilt analysera om det är möjligt att utforma en finansieringsmodell som innebär att det blir tydligt vilka medel som behövs för att finansiera den fortlöpande förvaltningen och vilka medel som behövs för investeringar. Dessutom finns ett behov av att se över om det är möjligt att göra en uppdelning av investeringarna i investeringar som avser samhällsändamål respektive verksamhetsinvesteringar.

Regeringskansliet och Kustbevakningen har haft en dialog gällande den finansiella situationen under flera år. Enligt Kustbevakningen är förklaringen till att myndigheten klarat sin finansiering så här långt framförallt en gynnsam ränta och ett stort anslagssparande. Kustbevakningen räknar med att anslagssparandet kommer att räcka fram till och med år 2019.

Regeringen anser att det är nödvändigt att skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig och långsiktigt hållbar finansiering av Kustbevakningens verksamhet. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att prognostisera, styra och följa upp myndighetens verksamhet och investeringar för att därmed få en effektivare resursanvändning av statliga medel.

### 2.2 Tolkning och avgränsningar

ESV kommer inom ramen för uppdraget att föreslå en finansieringsmodell, men inte någon ny finansiering.

Med finansieringsmodell menar ESV i sammanhanget på vilket sätt verksamheten och dess investeringar ska finansieras.

Vår utgångspunkt är att förslaget på sikt ska vara neutralt på statens budget. Det beror på att förslag som innebär påverkan på statens budget kräver politiska prioriteringar.

## 2.3 Genomförande

ESV ska i sin analys föreslå den finansieringsmodell som ger de bästa förutsättningarna för en resurseffektiv styrning av Kustbevakningen och för myndigheten att planera och bedriva sin verksamhet. För att kunna bedöma vilken modell som bäst skulle lämpa sig för Kustbevakningens verksamhet och dessutom ge riksdag och regering tillräcklig information har vi utgått från dagens situation och riksdagens och regeringens informationsbehov. Vi har dessutom analyserat andra myndigheters investeringar för att kunna belysa de skillnader och likheter som finns gällande hur myndigheternas investeringar kategoriseras. Vi har därutöver analyserat de regelverk som finns om finansiering och investeringar i staten.

### 2.3.1 Intervjuer och informationsinhämtning

För att få en bild över Kustbevakningens verksamhet och den historik som legat till grund för den nuvarande finansiella situationen har vi genomfört intervjuer med Kustbevakningen och Justitiedepartementet.

Eftersom Kustbevakningen före år 2015 tillhörde Förvarsdepartementet har vi även genomfört intervjuer med personer som var anställda vid Förvarsdepartementet under aktuell tidsperiod.

Vi har dessutom träffat representanter från Finansdepartementet samt från Förvars- och Finansutskottens kansli för att få information om hur de ser på Kustbevakningen och behovet av att styra, redovisa och följa upp investeringarna och verksamheten.

ESV har utöver detta haft löpande avstämningar med Justitiedepartementet.

### 2.3.2 Dokumentstudier

Vi har utgått från de regelverk som bedömts vara relevanta för uppdraget. Det är framförallt budgetlagen (2011:203), anslagsförordningen (2011:223), kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

Andra viktiga källor har varit:

- Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.
- Kustbevakningens regleringsbrev för budgetåren 2007-2017.
- Kustbevakningens budgetunderlag för åren 2018-2020.
- Kustbevakningens årsredovisningar för åren 2007-2016.
- Budgetpropositionen för 2017 (regeringens proposition 2016/17:1).
- Kustbevakningens prognoser 2012-2016 (augusti, oktober).



- ESV 2016:49,Handledning, *Att redovisa materiella anläggningstillgångar.*
- ESV 2015:61,Handledning, *Investeringar i budgetunderlag och verksamhetsplanen.*
- ESV 2015:47, Rapport, *En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar.*
- ESV 2013:59, Regeringsuppdrag, *En förbättrad redovisning, styrning och kontroll av statens investeringar.*

## **2.4 Disposition**

I kapitel tre beskriver vi de olika sätt som myndigheterna kan finansieras på. Vi går dessutom igenom de alternativa finansieringskällorna till anläggningstillgångar. I det fjärde kapitlet redogör vi för de huvudsakliga betydelseerna av begreppet investering och de regler och riktlinjer som styr budgetering och redovisning av statens investeringar. Därefter följer i kapitel fem en beskrivning av Kustbevakningens verksamhet, finansiering av Kustbevakningen samt en redogörelse över Kustbevakningens prognoser. Dessutom beskriver vi hur andra myndigheters investeringar klassificeras och finansieras. I kapitel sex analyserar vi de olika alternativ vi ser för att finansiera Kustbevakningens verksamhet och investeringarna. I det sjunde kapitlet redogör vi för våra förslag och för konsekvenserna av förslagen.

## 3 Finansiell styrning i staten

Den finansiella styrningen av de statliga myndigheterna ska leda till att statens medel utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att de fördelas enligt politiska prioriteringar. Finansiell styrning innebär att verksamhet styrs med hjälp av ekonomiska ramar samt med olika restriktioner och villkor knutna till finansieringen.

### 3.1 Finansiering av myndigheters verksamhet

Myndigheter finansierar vanligen sin verksamhet med anslag, avgifter eller bidrag men även sponsring förekommer. Bidrag och sponsring används för att finansiera delar av verksamheten.

#### 3.1.1 Anslag

Anslag är det vanligaste sättet för en myndighet att finansiera sin verksamhet. Anslag är de medel som myndigheterna tilldelas via statens budget. Det är riksdagen som bestämmer hur stort anslaget är och till vad pengarna får användas, det vill säga ändamålet med anslaget. Regeringen bestämmer hur stor del av anslaget som myndigheten får använda och de mer detaljerade villkoren för hur pengarna får användas. Regeringen delar alltid in anslag som anvisats av riksdagen i anslagsposter. Anslagsposter kan ha olika deländamål. Myndigheter får inte använda överskott från en anslagspost till att täcka underskott från en annan utan regeringens bemyndigande. Det krävs alltså ett regeringsbeslut för att överföra medel mellan anslagsposter. För att regeringen ska få omdisponera medel mellan anslag krävs däremot riksdagsbeslut.

Förutom indelningen i poster av anslaget kan regeringen även i regleringsbrevet ange villkor för hur anslaget får användas. Regeringen avgör alltså i vilken grad myndigheterna ska styras genom indelningen av poster och antal villkor som är knutna till respektive post.

#### 3.1.2 Avgifter

Vad som rymms inom begreppet avgift styrs av regeringsformen och dess förarbeten samt den praxis som har utvecklats sedan regeringsformen trädde i kraft. Där står att offentliga inkomster huvudsakligen består av skatter och avgifter. En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan någon direkt motprestation. En avgift är istället en ersättning som betalas för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller och som utgör en motprestation. Motprestationen innebär att statliga kostnader i princip måste uppstå för att ersättningen ska betraktas som en avgift. Riksdagen ska fatta beslut om sådana avgifter som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. För uppdragsverksamhet, det vill säga avgifter för frivilligt

efterfrågade varor och tjänster, har regeringen däremot rätt att bestämma att avgiften ska införas och bestämma avgiftens storlek. Uppdragsverksamhet är i regel försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade och där det kan finnas mer än en producent. När en myndighet säljer en vara eller en tjänst till en annan myndighet räknas det också som uppdragsverksamhet, oavsett om efterfrågan är frivillig eller tvingande. För att kunna ta ut avgifter behöver myndigheten ett bemyndigande från riksdagen eller regeringen.

### 3.1.3 Bidrag och sponsring

En myndighet kan ta emot olika bidrag eller donationer och även sponsring förekommer som finansieringskälla. Bidrag, donationer och sponsring används som komplement till de övriga finansieringskällorna eller för att finansiera avgränsade projekt i myndighetens verksamhet.

Bidrag och donationer är medel en myndighet tar emot utan något krav på motprestation. Sponsring är en överenskommelse där en sponsor tillhandahåller den sponsrade parten kontanta medel, varor eller tjänster i utbyte mot exponering av ett företagsnamn eller varumärke och eventuellt även andra förmåner.

## 3.2 Finansiering av anläggningstillgångar

Budgetlagen reglerar regeringens finansiella befogenheter och skyldigheter inför riksdagen inom finansmaktens område. Finansiering av investeringar och utlåning regleras i 7 kap. budgetlagen. Regeringen reglerar i sin tur myndigheternas finansiering av investeringar och utlåning i 2 kap. kapitalförsörjningsförordningen eller via särskilda regeringsbeslut.

Anläggningstillgångar kan finansieras med lån, bidrag, anslag, gåvor och donationer, försäljningsinkomster och leasing.

### 3.2.1 Lån

Som ett led i riksdagens och regeringens arbete med att utveckla den finansiella styrningen i staten infördes lånemodellen. Modellen var tänkt att öka kostnadsmedvetenheten hos myndigheterna genom att tydliggöra räntekostnaderna samt, så långt det är möjligt, redovisa kostnader i den verksamhet där de uppstår. Dessutom kan anslagsnivåerna hållas på en jämnare nivå eftersom myndigheten inte behöver ha likviditet för att täcka anskaffningen av tillgången.

Huvudregeln är att de anläggningstillgångar som en myndighet använder i sin verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret.<sup>1</sup> Det gäller oavsett hur verksamheten finansieras, det vill säga även om anläggningstillgången används i

<sup>1</sup> 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen.

avgiftsbelagd eller bidragsfinansierad verksamhet. Låneramen är alltså inte knuten till en specifik finansieringskälla utan till myndigheten. Storleken på låneramen anges i totalbelopp. Låneramen är den totala skuld som myndigheten vid varje given tidpunkt får ha till Riksgäldskontoret.

Genom att finansiera anskaffningen av anläggningstillgångar med lån i Riksgäldskontoret binder myndigheten upp framtida medel för att täcka de avskrivningar som kommer att göras på de anskaffade tillgångarna samt även räntekostnader.<sup>2</sup> Myndigheten kan göra åtaganden att anskaffa anläggningstillgångar i framtiden så länge dessa ryms inom den befintliga låneramen. Om myndigheten begär en utökad låneram är utgångspunkten att framtida avskrivningar och räntor normalt ska finansieras av myndighetens anslagsutrymme. Det framgår även av reglerna om budgetunderlag i 9 kap. 1 § FÅB att om förslag lämnas som beräknas leda till ökade kostnader, ska myndigheten redogöra för hur dessa ska finansieras. Utgångspunkten är alltså att ökade investeringar i budgetunderlaget ska finansieras inom myndighetens befintliga ramar. Det är viktigt att regeringen säkerställer vilka konsekvenser en ökad låneram kan få för verksamheten innan en ökning av låneramen görs.

Utöver den generella låneramen kan anläggningstillgångar också finansieras med en övrig kreditram (en särskild låneram) i Riksgäldskontoret som riksdagen beslutar särskilt om.<sup>3</sup> Finansiering via övrig kreditram tillämpas framförallt för viss avgiftsfinansierad verksamhet, bland annat fastigheter och civila beredskapstillgångar. Exempel på några myndigheter som har både en generell låneram och en övrig kreditram är Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Folkhälsomyndigheten.

### 3.2.2 Anslag

Huvudregeln är att infrastrukturella anläggningstillgångar, som vägar och järnvägar, ska finansieras med anslag eftersom de inte används i myndighetens verksamhet. I vissa fall kan den här typen av tillgångar även få finansieras med försäljningsinkomster. Krigsmateriel, befästningar, konst- och kulturföremål samt naturmiljöstillgångar betraktas inte heller som anläggningstillgångar som används i verksamheten. De ska alltså inte finansieras med lån utan direkt med anslag om inte riksdagen har beslutat något annat.<sup>4</sup>

När ett anslag används för att anskaffa tillgångar redovisar myndigheten inte en intäkt av anslag i resultaträkningen, eftersom statsmakterna i dessa fall skjuter till

<sup>2</sup> I dagsläget (september 2017) är räntan negativ så myndigheterna får i praktiken betalt för att de lånar pengar till anläggningstillgångar.

<sup>3</sup> 7 kap. 6 § budgetlagen.

<sup>4</sup> 2 kap. 6 § kapitalförsörjningsförordningen.

kapital för att anskaffa tillgångar. Kapitaltillförseln redovisas istället direkt i balansräkningen under posten Statskapital. Om tillgången ska skrivas av bokförs avskrivningarna löpande i resultaträkningen, vilket innebär att posten Statskapital minskas efterföljande år.

Regeringen har möjlighet att inom ramen för anslagets ändamål besluta att en investering i verksamheten ska finansieras direkt med anslag.<sup>5</sup> Exempelvis kan regeringen i regleringsbrevet ange att vissa anläggningstillgångar ska finansieras med anslag. Myndigheten får därmed undantag från att ta upp lån.

### 3.2.3 Övrig finansiering

Lån eller anslag är de vanligaste finansieringsformerna för anläggningstillgångar. Myndigheterna har under vissa förutsättningar även möjlighet att finansiera sina anläggningstillgångar på annat sätt. Om en myndighet får bidrag från en icke-statlig givare behöver inte myndigheten ta upp lån i Riksgäldskontoret. Detsamma gäller för sponsringsmedel som en myndighet får ta emot och disponera enligt bestämmelserna i 6 kap. kapitalförsörjningsförordningen. Detta gäller under förutsättning att avtalet med sponsorn eller bidragsgivaren tillåter att medlen används för att finansiera anskaffning av en anläggningstillgång.

Därutöver gäller att om myndigheten säljer en anläggningstillgång som har använts i en verksamhet för vilken regeringen har meddelat en investeringsplan, får myndigheten använda försäljningsinkomsten för att finansiera nya anläggningstillgångar som finns i investeringsplanen. I nästa kapitel beskriver vi investeringsplaner mer utförligt.

Leasing, som är en form av hyrköp, är ytterligare ett sätt att finansiera anläggningstillgångar. Finansiering med leasing kräver dock att myndigheten kan visa att det blir billigare för staten att leasa anläggningstillgången jämfört med att köpa den. Myndigheternas skrivare/kopiatorer leasas ofta.

---

<sup>5</sup> Det gäller inte affärsverken, då de endast omfattas av 2 kap. 7 § första stycket, 5 kap. 1, 2 och 6 §§ samt 7 kap. 2 § i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

## 4 Investeringar i staten

I detta kapitel sammanfattar ESV de regler och riktlinjer som styr budgetering och redovisning av statens investeringar. Vi går särskilt igenom myndigheternas redovisning till regeringen och avslutar med en kortfattad beskrivning av hur uppgifterna används i regeringens redovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

### 4.1 Vad är en investering?

Benämningen investering är inte ett entydigt begrepp. Vad som avses beror på i vilket sammanhang ordet används. Med en investering menas i detta sammanhang ett anskaffande av resurser som inte förbrukas omedelbart utan som är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav. Begreppet investering utgår i den här rapporten från det som klassificeras som en anläggningstillgång enligt 5 kap. 1–2 §§ FÅB.

#### 4.1.1 En investering kan bestå av flera komponenter

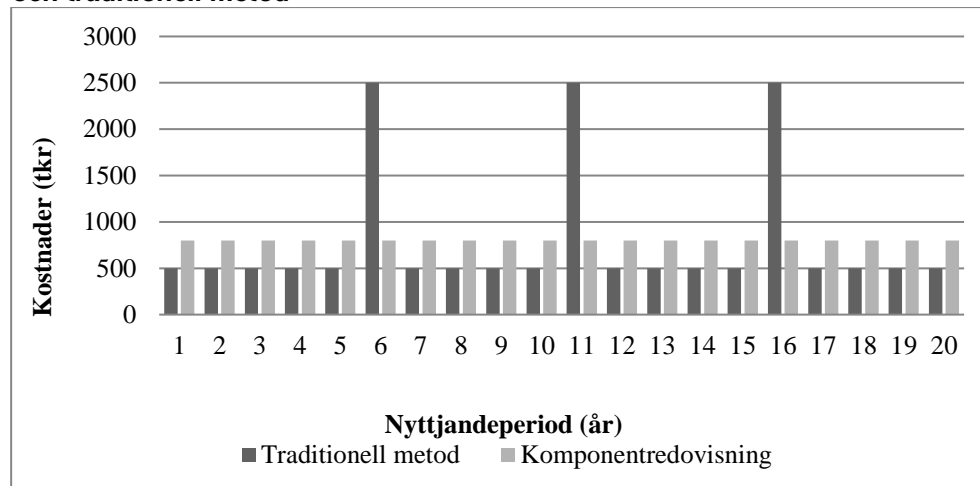
En investering kan i vissa fall vara en sammansatt tillgång, som kan delas upp i flera komponenter. Komponentredovisning innebär att man delar upp en anläggningstillgång i olika delar och skriver av dem var för sig. Det är lämpligt när anläggningstillgången är sammansatt av olika delar med betydande värden som förbrukas i mycket olika takt. Delarna, eller komponenterna, skrivs då av var för sig utifrån sin förväntade nyttjandeperiod.

Det här betyder att för verksamheter med sammansatta tillgångar kommer väsentliga underhållsåtgärder och byten av komponenter att redovisas som anläggningstillgång istället för som kostnad. Från och med räkenskapsåret 2016 ska de myndigheter som har sammansatta tillgångar tillämpa komponentredovisning. Kustbevakningen är en av de myndigheter som omfattas av bestämmelsen. Byte av komponenter ses antingen som anskaffning och utveckling eller som vidmakthållande, beroende på om avsikten med åtgärden är att öka prestanda/funktionalitet/förmåga eller inte.

Tillämpningen av komponentredovisning påverkar hur myndighetens kostnader fördelas sig över tid. Om myndigheten inte tillämpar komponentredovisning för sina anläggningstillgångar innebär det att kostnaderna för avskrivningar fördelas över hela nyttjandeperioden, exempelvis 20 år. När olika delar/komponenter byts ut under nyttjandeperioden får myndigheten kostnader för underhåll de år utbytet sker.

Om myndigheten däremot tillämpar komponentredovisning och komponenterna skrivs av under sin nyttjandeperiod kommer den årliga kostnaden för avskrivningar att öka. Myndigheten kommer däremot inte att ha kostnader för utbyte av delar/komponenter vilket gör att kostnadsfördelningen blir jämnare. Detta illustrerar vi i figuren nedan.

**Jämförelse av en tillgångs kostnadsfördelning mellan komponentredovisning och traditionell metod**



#### 4.1.2 Investeringar i budgetunderlaget

Myndigheterna lämnar den 1 mars varje år ett budgetunderlag till regeringen. Underlaget ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de kommande åren. Från och med år 2016 ska myndigheten lämna utökad information om planerade investeringar. Orsaken till att reglerna om investeringar ändrades var att regeringen ville ha en bättre styrning, redovisning och kontroll av statens investeringar.

Myndigheten kan behöva lämna information om investeringar i tre olika tabeller<sup>6</sup>:

- planerade verksamhetsinvesteringar
- särskild information om planerade verksamhetsinvesteringar överstigande 20 miljoner kronor
- förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar.

Verksamhetsinvesteringar är investeringar som används i myndighetens verksamhet och som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, bidrag eller finansiell leasing. Det kan även vara sådana investeringar i anläggningstillgångar som används i

<sup>6</sup> Bilaga 1 Tabeller med information om investeringar i budgetunderlaget.

verksamheten och för vilka regeringen har beslutat att de ska finansieras med anslag vid anskaffningstillfället. Samhällsinvesteringar är investeringar som riksdagen beslutar om, antingen genom att anvisa anslag eller en övrig kreditram. Det är alltså den finansiella styrningen som avgör klassificeringen och inte anläggningstypen eller hur investeringen används.<sup>7</sup>

#### 4.1.2.1 Verksamhetsinvesteringar i budgetunderlaget

Myndigheten ska lämna information om planerade verksamhetsinvesteringar utifrån den uppdelning som finns i balansräkningen. Utgifter som inte uppfyller definitionen av en anläggningstillgång ska inte redovisas som planerad verksamhetsinvestering. Det ska också framgå hur myndigheten ska finansiera investeringarna indelat utifrån bestämmelserna i kapitalförsörjningsförordningen.<sup>8</sup>

Därutöver ska myndigheten lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar som överstiger 20 miljoner kronor. Av tabellen ska det framgå det totala investeringsbeloppet per objekt, ackumulerat utfall från tidigare år, en prognos för innevarande år och beräknade investeringar för de fyra nästföljande budgetåren. Myndigheten ska även lämna information hur anskaffningen kommer att finansieras.

I den särskilda informationen om verksamhetsinvesteringar bör myndigheten även ta upp väsentliga investeringsutgifter som inte uppfyller definitionen av en anläggningstillgång. Det är för att regeringen ska få en heltäckande bild av de totala kostnaderna och en konsekvent hantering av större investeringar inom staten. Det ger även en möjlighet för regeringen att stärka styrningen av större verksamhetsinvesteringar.

Uppgifterna som myndigheten lämnar kan till exempel användas till att bedöma om vissa verksamhetsinvesteringar ska finansieras på annat sätt än med den generella låneramen. Det gäller i de fall regeringen bedömer att det skulle kunna vara av intresse för riksdagen att fatta beslut om investeringen och att den därför ska presenteras i en investeringsplan.

Alla myndigheter som finansierar investeringar med lån i Riksgäldskontoret ska även lämna information om låneram och räntor<sup>9</sup>. Uppgifterna behövs för att regeringen ska kunna ta fram ett förslag till riksdagsbeslut om låneramen för verksamhetsinvesteringar och för att kunna bedöma utvecklingen av låneramen och räntorna för den enskilda myndigheten.

<sup>7</sup> ESV:s föreskrifter till 9 kap. 4 § FÅB.

<sup>8</sup> I 2 kap. kapitalförsörjningsförordning (2011:210).

<sup>9</sup> Bilaga 1 Tabeller med information om investeringar i budgetunderlaget.



#### 4.1.2.2 Samhällsinvesteringar i budgetunderlaget

De myndigheter som har samhällsinvesteringar ska lämna information om dessa investeringar i ett förslag till investeringsplan. Samhällsinvesteringar ska på motsvarande sätt som för verksamhetsinvesteringar delas upp på anläggningsslag och finansiering. Men investeringarna ska också kategoriseras i objekt eller objektgrupper enligt de skilda behov som finns i olika statliga verksamheter. Syftet är att regering och riksdag ska få bättre information om vilken typ av investeringar myndigheten planerar. Underlaget till indelning i objekt eller objektgrupper bör vara i en struktur som går i linje med myndigheternas långsiktiga planering av investeringar.

Utöver det ska man skilja på nya investeringar och vidmakthållande av befintliga investeringar. Det ESV anser vara nya investeringar är de anskaffningar och åtgärder där avsikten är att tillföra ny prestanda/funktionalitet/förmåga. Det kan röra sig om ett nytt objekt eller en ny objektgrupp men det kan även vara en åtgärd som tillför prestanda till ett tidigare anskaffat objekt. ESV definierar vidmakthållande som åtgärder som bibehåller eller återställer ett objekt, det vill säga både drift och underhåll. Enligt ESV:s bedömning kan utgångspunkten vara att drift är åtgärder som görs årligen och oftare, medan underhåll görs mer sällan än årligen. Informationen i förslaget till investeringsplan ska fokusera på väsentliga vidmakthållande åtgärder och utgå från riksdagens och regeringens behov av styrning och uppföljning.

Huvudregeln för samhällsinvesteringar är att de finansieras via anslag. De kan också finansieras med lån, en övrig kreditram. För samhällsinvesteringar som finansieras via övrig kreditram ska myndigheten lämna uppgifter om övrig kreditram och räntor motsvarande den information som myndigheten lämnar för den generella låneramen<sup>10</sup>. Regeringen behöver även kunna bedöma hur ränteutgifterna och amorteringarna påverkar framtida anslag.

## 4.2 Investeringsbudget

För att få ytterligare information om myndighetens investeringar kan regeringen besluta om en investeringsbudget i regleringsbrevet. Om regeringen beslutat om en sådan budget ska myndigheten följa upp den och kommentera väsentliga avvikelser. Uppföljning ska ske i samma struktur som den investeringsbudget som anges i regleringsbrevet. Utfallet ska ställas mot budgeterade värden.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Bilaga 1 Tabeller med information om investeringar i budgetunderlaget.

<sup>11</sup> 3 kap. 2 § i FÅB.

### **4.3 Investeringar i budgetpropositionen**

De uppgifter som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget om sina investeringar används av regeringen när de sammanställer statens samtliga investeringar och deras finansiering i budgetpropositionen. Informationen möjliggör även en bättre styrning och uppföljning för riksdag och regering.

Myndighetens förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar förser regeringen med information till de investeringsplaner per utgiftsområde som regeringen lämnar till riksdagen att besluta om.

Regeringen lämnar även förslag på den totala låneramen för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet (verksamhetsinvesteringar). Dessutom finns en sammanställning av de övriga kreditramar som regeringen föreslår. Kreditramarna är uppdelade på låneramar (för investeringar) och krediter.

## 5 lakttagelser

ESV ska enligt uppdraget analysera möjliga sätt att långsiktigt finansiera Kustbevakningens verksamhet, inklusive myndighetens investeringar. Som skäl för regeringens beslut anges att Kustbevakningen, sett till sin totala ekonomi, har betydande kostnader för materiel och fortlöpande underhåll med ett återkommande behov av att göra stora investeringar i verksamheten.

I detta kapitel beskriver vi Kustbevakningens verksamhet och hur den finansieras. Vi redogör dessutom för Kustbevakningens prognoser och presenterar ett antal myndigheter som har liknande tillgångar som Kustbevakningen eller som har tillgångar som klassificeras som samhällsinvesteringar.

### 5.1 Kustbevakningens verksamhet

Kustbevakningens verksamhet avser räddningstjänst till sjöss, både miljöräddningstjänster och sjöräddningstjänster. Myndigheten har också ansvar för sjöövervakning såsom miljöövervakning, fiskerikontroll, gräns- och tullkontroll samt att upptäcka och förhindra brott och har dessutom ett visst ansvar för krisberedskap och totalförsvaret.

Kustbevakningen bedriver verksamhet längs hela Sveriges kust och har 20 kuststationer och 1 flygkuststation på 21 olika orter i landet. Antalet anställda är cirka 800 stycken. Under 2016 genomfördes en omorganisation som man från myndigheten beskriver som ett steg mot målet att nå en bättre enhetlighet och tydligare styrning. Den nya organisationen innebär en nationell ledning som består av verksledning och sex avdelningar:

- materiel- och lokalförsörjningsavdelningen
- it-avdelningen
- personal- och ekonomiavdelningen
- verksledningsstab
- metodutvecklingsavdelningen och
- operativa avdelningen.

För att genomföra uppgifter enligt sin instruktion och sitt årliga regleringsbrev arbetar Kustbevakningen utifrån vad de kallar en kombinationstanke. Det innebär att myndigheten i huvudsak nyttjar samma resurser för att utföra flera olika uppgifter samtidigt. Med resurser menar Kustbevakningen bland annat personal, ledningscentraler, lokaler, fartyg, flygplan, båtar, fordon och övrig materiel.<sup>12</sup> När

<sup>12</sup> Kustbevakningens budgetunderlag 2018-2020 s.6.

Kustbevakningen genomför räddningstjänst, samhällsskydd och beredskap så kan myndigheten även utföra sina övriga uppgifter inom sjöövervakning. Kustbevakningen ser möjligheten att kombinera räddningstjänst, sjöövervakning och sjöinformation som ett starkt bidrag till verksamhetens kostnadseffektivitet. Det skapar även flexibilitet och samordningsvinster. Ett exempel är att i samband med kontroll av farligt gods och lastsäkringstillsyn kan man samtidigt utföra nykterhetskontroller i hamnområdet.

Kustbevakningen samverkar kontinuerligt med andra myndigheter inom samtliga verksamhetsområden på lokal, regional och nationell nivå. Exempel på myndigheter som Kustbevakningen samverkar med är Sjöfartsverket, MSB, Polismyndigheten, Tullverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Transportstyrelsen och Försvarsmakten.

Myndigheten har sedan 2016 infört en ny investeringsprocess vilket innebär att varje avdelning utser en representant som ansvarar för avdelningens investeringar och att alla avdelningschefer ingår i en gemensam investeringsgrupp. I denna grupp diskuteras olika äskanden, sedan gör man prioriteringar och sist kommuniceras prioriteringarna och bortprioriteringarna ut till alla i organisationen.

Vid intervjuer med Kustbevakningen framkommer att det inte varit problem att identifiera nyinvesteringar men däremot svårt att skilja på underhålls- och vidmakthållandeåtgärder. Kustbevakningen kostnadsför åtgärder för underhåll medan vidmakthållande kan tas upp antingen som en kostnad eller som en investering. I och med att Kustbevakningen har börjat tillämpa komponentredovisning för de nya fartygen bedömer man att detta har blivit lättare att avgöra. Det beror på att när en komponent ska bytas ut avser det en vidmakthållandeåtgärd och den nya komponenten tas upp i balansräkningen som en anläggningstillgång.

## 5.2 Finansiell information om Kustbevakningen

Av regleringsbrevet för 2017 framgår att Kustbevakningen tilldelats drygt 1,1 miljarder kronor på anslag 2:1 *Kustbevakningen*. Myndigheten finansieras dessutom till viss del via bidrag. Dessa uppgick år 2016 till 38 miljoner kronor. Bidragen kommer främst från Polismyndigheten för Frontexinsatser, men även EU-medel.<sup>13</sup> Frontex är EU:s gränskontrollmyndighet för de yttre gränserna där Kustbevakningen har deltagit i sjöräddningsinsatser i Medelhavet. Kustbevakningen har inte fått full kompensation för dessa insatser vilket medfört att 8 miljoner kronor<sup>14</sup> av Kustbevakningens anslag använts för att finansiera insatserna.

<sup>13</sup> Kustbevakningens årsredovisning 2016.

<sup>14</sup> Riksrevisionens revisionsrapport Kustbevakningens årsredovisning 2016 (3.1.2-2016-0459)

Kustbevakningen finansierades under år 2016 med ca 10 miljoner kronor av intäkter av avgifter och andra ersättningar.<sup>15</sup> Intäkterna från uppdragsverksamheten, det vill säga avgiftsintäkter var ca 5 miljoner kronor och bestod i sin tur framförallt av intäkter från transportuppdrag till Umeå universitet.

Kustbevakningens anläggningstillgångar består till största delen av materiella anläggningstillgångar med ett bokfört värde på cirka 2,6 miljarder kronor. De immateriella anläggningstillgångarna uppgår till cirka 47 miljoner kronor. Anläggningstillgångarna finansieras framförallt via den generella låneramen, men även till en mindre del av bidrag.<sup>16</sup>

Kustbevakningen gör emellanåt stora investeringar i fartyg och flygplan. Det bokförda värdet på Kustbevakningens anläggningstillgångar var i maj 2017 cirka 2,5 miljarder kronor, varav 2 miljarder kronor är fartyg och flygplan.<sup>17</sup>

Tabellen nedan visar en översikt över några nyckeltal kopplat till Kustbevakningens finansiering och investeringsverksamhet.

**Nyckeltal för Kustbevakningen, miljoner kronor**

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Tilldelade anslag/anslagsposter	1 099	1 040	1 104	1 007	1 059	999	991	923	858	778
Anslagskredit	33	31	31	30	30	30	30	28	26	23
Anslagsbehållning att disponera	allt	allt	allt	allt	allt	allt	allt	allt	allt	3%
Anslagssparande	232	246	263	215	292	295	305	174	71	76
Anslagsförbrukning	1 113	1 057	1 055	1 084	1 062	1 010	860	820	863	710
Låneram	2 599	2 699	2 900	3 000	2 990	2 750	2 450	2 610	2 150	1 580
Låneram utnyttjad vid årets slut	2 375	2 511	2 670	2 807	2 809	2 734	2 352	2 224	1 935	1 388
Årets investeringar	94	77	86	286	273	585	922	795	753	60
Årets räntekostnader lån	14	20	38	41	50	77	58	58	72	22
S6911 Avskrivning/nedskrivningar	216	215	226	215	187	181	166	135	113	108

Tabellen visar att regeringen beslutat att Kustbevakningen får disponera allt anslagssparande sedan år 2008. Från och med år 2010 minskar anslagssparandet varje år med undantag för år 2014. Den största kostnaden relaterat till investeringarna är kostnader för avskrivningar. Andelen räntor och avskrivningar uppgår under perioden i genomsnitt till 22 procent av tilldelat anslag.

Anslaget som Kustbevakningen disponerar har ökat under tidsperioden 2007-2016 med drygt 321 miljoner kronor. Myndigheten har vid flera tillfällen tillförts medel för drifts- och kapitalkostnader kopplade till finansiering av fartyg. Den största förändringen av tilldelade medel kan utläsas mellan åren 2013 och 2014 då anslaget ökade med nästan 97 miljoner kronor. Av dessa förklaras 56 miljoner kronor av att medel tillfördes i höständringsbudgeten som ett led i att skapa balans mellan

<sup>15</sup> Kustbevakningens årsredovisning 2016.

<sup>16</sup> Kustbevakningens årsredovisning 2016.

<sup>17</sup> Uppgiften är hämtad från Kustbevakningens anläggningsregister.

Kustbevakningens verksamhet och ekonomi. Medel tillfördes för att myndigheten skulle kunna fortsätta utföra sina uppgifter och behålla kompetensen.

### **5.3 Kustbevakningens prognoser**

Både Regeringskansliet och Kustbevakningen har lyft fram att myndigheten historiskt har haft problem med att lämna säkra prognoser när det gäller hur mycket av tilldelade medel och anslagssparande som kommer att gå åt. Kustbevakningen anger att den största orsaken till avvikelserna är att det var mycket svårt att prognostisera de åtgärder som myndigheten har varit tvungen att vidta på grund av den ekonomiska obalansen. Som exempel nämns att myndigheten varslade personal 2014 och att anställda då på grund av det osäkra läget valde att sluta. Av underlagen till prognoserna framgår dessutom att det varit svårt att förutsäga hur bränslepriset kommer att utvecklas. En annan del avser ränteutvecklingen som är en viktig faktor vid beräkandet av räntekostnaderna. Dessutom är det svårt att bedöma storleken på investeringar i fartyg och flygplan. De nya fartygen är tekniskt mer avancerade med reservdelar som är betydligt dyrare än tidigare med ökande kostnader för underhåll och vidmakthållande av tillgångarna som konsekvens.

För att kunna bedöma i hur stor omfattning Kustbevakningen har träffat rätt i sina prognoser har ESV analyserat myndighetens prognoser under en femårsperiod, från 2012-2016. Vi har tittat på två prognoser per år, juli- respektive oktoberprognosen. ESV kan konstatera att det finns differenser mellan prognos och utfall och att dessa varierar över tid. Differenserna rör sig i intervallet 6 miljoner kronor till 83 miljoner kronor. Vid tre av de analyserade tillfällena är differensen på mindre än 8 miljoner kronor. Vid övriga tillfällen är differensen 26 miljoner kronor och däröver. År 2014 redovisas den absolut största differensen då utfallet vid slutet av året var 83 miljoner kronor lägre än prognosen som lämnades i juli. Differensen motsvarar 8 procent av faktiskt utfall. För prognosen som lämnades i oktober samma år var differensen mellan prognos och utfall 43 miljoner kronor. För de flesta av prognoserna som vi analyserat gäller att Kustbevakningen prognostiserar högre utgifter än vad utfallet sedan blir.

### **5.4 Hur ser det ut hos andra myndigheter?**

Nedan följer exempel på myndigheter som har samhällsinvesteringar och även myndigheter som har liknande anläggningstillgångar som Kustbevakningen. Vi gör jämförelsen för att visa på olika sätt att klassificera och finansiera tillgångar i staten. De bokförda värdena är hämtade från myndigheternas årsredovisningar för 2016.

#### **5.4.1 Polismyndigheten**

Polismyndighetens materiella anläggningstillgångar består bland annat av helikoptrar, fordon och förbättringsutgifter på annans fastighet. Det totala bokförda

värdet på de materiella anläggningstillgångarna uppgår till cirka 2,2 miljarder kronor. Polismyndighetens immateriella anläggningstillgångar har ett bokfört värde om cirka 500 miljoner kronor och består främst av utveckling av it-system. Polismyndigheten har precis som Kustbevakningen enbart verksamhetsinvesteringar som framförallt finansieras via den generella låneramen hos Riksgäldskontoret.

Polismyndigheten är dessutom ett exempel på en myndighet där regeringen i regleringsbrevet har beslutat att finansiera vissa anläggningstillgångar med anslag:

#### **UNDANTAG FRÅN EKONOMIADMINISTRATIVA REGELVERKET**

Polismyndigheten medges undantag från bestämmelserna i 2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) samt 12 § anslagsförordningen (2011:223) för anläggningstillgångar som helt eller till väsentlig del finansieras från anslaget 1:18 Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet. Undantaget omfattar hela finansieringen av berörda anläggningstillgångar, även eventuell del som belastar annat än angivet anslag. Berörda anläggningstillgångar ska till sin helhet anslagsfinansieras. Anslaget ska avräknas det år anskaffning sker och med det belopp som motsvarar anskaffningsvärdet.

#### 5.4.2 Tullverket

Tullverkets anläggningstillgångar består främst av utveckling av it-system, transportmedel, maskiner och inventarier. Det bokförda värdet är cirka 300 miljoner kronor. De immateriella anläggningstillgångarna uppgår till knappt hälften av det bokförda värdet. Samtliga Tullverkets anläggningstillgångar är verksamhetsinvesteringar och finansieras via den generella låneramen.

#### 5.4.3 Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har både immateriella- och materiella anläggningstillgångar med ett bokfört värde på cirka 53 miljoner kronor. Folkhälsomyndighetens anläggningstillgångar som är hänförliga till deras civila beredskapsuppgift är klassificerade som samhällsinvesteringar. De redovisas som beredskapstillgångar i balansräkningen med ett bokfört värde om cirka 34 miljoner kronor och finansieras via en övrig kreditram. Övriga anläggningstillgångar är klassificerade som verksamhetsinvesteringar och finansieras via den generella låneramen. Folkhälsomyndigheten har övertagit beredskapstillgångar från Socialstyrelsen. De beredskapstillgångar som är kvar i Socialstyrelsen finansieras också med en övrig kreditram.

#### 5.4.4 Försvarsmakten

Försvarsmakten har huvudsakligen materiella anläggningstillgångar med ett bokfört värde på cirka 97 miljarder kronor, varav 96 miljarder kronor är försvarsmateriel och

redovisas som beredskapstillgångar i balansräkningen. Beredskapstillgångarna är tillgångar som Försvarsmakten anskaffar för att klara landets försörjning i ett krisläge och för att genomföra uppgifter i krig. Beredskapstillgångarna är samhällsinvesteringar som Försvarsmakten finansierar med anslag direkt vid anskaffningen. Försvarsmaktens verksamhetsinvesteringar uppgår till ca 2 miljarder kronor, där cirka 1 miljard kronor utgörs av immateriella anläggningstillgångar, främst av utveckling av it-system. Verksamhetsinvesteringarna finansieras via den generella låneramen.

#### 5.4.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har både immateriella och materiella anläggningstillgångar i Rakelverksamheten.<sup>18</sup> Andra anläggningstillgångar hos MSB är varningsmateriel (beredskapstillgångar), maskiner och inventarier. Totalt bokfört värde på anläggningstillgångarna uppgår till cirka 1,8 miljarder kronor varav de materiella står för den absolut största delen. Både Rakeltillgångarna och beredskapstillgångarna hos MSB är klassificerade som samhällsinvesteringar och finansieras till viss del med anslag och till viss del med en övrig kreditram. Övriga verksamhetsinvesteringar finansieras via den generella låneramen.

#### 5.4.6 Trafikverket

Trafikverkets anläggningstillgångar består till största delen av materiella anläggningstillgångar med ett värde på cirka 359 miljarder kronor där 357 miljarder kronor utgörs av pågående och färdigställda infrastrukturanläggningar (vägar och järnvägar), byggnader, mark och annan fast egendom. Trafikverkets infrastrukturanläggningar klassificeras som samhällsinvesteringar och finansieras via anslag och övrig kreditram. Övriga anläggningstillgångar är klassificerade som verksamhetsinvesteringar och de finansieras framförallt via den generella låneramen.

#### 5.4.7 Affärsverken

Kapitalförsörjningsförordningens regler om finansiering av investeringar gäller inte för affärsverk utan de avgör själva om investeringar ska finansieras med egna medel, lån i Riksgäldskontoret eller i vissa fall med lån på marknaden. Affärsverken lämnar förslag till investeringsplan för alla sina investeringar som därmed betraktas som samhällsinvesteringar. Uppdelningen mellan samhällsinvesteringar och verksamhetsinvesteringar är därför inte relevant för affärsverk.

---

<sup>18</sup> Rakel är ett nationellt kommunikationssystem för samverkan och ledning.



## 6 Analys

I det här kapitlet analyserar vi möjliga sätt att långsiktigt finansiera Kustbevakningens verksamhet, inklusive investeringarna. Vi resonerar också kring om några av Kustbevakningens investeringar skulle kunna ses som samhällsinvesteringar. Utgångspunkten är de regelverk, principer och iakttagelser vi har beskrivit i kapitel tre, fyra och fem.

Vi ser att det finns två grundläggande frågeställningar i det här regeringsuppdraget. Den ena rör styrningen av Kustbevakningens verksamhet och då främst investeringarna, medan den andra rör Kustbevakningens finansiella situation. Huvuddelen av vår analys handlar om att resonera kring olika sätt att långsiktigt finansiera verksamheten i kombination med en ändamålsenlig styrning.

Utifrån de iakttagelser vi har gjort är det inte valet av finansieringsmodell eller klassificering av investeringarna som löser den finansiella situationen för Kustbevakningen. ESV ser att det är Kustbevakningens historiska investerings- och underhållsplanering, i kombination med att myndighetens finansiering möjligen inte är hållbar på sikt, som har bidragit till dagens situation.

### 6.1 Anslag eller avgifter?

Kustbevakningens verksamhet finansieras framförallt med anslag, men myndigheten utför viss uppdragsverksamhet, främst åt andra myndigheter, där avgifter tas ut.

En alternativ finansieringsform för delar av Kustbevakningens verksamhet skulle kunna vara avgifter. Av Kustbevakningens instruktion framgår bland annat att det i Kustbevakningens uppgift ”ingår att bedriva sjöövervakning och att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn enligt vad som närmare anges i 3-10 §§”. Regeringen skulle kunna besluta att denna del av verksamheten ska finansieras med avgifter.

ESV anser att Kustbevakningens verksamhet även fortsättningsvis huvudsakligen bör finansieras genom anslag. Att ändra finansieringsform skulle förutom stora omställningskostnader innebära utökade administrativa kostnader för till exempel fakturering<sup>19</sup>. ESV har svårt att se att en ändrad finansieringsform skulle bidra till en effektivare styrning av Kustbevakningens verksamhet. Kustbevakningen arbetar, som vi tidigare nämnt, utifrån en kombinationstanke, där det inte är tydligt vem som är beställare vid varje given tidpunkt. Kombinationstanken skulle med en

<sup>19</sup> Införs avgifter i en verksamhet uppstår alltid kostnader för administration av avgiftssystemet. Administrationen omfattar bland annat arbete med att beräkna avgifternas storlek, budgetering och uppföljning av intäkter och kostnader. Arbete med myndighetsföreskrifter om betalning, information, fakturering samt betalningsövervakning.

beställar- /utförarmodell bli betydligt svårare att tillämpa. Det finns dessutom en risk för att verksamheten inte utförs på ett effektivt sätt för staten som helhet.

## **6.2 Verksamhetsinvesteringar eller samhällsinvesteringar?**

I vissa fall kan det finnas oklarheter om en investering som används i myndighetens verksamhet ändå bör anses vara en samhällsinvestering. Idag redovisar exempelvis regeringen en investeringsplan för fastighetsförvaltande myndigheters investeringar i fastigheter, trots att fastigheterna används i statens verksamhet.

Det är enligt oss riksdagens och regeringens styrning och behovet av information som bör vara avgörande för om investeringar är samhällsinvesteringar eller verksamhetsinvesteringar.

Som vi tidigare nämnt redovisas i dagsläget alla Kustbevakningens investeringar som verksamhetsinvesteringar och finansieras med den generella låneramen i Riksgäldskontoret. En del av vårt uppdrag är att utreda om investeringarna hos Kustbevakningen kan delas upp i verksamhetsinvesteringar och samhällsinvesteringar och att en del av investeringarna i så fall klassificeras om och att finansieringen ses över. Syftet med uppdelningen skulle vara att ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig och långsiktig planering och styrning av Kustbevakningens ekonomi och verksamhet.

Indikationer på när en investering är av sådan karaktär att det skulle kunna vara en samhällsinvestering och att det därmed behövs en investeringsplan som presenteras för riksdagen i budgetpropositionen, kan enligt oss vara

- hur investeringarna används
- om investeringarna uppgår till väsentliga belopp och
- hur ofta investeringarna görs.

### **6.2.1 Hur investeringarna används**

Om investeringen anskaffas med syftet att användas i myndighetens verksamhet och tillsammans med andra resurser bidrar till att myndigheten uppfyller sina mål är det en indikation på att det inte är en samhällsinvestering. Vår bedömning är att Kustbevakningens investeringar hör hit.

Om man jämför med Trafikverkets investeringar i vägar och järnvägar är de ju inte en förutsättning för verksamheten utan ett resultat av den verksamhet Trafikverket bedrivit. Samma resonemang kan föras kring syftet med Försvarmaktens investeringar i beredskapstillgångar, vilket är att försvara Sverige i kris och krig. Materielen används visserligen i verksamheten vid övningar och utbildningar, men det är inte syftet med anskaffningen.

Det finns dock argument som talar för att Kustbevakningens investeringar skulle kunna ses på liknande sätt som Försvarsmaktens, det vill säga som samhällsinvesteringar. Det beror på att under krig ska personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter.<sup>20</sup> ESV anser att detta argument inte är tillräckligt för att se Kustbevakningens investeringar på annat sätt än som verksamhetsinvesteringar.

Utifrån kriteriet hur investeringarna används och syftet med anskaffningen bedömer ESV att Kustbevakningens investeringar bör ses som verksamhetsinvesteringar.

### 6.2.2 Investeringarnas storlek

Även investeringens storlek och om beslutet att investera binder upp framtida resurser påverkar enligt oss bedömningen om den bör anses vara en samhällsinvestering och därmed tas upp i en investeringsplan. Om myndigheten gör stora anskaffningar, där även reinvesteringar/vidmakthållande uppgår till väsentliga belopp, kan det vara en indikation på att det skulle kunna ses som en samhällsinvestering. ESV ser att det kan vara intressant för riksdagen att få kännedom om större samhällsviktiga investeringar som myndigheterna planerar och därefter få information om vad utfallet blev.

För att fånga upp dessa större verksamhetsinvesteringar infördes krav på att myndigheterna skulle lämna särskild information om verksamhetsinvesteringar överstigande 20 miljoner kronor. Syftet var att ge regeringen möjlighet att avgöra om vissa verksamhetsinvesteringar skulle finansieras på annat sätt än med den generella låneramen, i de fall regeringen bedömer att det är av intresse för riksdagen att fatta beslut om investeringen.

Utifrån kriteriet investeringarnas storlek är ESV:s bedömning att Kustbevakningens större investeringar i fartyg och flygplan skulle kunna ses som samhällsinvesteringar. ESV anser dock att det är viktigt att ta hänsyn till regelbundenheten i anskaffningarna, vilket vi beskriver i nästa avsnitt.

### 6.2.3 Hur ofta investeringarna görs

ESV anser att bedömningen av om en investering bör ses som en samhälls- eller en verksamhetsinvestering beror på hur ofta myndigheten gör stora anskaffningar. Om myndigheten gör större anskaffningar med flera års mellanrum, och utgifter för vidmakthållande inte är väsentliga, kan man ifrågasätta om det bör ses som en samhällsinvestering. Om myndigheten skulle ha en investeringsplan för att en stor anskaffning planeras, kan det medföra att det finns en investeringsplan vissa år i budgetpropositionen, men andra inte. Även om det kan vara intressant för riksdagen

<sup>20</sup> Förordning (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom försvarsmakten.

att få information om större enstaka investeringar ser ESV att det bör vara konsekvent mellan åren och att de investeringsplaner som presenteras i budgetpropositionen är fasta. Det medför enligt oss en transparens och tydlighet till riksdagen.

ESV:s bedömning, utifrån kriteriet regelbundenhet, är att anskaffning och vidmakthållande av Kustbevakningens fartyg och flygplan visserligen är återkommande och vissa år uppgår till väsentliga belopp, men investeringarnas storlek varierar en hel del mellan åren. Mot denna bakgrund bedömer ESV att Kustbevakningens investeringar bör ses som verksamhetsinvesteringar.

### **6.3 Alternativ om investeringen är en verksamhetsinvestering**

Om regeringen bedömer att Kustbevakningens investeringar även fortsättningsvis bör ses som verksamhetsinvesteringar ser ESV att det finns olika alternativ för att ge förutsättningar för en resurseffektiv styrning av Kustbevakningens investeringsverksamhet.

#### **6.3.1 Ett anslag - finansiering investeringar via generell låneram**

Ett alternativ är att behålla dagens finansieringsmodell och att regeringen med befintligt regelverk får information om hur stor del av anslaget som finansierar investeringar och hur stor del som går till löpande verksamhet.

När Justitiedepartementet får Kustbevakningens budgetunderlag innehåller det bland annat information om investeringar. Dels en tabell med information om planerade verksamhetsinvesteringar, dels en tabell med särskild information om verksamhetsinvesteringar för objekt över 20 miljoner kronor. Därutöver kommer budgetunderlaget att innehålla information om Kustbevakningens behov av lån i Riksgäldskontoret. Nedanstående tabeller är hämtade från Kustbevakningens budgetunderlag för åren 2018-2020.

**Verksamhetsinvesteringar, tusental kronor**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
<b>Immateriella investeringar</b>						
Datasystem, rättigheter m.m.	21 809	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<b>Materiella investeringar</b>						
Maskiner, inventarier och installationer m.m.	79 577	86 000	210 000	114 000	173 000	70 000
Byggnader, mark och annan fast egendom	0	0	0	0	0	0
Övriga verksamhetsinvesteringar	2 235	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
<b>Summa verksamhetsinvesteringar</b>	<b>103 621</b>	<b>99 000</b>	<b>223 000</b>	<b>127 000</b>	<b>186 000</b>	<b>83 000</b>
<b>Finansiering</b>						
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)	98 068	99 000	223 000	127 000	186 000	83 000
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)	5 553	0	0	0	0	0
Finansiell leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)	0	0	0	0	0	0
Anslag (efter medgivande av regeringen)	0	0	0	0	0	0
<b>Summa finansiering</b>	<b>103 621</b>	<b>99 000</b>	<b>223 000</b>	<b>127 000</b>	<b>186 000</b>	<b>83 000</b>

Tabellen visar att Kustbevakningen planerar att göra stora materiella investeringar 2018-2020. År 2021 planerar Kustbevakningen att investeringarna ska vara på ungefär samma nivå som 2016-2017. De belopp som Kustbevakningen anger i de olika kolumnerna avser det år då man planerar att anskaffa investeringen och därmed redovisa den i balansräkningen som en anläggningstillgång. Anslaget belastas i takt med att tillgångarna skrivs av och med räntekostnader på lån i Riksgäldskontoret. Informationen om lånen framgår av tabellen *låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar*.

I tabellen *särskild information om verksamhetsinvesteringar* finns fördjupad information om investeringarnas karaktär.

**Särskild information om verksamhetsinvesteringar, tusental kronor**

	Totalt	Ack. utfall	2017 Prognos	2018 Beräkn.	2019 Beräkn.	2020 Beräkn.	2021-XX Beräkn.
<b>Verksamhetsinvesteringar per objekt</b>							
Livstidsförlängning KBV181	100 000	0	0	100 000	0	0	0
Livstidsförlängning KBV010, KBV047, KBV048, KBV050,	39 000	0	0	18 000	12 000	9 000	0
RIB-båtar 9 st	30 000	0	30 000	0	0	0	0
Byte flyginstrument	28 000	0	0	28 000	0	0	0
Byte elektrooptiskt system	43 000	0	0	0	43 000	0	0
<b>Summa utgifter för investeringar</b>	<b>240 000</b>	<b>0</b>	<b>30 000</b>	<b>146 000</b>	<b>55 000</b>	<b>9 000</b>	<b>0</b>
<b>Finansiering</b>							
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)	240 000	0	30 000	146 000	55 000	9 000	0
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)	0	0	0	0	0	0	0
Finansiell leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)	0	0	0	0	0	0	0
Anslag	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summa finansiering</b>	<b>240 000</b>	<b>0</b>	<b>30 000</b>	<b>146 000</b>	<b>55 000</b>	<b>9 000</b>	<b>0</b>
<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>							
Datasystem, rättigheter m.m.	0	0	0	0	0	0	0
Maskiner och inventarier	240 000	0	30 000	146 000	55 000	9 000	0
Fastigheter och mark	0	0	0	0	0	0	0
Övriga verksamhetsinvesteringar	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summa investeringar i anläggningstillgångar</b>	<b>240 000</b>	<b>0</b>	<b>30 000</b>	<b>146 000</b>	<b>55 000</b>	<b>9 000</b>	<b>0</b>

Tabellen visar att de större anskaffningar Kustbevakningen planerar att göra är livstidsförlängning av fartyg samt byte av flyginstrument och elektrooptiskt system. På samma sätt som i tabellen för planerade verksamhetsinvesteringar visar beloppen vilket år man planerar att göra anskaffningen. Under avsnittet verksamhetsinvesteringar per objekt kan även utgifter kopplade till objektet som kostnadsförs löpande ingå. Detta för att få en helhetsbild över den totala investeringen.

Tabellen *låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar* visar hur Kustbevakningen planerar att finansiera sina investeringar. Tabellen visar även med hur stora belopp Kustbevakningen bedömer att anslaget kommer att belastas varje år. Exempelvis räknar Kustbevakningen med att 200 miljoner kronor för räntor och avskrivningar kommer att redovisas mot anslaget under 2018. Med denna information kommer regeringen att kunna se hur stor del av myndighetens medel som används för investeringsverksamheten och hur stor del som används i den löpande verksamheten.

**Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar, tusental kronor**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret	2 510 529	2 374 529	2 275 529	2 300 529	2 224 529	2 203 529
Nyupplåning (+)	98 068	99 000	223 000	127 000	186 000	83 000
Amorteringar (-)	-234 068	-198 000	-198 000	-203 000	-207 000	-214 000
UB lån i Riksgäldskontoret	2 374 529	2 275 529	2 300 529	2 224 529	2 203 529	2 072 529
Beslutad/föreslagen låneram	2 599 200	2 400 000	2 400 000	2 400 000	2 300 000	2 300 000
Ränteutgifter	13 347	6 000	5 000	5 000	16 000	47 000
<b>Finansiering av räntor och avskrivningar</b>						
Utgiftsområde 6 anslag 2:1	213 296	210 000	200 000	205 000	221 000	259 000
Övrig finansiering	15 837	18 000	18 000	17 000	16 000	15 000

Utifrån informationen ovan kan regeringen lägga in en investeringsbudget i regleringsbrevet för Kustbevakningen. Investeringsbudgeten fungerar som en riktlinje för myndigheten om hur stora årets investeringar bör vara. Nedanstående tabell är ett exempel på hur en investeringsbudget kan se ut utifrån Kustbevakningens information i budgetunderlaget.

**Investeringsbudget, tusental kronor**

	Ack. utfall	2018 Budget
<b>Verksamhetsinvesteringar per objekt</b>		
Livstidsförlängning KBV181	0	100 000
Livstidsförlängning KBV010, KBV047, KBV048, KBV050,	0	18 000
Byte flyginstrument	0	28 000
<b>Summa utgifter för investeringar</b>	<b>0</b>	<b>146 000</b>
<b>Finansiering</b>		
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)	0	146 000
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)	0	0
Finansiell leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)	0	0
Anslag	0	0
<b>Summa finansiering</b>	<b>0</b>	<b>146 000</b>
<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>		
Datasystem, rättigheter m.m.	0	0
Maskiner och inventarier	0	146 000
Fastigheter och mark	0	0
Övriga verksamhetsinvesteringar	0	0
<b>Summa investeringar i anläggningstillgångar</b>	<b>0</b>	<b>146 000</b>

Investeringsbudgeten innehåller i detta exempel de investeringar som Kustbevakningen redovisar i den särskilda informationen om verksamhetsinvesteringar. Det vill säga de med en beloppsgräns över 20 miljoner kronor. Här finns olika alternativ – budgeten kan innehålla alla investeringar eller enbart de mest väsentliga.

Uppföljningen av investeringsbudgeten ska göras i Kustbevakningens årsredovisning.<sup>21</sup> I årsredovisningen ska uppföljningen ske genom att utfall ställs mot årets budgeterade värden samt att jämförelse görs med utfallet för de två föregående åren om det är möjligt. Det är alltså samma tidsserie som övriga uppgifter i resultatredovisningen.

Väsentliga avvikelser mellan budget och utfall för året samt väsentliga förändringar mellan åren ska kommenteras. Detta skiljer sig från budgetunderlaget där

<sup>21</sup> 3 kap. 2 § FÅB.



Kustbevakningen ska kommentera väsentliga förändringar av de planerade investeringarna för kommande år.

Förutom de krav på återrapportering som finns i regelverket skulle regeringen i regleringsbrevet kunna ange att Kustbevakningen ska redovisa annan typ av information som är kopplat till investeringarna, exempelvis beräknad nyttjandeperiod för tillgången och ingående komponenter. På så sätt får man information om väsentliga kostnader som är förknippade med investeringen i och med att anskaffningsvärdet fördelas över nyttjandeperioden.

### 6.3.2 Ett anslag - styrning genom anslagsposter och/eller villkor

Även detta alternativ utgår från att Kustbevakningens investeringar är att anse som verksamhetsinvesteringar.

För att det tydligt ska framgå vilka medel som ska användas till investeringar och vilka medel som ska användas till att finansiera den löpande förvaltningen kan regeringen välja att dela in anslaget i två anslagsposter. En post för verksamhetens investeringar (kostnader för avskrivningar och räntor) och en post för myndighetens förvaltningsutgifter. Alternativet skulle innebära en starkare styrning från regeringens sida än dagens, eftersom myndigheten inte själv skulle kunna avgöra hur stor del av tilldelade medel som ska gå till förvaltning respektive investeringar. Regeringen har möjlighet att omfördela medel mellan posterna genom ett regleringsbeslut.

Regeringen har också möjlighet att styra användningen av anslaget genom att lägga till särskilda villkor i regleringsbrevet. Av villkoren kan det framgå hur stor del av anslagsposten som får användas till investeringar (avskrivningar och räntor).

I likhet med dagens modell skulle myndigheten med detta alternativ ha en generell låneram för att finansiera sina investeringar. Skillnaden mot i dag blir att regeringen skulle styra myndigheten på en mer detaljerad nivå. Vår bedömning är att uppdelning i anslagsposter eller villkor skulle medföra en minskad flexibilitet för Kustbevakningen.

### 6.3.3 Undantag från kapitalförsörjningsförordningen

Regeringen har alltid möjlighet att ge myndigheterna undantag från att finansiera vissa eller alla verksamhetsinvesteringar med lån i Riksgäldskontoret. Ett sådant undantag finns ofta i regleringsbrevet och innebär att myndigheten redovisar anskaffningsutgiften mot anslag istället för att kostnader för avskrivningar och räntor redovisas mot anslag. Detta undantag medför inte att investeringen blir en samhällsinvestering utan den är fortfarande en verksamhetsinvestering.

ESV anser att ett undantag från kapitalförsörjningsförordningen för Kustbevakningens investeringar inte ger de bästa förutsättningarna för en resurseffektiv styrning av Kustbevakningen. Syftet är att få en mer ändamålsenlig och långsiktig planering av verksamheten och enligt ESV bör undantag av denna typ inte användas, om det inte är särskilt motiverat. Dessutom skulle det medföra en ojämn belastning på anslaget i och med att Kustbevakningens anskaffningar av fartyg och flygplan varierar förhållandevis mycket mellan åren.

#### **6.4 Alternativ om investeringen är en samhällsinvestering**

Om regeringen bedömer att Kustbevakningens investeringar i fartyg och båtar bör klassificeras som samhällsinvesteringar finns det enligt ESV två olika alternativ till finansiell styrning. Regeringen kan föreslå för riksdagen att investeringarna finansieras med anslag eller med en övrig kreditram. Anslag är huvudprincipen för finansiering av samhällsinvesteringar.

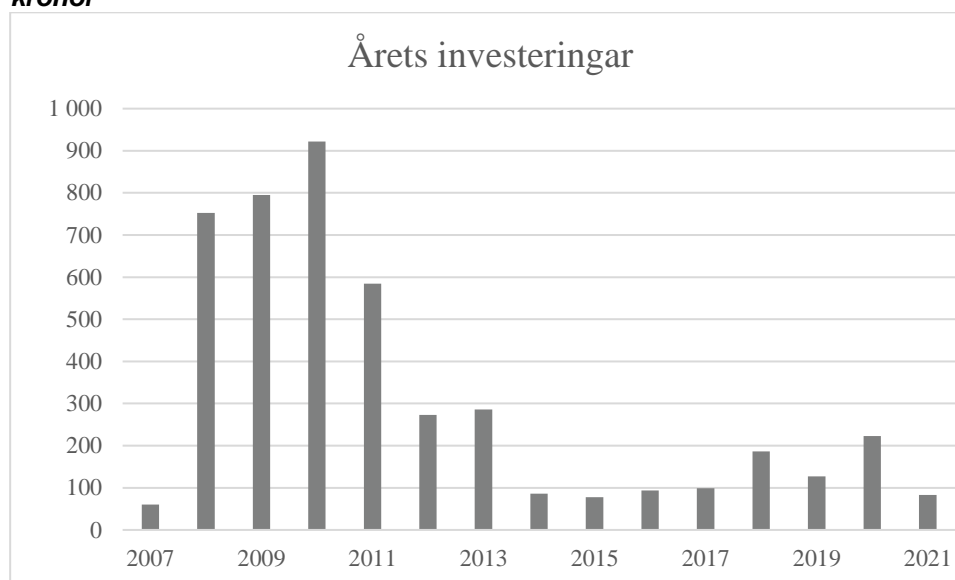
En direkt konsekvens av att investeringarna ses som samhällsinvesteringar är att Kustbevakningen då måste upprätta ett förslag till investeringsplan för samhällsinvesteringar i budgetunderlaget. Det innebär att regeringen får kännedom om myndighetens planerade samhällsinvesteringar – både vad gäller nyinvesteringar och vidmakthållande.

##### **6.4.1 Två anslag - Ett för samhällsinvesteringar och ett för förvaltningsutgifter**

Regeringen skulle kunna föreslå att riksdagen beslutar om att ändra finansieringsmodell för Kustbevakningen och låta Kustbevakningen disponera två anslag, ett anslag för anskaffning av investeringar och ett anslag för förvaltningsändamål. Det skulle innebära att myndigheten redovisar investeringarna mot anslaget direkt vid anskaffningen av samhällsinvesteringarna. I och med att myndigheten med detta alternativ inte skulle ta upp lån för investeringarna skulle det därmed inte uppstå några kostnader för räntor. Myndigheten skulle ha kostnader för avskrivningar men anslaget skulle inte påverkas av avskrivningarna, eftersom redovisning mot anslaget görs vid anskaffningstillfället.

Tabellen nedan visar Kustbevakningens årliga investeringar i anläggningstillgångar under åren 2007-2016 och hur stora investeringar Kustbevakningen planerar att göra åren 2017-2021.

**Årets investeringar i anläggningstillgångar hos Kustbevakningen, miljoner kronor**



*Källa: Kustbevakningens årsredovisningar och budgetunderlag*

Figuren visar att Kustbevakningen gjorde stora investeringar under åren 2008-2013. Investeringarna består framförallt av fartyg och flygplan. Enligt budgetunderlaget för åren 2018-2020, som även innehåller prognos för 2017, planerar Kustbevakningen att göra fartygsinvesteringar under åren 2018-2024.

Trafikverket är ett exempel på en myndighet som har ett särskilt anslag för anskaffning av investeringar och ett anslag för förvaltningsändamål. Trafikverket har en omfattande investeringsverksamhet som utgår från långsiktiga investeringsplaner. Förseningar och fördyringar som skulle kunna leda till stora variationer i anslagsbelastningen parerar Trafikverket ofta genom att i den mån det är möjligt tidigare- eller senarelägga andra investeringar.

Mot denna bakgrund bedömer ESV att ett investeringsanslag inte är en lämplig finansieringsmodell för Kustbevakningen. Enligt ESV:s bedömning är inte Kustbevakningens investeringsverksamhet tillräckligt omfattande. Vi ser att förseningar eller ändrade planeringsförutsättningar skulle ge stora fluktuationer på ett anslag. Dessutom har Kustbevakningen gjort stora investeringar samlat under vissa år medan man under andra år inte har gjort så stora investeringar. Vi ser en risk i att detta snarare skulle försvåra för Kustbevakningen att genomföra sina investeringar

eftersom varje ökning av ett anslagsutrymme är en reform som måste prioriteras politiskt.

#### 6.4.2 Övrig kreditram

Regeringen kan föreslå att riksdagen beslutar om att ändra finansieringsmodell för Kustbevakningen och då beslutar om en övrig kreditram för den del av investeringarna som betraktas som samhällsinvesteringar. Med ett sådant alternativ skulle det inte råda någon utbytbarhet mellan samhällsinvesteringarna och övriga investeringar i verksamheten. Kustbevakningen skulle betala räntor och amorteringar på samma sätt som om investeringarna skulle vara finansierade med den generella låneramen. Den beslutade amorteringstakten måste inte följa avskrivningarna, vilket är fallet för verksamhetsinvesteringar. Amorteringstakten bör dock inte överstiga tillgångarnas nyttjandeperiod.

Övrig kreditram skulle kunna ses som ett alternativ till finansiering av vissa av Kustbevakningens investeringar istället för den generella låneramen. Som framgått i resonemanget ovan är vår sammantagna bedömning att Kustbevakningens investeringar bör ses som verksamhetsinvesteringar vilket medför att vi inte förespråkar detta alternativ.

### 6.5 Kustbevakningens finansiella utmaningar

I sitt senaste budgetunderlag angav Kustbevakningen två huvudorsaker till den finansiella situation man befinner sig i. Dels beror det på ökade underhållskostnader, dels på ökade avskrivningskostnader. Att myndigheten har haft svårigheter med att prognostisera sina utgifter kan även det vara en bidragande orsak till att det blir svårt att planera och genomföra verksamheten på ett bra sätt.

#### 6.5.1 Ökade kostnader

De ökade underhållskostnaderna beror enligt Kustbevakningen på att fartygsflottan ställer helt andra krav på underhåll än tidigare – såväl inom organisationen som externt. Tekniskt avancerade system med ett fåtal möjliga leverantörer gör att kostnaderna har ökat. Även flygplanens underhållskostnader är höga och enligt Kustbevakningen svåra att påverka.

De ökade avskrivningskostnaderna relaterar Kustbevakningen till införande av komponentredovisning. Förklaringen är att delar (komponenter) som inte beräknas hålla lika länge som fartygsskrovet eller flygplanskroppen skrivs av över en kortare nyttjandeperiod.

ESV ser att ökade kostnader för avskrivningar hos Kustbevakningen är en konsekvens av att myndigheten infört komponentredovisning. Kustbevakningen redovisar numera en investering i en anläggningstillgång där man tidigare hade

kostnader för underhåll vid utbyte av komponenten. Resultatet blir ett jämnare utfall på anslaget i form av avskrivningar i stället för stora svängningar i underhållskostnader exempelvis vart femte år.

Det är viktigt att myndigheten informerar Regeringskansliet om planerade investeringar och hur dessa investeringar kommer att påverka verksamheten och reinvesteringar i framtiden. Eftersom en stor del av Kustbevakningens anslag påverkas av avskrivningar och räntor är det även viktigt att myndigheten gör någon form av riskanalys. Det kan exempelvis gälla hur ränteförändringar och hur eventuella fördröjningar av planerade investeringar påverkar framtida anslag. Upphandling av stora fordon, fartyg och farkoster är en komplex och riskfylld verksamhet som ställer stora krav på upphandlingsorganisationen hos en myndighet. De fåtal myndigheter som upphandlar skulle kunna samverka för att minska risker och eventuellt även kostnader.

De räddningsinsatser som Kustbevakningen har genomfört åt Frontex har enligt myndigheten resulterat i ökade kostnader som myndigheten inte fått full ersättning för. Möjligen bör sådana insatser, där kostnaderna inte ersätts fullt ut, prioriteras bort under en tid då myndigheten har svårt att finansiera sin verksamhet.

#### 6.5.2 Svårigheter med säkra prognoser

Kustbevakningens svårigheter med att bedöma kostnaderna kan få konsekvensen att prognoserna inte utgör ett säkert underlag för att fördela medlen på ett effektivt sätt internt. En annan konsekvens kan bli att Regeringskansliet får svårt att bedöma när och om de medel som tilldelats myndigheten kommer att räcka till för att myndigheten ska kunna genomföra sina instruktionsenliga uppgifter.

Som förklaringar till differenser mellan prognoser och utfall anges framförallt den osäkra ekonomiska situationen, ränteutvecklingen samt svårigheten med att förutsäga utvecklingen av bränslepriset. Dessutom anger Kustbevakningen att det är svårt att bedöma storleken på investeringar av fartyg och flygplan.

ESV gör bedömningen att en del åtgärder som redan har vidtagits borde kunna påverka prognosernas säkerhet positivt. Kustbevakningen har genomfört en organisationsförändring så sent som 2016. Den har bland annat inneburit att processerna i arbetet med investeringar har förändrats och att personal har nyrekryterats.

Kustbevakningen arbetar med att se över sina lån och med att analysera hur stor del av räntorna som bör bindas. Det finns andra myndigheter som står inför liknande problematik när det gäller bedömningen av ränteutvecklingen. Vi har varit i kontakt med Trafikverket, som finansierar en del av sina samhällsinvesteringar via en övrig

kreditram. Enligt uppgifter från Trafikverket så binder myndigheten räntan på en så stor del som möjligt av sina lån. Det gör att osäkerheten gällande prognoserna minskar. Trafikverket har även avistalån till en rörlig ränta där den framtida räntan är svår att förutse. För att ändå kunna göra så säkra prognoser som möjligt utgår de dock från den tabell över räntor och valutor som presenteras i budgetpropositionen<sup>22</sup> och menar att eftersom de använder de räntorna som underlag för sina prognoser så överensstämmer myndighetens bild över förmodad ränteutveckling med regeringens.

Andra åtgärder som Kustbevakningen skulle kunna vidta är att säkra priset på drivmedel. Myndigheten skulle då kunna teckna avtal med en leverantör om ett fast pris för bränsle. Vissa säkringar kan dock behöva göras med andra parter än den part man köper drivmedel av. Om så är fallet så ökar risken för Kustbevakningen och det finns en osäkerhet om myndigheten får ingå sådana särkingsavtal. I förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning finns endast regler om valutasäkring. Det saknas motsvarande regler för säkring av råvaror, till exempel drivmedel. Om avtal ska tecknas med annan part än leverantören bör regeringen bedöma om det är lämpligt att ingå avtal.

---

<sup>22</sup> PROP. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor bilaga 1 Tabell 18.

## 7 **ESV:s förslag och dess konsekvenser**

I det här kapitlet presenteras ESV:s förslag utifrån den analys vi har gjort kopplat till problemformuleringen i uppdraget. Kapitlet innehåller även en beskrivning av de konsekvenser ESV ser att förslagen kan få.

### 7.1 **Inte tillräckliga skäl för att ändra finansieringsmodell**

ESV föreslår att samtliga av Kustbevakningens investeringar även i fortsättningen ska klassificeras som verksamhetsinvesteringar och finansieras med den generella låneramen. ESV bedömer att med det regelverk som från och med 2016 tillämpas av myndigheterna gällande investeringar, kommer regeringen att kunna få information om vilka medel som används för investeringar och vilka som används för förvaltningsutgifter.

Regeringen kommer i budgetunderlaget att kunna få information om samtliga investeringar som Kustbevakningen planerar att genomföra för de fyra nästföljande budgetåren. Om en planerad verksamhetsinvestering överstiger 20 miljoner kronor kommer dessutom information om det enskilda investeringsobjektet att lämnas i en särskild tabell. För att möjliggöra en uppföljning av utfallet av investeringarna bör regeringen i regleringsbrevet besluta om en investeringsbudget.

ESV ser inte att det finns tillräckliga skäl till att ändra finansieringsmodell för Kustbevakningens verksamhet inklusive investeringarna. Detta bekräftas även i de kontakter vi har haft med representanter från Finansdepartementet och från Forsvarsutskottets och Finansutskottets kansli. Man ser gärna mer information om större samhällsviktiga verksamhetsinvesteringar utan att för den skull ändra finansieringsmodell för dem.

### 7.2 **Ytterligare utredning behövs för att lösa Kustbevakningens finansiella problem**

Utifrån de iakttagelser som ESV har gjort kommer inte valet av finansieringsmodell eller klassificering av investeringarna att lösa Kustbevakningens finansiella problem.

Det finns andra myndigheter som regelbundet anskaffar större investeringsobjekt, till exempel fartyg och flygplan. ESV föreslår att regeringen låter utreda om det kan finnas effektivitetsvinster i att Kustbevakningen samverkar med andra vid investeringsplanering och underhållsåtgärder. Samarbetet skulle då även inkludera upphandlingstjänster och riskhantering.

ESV föreslår även att regeringen ser över förutsättningarna för Kustbevakningen att genomföra Frontexinsatser eller liknande insatser där det finns risk för att

myndigheten inte ersätts fullt ut. De Frontexinsatser som genomfördes under 2016 finansierades delvis med anslag utan att ytterligare medel tillfördes.

Utöver ovanstående anser såväl Justitiedepartementet som Kustbevakningen att de prognoser som myndigheten lämnar till regeringen går att göra säkrare. Säkrare prognoser skulle till exempel kunna innebära bättre planering av myndighetens resurser och en effektivare användning av statens medel. Med dagens låga ränteläge kan det vara aktuellt för Kustbevakningen att binda räntan på lån för kommande investeringar. Detta för att skapa förutsättningar för att göra korrekta antaganden gällande räntekostnaderna. Säkrare prognoser gällande räntor, i kombination med en säkring av bränslepriset, är enligt ESV ett steg mot prognoser som ligger närmare utfall.

### **7.3 Förslagets konsekvenser**

ESV:s förslag får konsekvenser både för regeringen och för Kustbevakningen. Vår bedömning är att förslagen inte leder till väsentligt ökade kostnader för staten.

Eftersom ESV ser att en investeringsbudget skulle kunna förbättra regeringens styrning och uppföljning av investeringarna behövs en investeringsbudget i Kustbevakningens regleringsbrev. Investeringsbudgeten behöver utformas på ett ändamålsenligt sätt och utöver själva budgeten kan regeringen vilja ha annan återrapporering kopplat till investeringarna.

Om en investeringsbudget läggs in i regleringsbrevet ska Kustbevakningen följa upp och kommentera väsentliga avvikelser i sin årsredovisning enligt samma struktur som anges i investeringsbudgeten. Utfallssiffrorna bör presenteras för det år årsredovisningen avser och för de två föregående åren om informationen finns.

För att regeringen ska kunna utreda om det kan finnas effektivitetsvinster i att Kustbevakningen samverkar med andra myndigheter vid investeringsplanering och underhållsåtgärder behöver en dialog med Kustbevakningen initieras där myndigheter som kan vara aktuella kartläggs. Regeringen och Kustbevakningen behöver dessutom, innan ett beslut fattas om att genomföra Frontexinsatser eller liknande insatser, analysera hur mycket insatsen kommer att kosta.

För att de prognoser som Kustbevakningen lämnar in till Regeringskansliet ska vara tillräckligt säkra behöver Kustbevakningen analysera vilka åtgärder som kan vidtas.



# Bilaga 1

## Tabeller med information om investeringar i budgetunderlaget

### Verksamhetsinvesteringar, tusental kronor

	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
<b>Immateriella investeringar</b>						
Datasystem, rättigheter m.m.						
<b>Materiella investeringar</b>						
Maskiner, inventarier och installationer m.m.						
Byggnader, mark och annan fast egendom						
Övriga verksamhetsinvesteringar						
<b>Summa verksamhetsinvesteringar</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Finansiering</b>						
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Finansiell leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)						
Anslag (efter medgivande av regeringen)						
<b>Summa finansiering</b>	0	0	0	0	0	0

### Särskild information om verksamhetsinvesteringar, tusental kronor

	Totalt	Ack.	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4-XX
	utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
<b>Verksamhetsinvesteringar per objekt</b>							
Objekt X							
Objekt Y							
<b>Summa utgifter för investeringar</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Finansiering</b>							
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)							
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)							
Finansiell leasing (2 kap. 5 § kapitalförsörjningsförordningen)							
Anslag							
<b>Summa finansiering</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Varav investeringar i anläggningstillgångar</b>							
Datasystem, rättigheter m.m.							
Maskiner och inventarier							
Fastigheter och mark							
Övriga verksamhetsinvesteringar							
<b>Summa investeringar i anläggningstillgångar</b>	0	0	0	0	0	0	0

### Låneram och räntor för verksamhets investeringar, tusental kronor

	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret		0	0	0	0	0
Nyupplåning (+)						
Amorteringar (-)						
UB lån i Riksgäldskontoret	0	0	0	0	0	0
Beslutad/föreslagen låneram						
Ränteutgifter						
<b>Finansiering av räntor och avskrivningar</b>						
Utgiftsområde xx anslag xx						
Övrig finansiering						

**Förslag till investeringsplan, tusental kronor**

	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
<b>Anskaffning och utveckling av nya investeringar</b>						
Objekt/objektgrupp A						
Objekt/objektgrupp B						
<b>Summa utgifter för anskaffning och utveckling</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>						
Väganläggningar						
Järnvägsanläggningar						
Byggnader, mark och annan fast egendom						
Maskiner, inventarier och installationer						
Beredskapstillgångar						
<b>Summa varav investeringar i anläggningstillgångar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Finansiering</b>						
Anslag (indelad per post)						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Bidrag/medfinansiering						
Övrig finansiering						
<b>Summa finansiering av anskaffning och utveckling</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Vidmakthållande av befintliga investeringar</b>						
Objekt/objektgrupper A						
Objekt/objektgrupper B						
<b>Summa utgifter för vidmakthållande</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<i>Varav investeringar i anläggningstillgångar</i>						
Väganläggningar						
Järnvägsanläggningar						
Byggnader, mark och annan fast egendom						
Maskiner, inventarier och installationer						
Beredskapstillgångar						
<b>Summa varav investeringar i anläggningstillgångar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Finansiering</b>						
Anslag (indelad per post)						
Övrig kreditram (lån i Riksgäldskontoret)						
Bidrag/medfinansiering						
Övrig finansiering						
<b>Summa finansiering av vidmakthållande</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totala utgifter för anskaffning, utveckling och vidmakthållande av investeringar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totalt varav investeringar i anläggningstillgångar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**Övrig kreditram och räntor för samhällsinvesteringar, tusental kronor**

	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4
	Utfall	Prognos	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.	Beräkn.
IB lån i Riksgäldskontoret		0	0	0	0	0
Nyupplåning (+)						
Amorteringar (-)						
UB lån i Riksgäldskontoret	0	0	0	0	0	0
Beslutad/föreslagen låneram						
Ränteutgifter						
<b>Finansiering av räntor och avskrivningar</b>						
Utgiftsområde xx anslag xx						
Övrig finansiering						

### **ESV gör Sverige rikare**

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