

Regeringsuppdrag

Rapport

Anslagsfinansiering av Försvarets materielverk

The logo for Ekonomistyrningsverket (ESV) consists of the lowercase letters 'esv' in a stylized, green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

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

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil
eller beställas från www.esv.se

Datum: 2015-10-29

Dnr: 3.2-511/2015

ESV-nr: 2015:59

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ellen Rova

Förord

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket regeringsuppdraget om anslagsfinansiering av verksamheten vid Försvarets materielverk (Fö2015/776/MFU). Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Utredare Ellen Rova har varit föredragande.

Uppdraget har genomförts av utredarna Ellen Rova, Carina Franzén och Michael Lemdal. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman och enhetschef Anne Bryne deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Uppdragets bakgrund och problembeskrivning.....	7
2.2 Tolkning av uppdraget	8
2.3 Avgränsningar.....	9
2.4 Metod.....	10
3 Principer och regelverk för finansiell styrning av statlig verksamhet	12
3.1 Anslag är den primära statliga finansieringsformen	12
3.2 Avgifter kan vara en lämplig finansieringsform under vissa förutsättningar	14
3.3 Blandfinansiering ställer stora krav på intern styrning och kontroll.....	16
4 Iakttagelser	18
4.1 Finansieringsmodellen har justerats men är i grunden densamma.....	18
4.2 Materielen står för största kostnaden men kostnaderna för tjänster har ökat	22
4.3 Försvarsmakten står för huvuddelen av intäkterna	25
4.4 FMV:s kostnader fördelas på kundernas beställningar	30
5 Analys	42
5.1 Alla verksamheter ska ingå i förvaltningsanslaget om det inte finns skäl emot.....	42
5.2 Olika grad av renodling mot industrin ger olika styreffekt.....	45
5.3 Differentierade avgifter är lämpligt	48
5.4 Anslagsfinansiering av FMV kräver koncentrerade finansiella flöden	49
6 Slutsatser och förslag	51
6.1 Fungerande anslagsstyrning av FMV förutsätter koncentrerade finansiella flöden	51
6.2 Största delen av verksamheten vid FMV bör direkt finansieras med anslag	52
6.3 Anslaget finansieras med överföringar från anslag som Försvarsmakten disponerar.	55
6.4 Alla kostnader kan omfattas vid en koncentration av de finansiella transaktionerna ..	56
6.5 Det nya anslaget finansierar främst uppdrag från Försvarsmakten.....	56
7 Sammanfattande kommentar	58

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslår i den här rapporten hur ett nytt anslag för verksamheten vid Försvarets materielverk (FMV) kan införas om materielförsörjningens finansiella transaktioner koncentreras till Försvarmakten. Rapporten utgör vår redovisning av regeringens uppdrag till ESV om anslagsfinansiering av verksamheten vid FMV (Fö2015/776/MFU). Uppdraget har huvudsakligen bestått av att analysera och föreslå hur verksamheten vid FMV som idag finansieras med avgifter istället kan finansieras med ett anslag på statens budget.

ESV föreslår att anslaget utformas så att det omfattar all verksamhet som FMV bedriver om det inte finns skäl för fortsatt avgiftsfinansiering. Ett skäl som ESV redogör för är att riksdagen kan ha önskemål om att styra en verksamhet genom ett annat anslag. Ett annat skäl som ESV framför är att anslagsfinansiering av FMV kan innebära statliga subventioner eller onödig administration om alla beställare hanteras på samma sätt.

Under förutsättning att FMV har samma uppdrag som idag föreslår ESV att anslaget finansierar all verksamhet för utveckling, planering och upphandling av Försvarmaktens materiel till dess att materielen levererats till Försvarmakten. Därutöver anser ESV att FMV:s driftstyrning, upphandling och uppföljning av underhållstjänster samt annan produktledning av Försvarmaktens materiel under objektens livscykel bör finansieras genom det nya anslaget.

ESV föreslår att verksamheten med förråd, service och verkstäder (FSV) ska vara fortsatt avgiftsfinansierad. ESV anser att det finns skäl som talar för att styra FSV samlat med Försvarmaktens förbandsverksamhet. ESV har i tidigare uppdrag konstaterat att anslagsstyrningen bör utgå från Försvarmaktens huvuduppdrag att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar, inte från materielförsörjningen. Därför bör utgifter för att utföra underhåll under materielens livscykel styras och följas upp samlat med andra utgifter inom förbandsverksamheten, finansiering bör ske med anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Det gäller även för övrig verksamhet som FSV bedriver. Ett annat skäl för fortsatt avgiftsfinansiering av det underhåll som FSV utför är att utgifter för FSV:s underhåll av materielen bör finansieras på samma sätt som utgifter för det underhåll som industrin eller Försvarmakten utför. Annars finns risk för suboptimering av verksamheten och/eller otydlig styrning.

Vidare föreslår ESV att även den verksamhet som finansieras av anslag 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* och 1:5 *Forskning och teknikutveckling* bör vara fortsatt avgiftsfinansierad. Om delar av utgifterna inom dessa anslag skulle

finansieras med FMV:s anslag anser ESV att syftet med anslagen går förlorat. ESV föreslår även att verksamhet som FMV utför på uppdrag av andra kunder än Försvarmakten förblir avgiftsfinansierad. Det beror på att det kan leda till statliga subventioner eller onödig administration om alla beställare hanteras på samma sätt.

ESV föreslår att det nya anslaget slås samman med anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.* och att den tidigare avgiftsfinansierade verksamheten bildar en ny anslagspost. ESV föreslår att överföringar från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* och anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* tillsammans med anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.* finansierar det nya anslaget.

I tidigare rapporter har ESV konstaterat att materiel- och logistikförsörjningens finansieringsmodell är så komplex att en ändamålsenlig finansiell styrning och uppföljning inte är möjlig. Det gäller både för den verksamhet som utförs av FMV, av andra statliga myndigheter och av industrin. Den huvudsakliga anledningen är de dubbla finansiella flödena som gör att anslagens ramar inte är styrande och att utfallen på anslagen är missvisande.

ESV har i arbetet med rapporten fördjupat analysen av problembilden i relation till frågan om anslagsfinansiering av FMV och kan konstatera att det finns ytterligare problem med dagens finansiella styrning. Ett sådant problem är att det inte finns tillräckliga underlag för att fastställa lämplig omfattning av anslaget för verksamheten vid FMV. Det beror på att de finansiella flödena som rör FMV:s verksamhet och övriga finansiella flöden är nära sammanlänkade. Feldimensionering kan leda till suboptimeringar och negativa konsekvenser för möjligheten för både FMV och Försvarmakten att utföra sina uppdrag.

De indikativa överföringsbeloppen och det totalbelopp på cirka 2,5 miljarder kronor som ESV redovisar är därför förknippade med stor osäkerhet. För en fungerande anslagsstyrning av verksamheten vid FMV föreslår ESV att ett införande av anslaget bör behandlas samlat med en koncentration av de finansiella transaktionerna till Försvarmakten.

I en sammanfattande kommentar beskriver ESV kortfattat hur förslagen i denna rapport kompletterar ESV:s tidigare förslag, det nya regelverket för investeringsplaner och förslagen i Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15). ESV framför att ett samordnat införande av olika förslag som rör statsmakternas styrning av materielförsörjningen är avgörande för att nå önskad effekt.

2 Inledning

I detta kapitel presenterar vi kortfattat de problem som är bakgrunden till uppdraget. Kapitlet beskriver också hur ESV har tolkat uppdraget, vilka avgränsningar vi har gjort samt de arbetsmetoder vi har använt.

2.1 Uppdragets bakgrund och problembeskrivning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i tidigare utredningar föreslagit åtgärder för att förbättra förutsättningarna för styrningen av materiel- och logistikförsörjningen¹. En av de föreslagna åtgärderna var att införa ett separat anslag för verksamheten vid Försvarets materielverk (FMV).

ESV anser att huvudproblemet med den nuvarande finansieringsmodellen är dess komplexitet. Komplexiteten medför att modellen inte ger statsmakterna tillräckliga förutsättningar för att utöva finansiell styrning över Försvarmaktens materiel- och logistikförsörjning. Det gäller både för verksamheten som utförs av FMV, av andra statliga myndigheter och av industrin.

Enligt finansieringsmodellen beställer Försvarmakten materiel och tjänster av FMV som i sin tur beställer materiel och tjänster av industrin. När FMV fakturerar Försvarmakten belastas anslagen. Faktureringen grundar sig på i förväg avtalade milstolpar mellan myndigheterna. Finansieringsmodellen blir komplex eftersom anslagen inte belastas när den ekonomiska händelsen för staten inträffar, det vill säga när FMV betalar för erhållna leveranser från industrin. Den ekonomiska händelsen mellan staten och industrin kan inträffa antingen före eller efter det att händelsen belastar Försvarmaktens anslag. Modellen gör det även möjligt för Försvarmakten och FMV att styra när händelsen ska redovisas mot anslag. Det beror på att myndigheterna avgör tidpunkten för leveranser och fakturering dem emellan. Anslagen är därmed inte styrande och utfallen på anslagen är missvisande. Modellen är en särlösning och avviker från de grundläggande principerna för finansiell styrning inom staten.

Utgifterna inom materiel- och logistikförsörjningen består till största delen av utgifter för produktion av materiel och tjänster som utförs av industrin. Utgifterna för FMV:s verksamhet utgör endast en liten del av de totala utgifterna. ESV har konstaterat att

¹ *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57), *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* (ESV 2014:39), *Ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar* (ESV 2015:47)

Försvarmaktens incitament för att fokusera sin styrning på FMV:s verksamhet är begränsade².

ESV anser även att verksamhetsöverföringarna från Försvarmakten till FMV i samband med försvarslogistikreformen³ har inneburit att möjligheten för Försvarmakten att agera som en kompetent beställare har minskat.⁴ Enligt ESV:s uppfattning har reformen skapat obalanser mellan ansvar och befogenhet. ESV anser att obalanserna innebär att Försvarmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens (2007:515) krav på ledningens ansvar och därmed inte heller till instruktionens krav på ansvar för den militära förmågan. Det innebär att finansieringsmodellen i större utsträckning än före försvarslogistikreformen avviker från de grundläggande principerna för utformningen av beställar-/utförarmodellen i staten. ESV anser att det ytterligare försämrar förutsättningarna för styrningen av materiel- och logistikförsörjningen.

Regeringen anför i propositionen *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*⁵ att anslagsstrukturen inom utgiftsområde 6 behöver ses över. Vidare framför regeringen att översynens inriktning bör vara att på ett lämpligt sätt korrigera den finansiella styrningen av FMV:s avgiftsfinansierade verksamhet, genom att särskilja förvaltningskostnader från övriga kostnader.

I juni 2015 beslutade⁶ regeringen om ett uppdrag till ESV. Enligt beslutet ska ESV föreslå hur den verksamhet vid FMV, som nu finansieras med avgifter, i stället kan finansieras över ett nytt anslag på statens budget. Uppdraget innebär att ESV ska föreslå vilka befintliga anslag på statens budget som ska finansiera det nya anslaget samt beräkna lämpliga överföringsbelopp. ESV ska även föreslå om en del av FMV:s verksamhet ska vara fortsatt avgiftsfinansierad och i så fall hur en blandfinansiering kan utformas.

Den här rapporten innehåller ESV:s svar på regeringens uppdrag i form av iakttagelser, analyser, slutsatser och förslag.

2.2 Tolkning av uppdraget

Enligt uppdraget ska ESV föreslå hur den verksamhet vid FMV som idag finansieras med avgifter, istället kan finansieras över ett nytt anslag på statens budget.

² *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57)

³ Reformen följde av förslagen i Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret SOU 2011:36

⁴ *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* (ESV 2014:39)

⁵ Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11

⁶ Fö 2015/776/MFU

ESV uppfattar att syftet med uppdraget är att det ska bidra till att förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig finansiell styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning. ESV:s tolkning är att uppdraget både omfattar att utreda utformningen av ny finansiell styrning av FMV och att lämna förslag på hur styrningen bör införas.

Beträffande utformningen av den finansiella styrningen är ESV:s tolkning att statsmakterna direkt vill dimensionera omfattningen av den verksamhet som bedrivs vid FMV. Detta under förutsättning att det inte finns skäl som talar för fortsatt avgiftsfinansiering.

När det gäller frågan om hur ett anslag ska införas är ESV:s tolkning att förslagen ska ta hänsyn till vilka förutsättningar som krävs för att anslaget ska få önskad effekt.

2.3 Avgränsningar

Vid tiden för arbetet med detta uppdrag pågår fortfarande arbetet med att implementera försvarslogistikreformen. Under sommaren 2015 tillsatte regeringen även en utredning med uppdraget att se över styrningen av materiel- och logistikförsörjningen⁷. I arbetet med utformningen av ett nytt anslag har vi avgränsat oss till den verksamhet som FMV i nuläget ansvarar för. ESV har inte behandlat frågan om effekterna i form av obalanser mellan ansvar och befogenhet som ESV har bedömt att försvarslogistikreformen har inneburit för beställar-/utförarmodellen.

Mot bakgrund av formuleringarna i uppdraget om en renodling mot industrin och att anslaget ska omfatta verksamheten vid FMV har arbetet avgränsats till utgifterna för verksamhet som utförs av statliga myndigheter. ESV har endast gjort en översiktlig genomgång av utgifter för varor och tjänster som industrin producerar. Vi har inte heller haft möjlighet att fullt ut granska att de principer som FMV för fram att de använder vid klassificering av utomstatliga utgifter i projekten och utomstatliga utgifter för FMV:s verksamhet, även tillämpas i praktiken. Detta gäller främst utgifter för konsulter.

ESV har inte närmare utrett hur ändamålen för andra anslag inom utgiftsområdet eller FMV:s instruktion skulle behöva förändras vid ett införande av det nya anslaget. ESV har inte heller utrett konsekvenserna av övergången från utgiftsmässig anslagsavräkning till kostnadsmässig anslagsavräkning.

⁷ Fö 2015:01 Översyn av materiel- och logistikförsörjningen

Slutligen har ESV inte gjort någon bedömning av de förändringar som krävs av FMV:s ekonomimodell eller av den interna styrningen och kontrollen vid en övergång från avgiftsfinansiering till anslagsfinansiering.

2.4 Metod

Målet med uppdraget är att föreslå hur ett anslag för FMV:s verksamhet kan införas. Syftet är att förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig finansiell styrning av Försvarmaktens materiel- och logistikförsörjning. I arbetet har ESV utgått från de generella regelverk och principer som finns för finansiell styrning av statlig verksamhet, samt vad som är viktigt när det gäller utformningen av respektive finansieringsform.

En första kartläggande fas utfördes i form av intervjuer med företrädare från FMV och Försvarmakten, samt via dokumentstudier. Kartläggningen fokuserade på FMV:s nuvarande organisation, hur kostnaderna är fördelade och hur verksamheten utförs. En annan viktig del av kartläggningen var de senaste årens förändringar i FMV:s organisation och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. I analysen har ESV gått igenom de olika förutsättningar som vi anser är avgörande för att anslagsfinansiering av FMV ska nå önskad effekt.

Valda delar av ESV:s iakttagelser har skickats för faktagranskning till FMV och Försvarmakten. Båda myndigheterna har lämnat synpunkter. I ett sent skede, när ESV arbetat fram preliminära förslag, har FMV och Försvarmakten även haft möjlighet att lämna synpunkter på vilka konsekvenser förslagen kan få. Både FMV och Försvarmakten har lämnat synpunkter.

2.4.1 Intervjuer

Sammanlagt har ett tiotal arbetsmöten med företrädare från FMV genomförts. Mötena har fokuserat på att kartlägga FMV:s ekonomimodell, organisation och verksamhet. ESV har även genomfört tre möten med företrädare från Försvarmakten. För att komplettera dokumentationen från mötena har ESV även ställt en rad frågor som besvarats skriftligt eller muntligt.

2.4.2 Dokumentstudier

Förutom regeringens proposition, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*⁸, har arbetet beaktat de iakttagelser och bedömningar som ESV gjort inom ramen för arbetet med utredningarna:

– *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57)

⁸ prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:F6U11

- *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* (ESV 2014:39)
- *Ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar* (ESV 2015:47).

Våra dokumentstudier har omfattat de regelverk som vi har bedömt vara relevanta för uppdraget. Det är framförallt budgetlagen (2011:203), anslagsförordningen (2011:223), avgiftsförordningen (1992:191) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Andra viktiga källor har varit:

- *Investeringsplaneringsutredningen* (SOU 2014:15)
- *Försvarsstrukturutredningen* (SOU 2011:36)
- *Försvarsförvaltningsutredningen* (SOU 2005:96)
- Budgetpropositionerna för 2014, 2015 och 2016
- FMV:s årsredovisningar för 2012, 2013 och 2014
- Årsredovisning för staten 2014
- FMV:s regleringsbrev för 2014 och 2015
- FMV:s instruktion
- Försvarmaktens instruktion
- *Förslag till utvecklad finansiell styrning* (ESV 2009:39)
- Statskontorets rapporter om reformeringen av försvarslogistiken, 2014:15 och 2015:11

2.4.2.1 *Genomgång av finansiell information*

En del i kartläggningen av FMV:s verksamhet har varit att ta reda på vad verksamheten kostar och hur stora intäkterna är. Vi har även analyserat var intäkterna kommer från, vilken del i organisationen de avser samt typen av intäkt. Samma sak gäller kostnader. I detta arbete har vi tagit del av och bearbetat en stor mängd finansiell data från FMV.

3 Principer och regelverk för finansiell styrning av statlig verksamhet

Följande kapitel beskriver ett urval av de regler och principer som gäller för finansiell styrning av statlig verksamhet. Redogörelsen är avgränsad till de aspekter som ESV anser vara relevanta för uppdraget.

3.1 Anslag är den primära statliga finansieringsformen

Anslag är huvudprincipen för finansiering av statlig verksamhet. Resurserna i form av anslag är medel för att uppnå de mål som statsmakterna har beslutat.

Anslagen på utgiftssidan av statens budget är fördelade på 27 olika utgiftsområden. Anslagsindelningen utgår från riksdagens önskemål om att direkt styra, följa upp och dimensionera omfattningen av en viss verksamhet. Därför anvisar riksdagen inte bara ett belopp, utan anger också de anslagsvillkor som ska gälla för verksamheten. Det gäller bland annat ändamålet som preciserar det statliga åtagandet och mer eller mindre utförligt talar om vad pengarna får användas till. Beskrivningarna av de ändamål som anslagen är tänkta att användas till finns i budgetpropositionen och är en viktig del i riksdagens beslutsunderlag.

ESV anser att en förutsättning för att statsmakterna ska kunna styra en verksamhet med ett anslag är att anslaget går att kombinera med övrig finansiell styrning. Det gäller både andra önskemål om anslagsstyrning och att övrig finansiell styrning ger förutsättningar att dimensionera omfattningen av verksamheten. Annars finns risken för en otydlig styrning, misstolkad återrapportering och suboptimering av verksamheten.

För att underlätta för riksdagen att utvärdera hur anslagen har använts är det önskvärt att anslagens avgränsning sinsemellan är tydlig. Om anslagen överlappar varandra medför det att riksdagens anslagsstyrning blir otydlig, då olika anslag kan användas för att utföra samma uppgift (ett och samma ändamål). I årsredovisningen för staten, som regeringen lämnar till riksdagen, rapporteras och kommenteras utfallet på anslagsnivå. Därmed påverkar anslagsindelningen också möjligheterna för riksdagen att systematiskt följa upp verksamheten.

Konstitutionsutskottet har uttalat att riksdagen formellt sett har obegränsad rätt när det gäller detaljreglering av utgiftsbemyndigandena. Det gäller dock under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och

inte strider mot tidigare gjorda åtaganden.⁹ Sådana villkor kan innebära att riksdagen preciserar mål med verksamheten, gör prioriteringar inom ett anslag, ställer krav på hur verksamheten ska organiseras eller på återrapportering av resultat.

Även om riksdagen har rätt att besluta om villkor när det gäller utförare av verksamheten så är det regeringen som i regleringsbrevet beslutar om att tilldela berörda myndigheter dispositionsrätt till anslagen. Regeringen kan även precisera hur anslaget får användas genom att lägga till villkor eller dela upp anslaget i anslagsposter. För myndigheten ska anslagsposter och delposter jämföras med anslag. Regeringens beslut om anslagsposter ska rymmas inom ramen för det anslag riksdagen beslutat om.

Regeringen svarar inför riksdagen för att verksamheten utförs enligt riksdagens beslut. Myndigheten svarar i sin tur inför regeringen för att utföra och redovisa verksamheten och anslagens användning. Den verksamhet som myndigheten ansvarar för att utföra framgår av myndighetens instruktion och regleringsbrev samt av andra relevanta författningar. Styrningen av myndighetens organisation och hur verksamheten ska utföras, finns också i regleringsbrev och regelverk (oftast i instruktionen). Av regleringsbrevet framgår även hur verksamheten ska finansieras.

Av anslagens benämning och ändamålsbeskrivning framgår att det ofta finns ett önskemål hos statsmakterna att skilja anslagen som ska finansiera myndigheternas förvaltning från de anslag som ska finansiera sakverksamheter. Anslagen kan därmed delas upp i två kategorier, anslag som i huvudsak används till förvaltningsändamål och övriga anslag. Informellt används begreppen förvaltningsanslag och sakanslag, även om dessa begrepp inte har någon enhetlig definition.

Förvaltningsanslag ska vanligtvis användas till att finansiera myndighetens utgifter för dess förvaltning. Det gäller till exempel utgifter för personal, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftskostnader. Utgångspunkten är att hela myndighetens verksamhet omfattas om det inte finns särskilda skäl för att en viss verksamhet ska finansieras på ett annat sätt. Sakanslagen finansierar framför allt direkta utgifter för transfereringar och anslagsfinansierade investeringar.

Om det finns ett förvaltningsanslag är utgångspunkten att det ska finansiera samtliga utgifter för myndighetens verksamhet, inklusive utgifter för till exempel administration av bidragsutbetalningar. Det förekommer dock att statsmakterna har tillåtit att utgifter för myndighetens förvaltning redovisas mot sakanslag. Det kan ske genom att statsmakterna specificerar vilken typ av kostnader som får belasta

⁹ Bet. 1996/97:KU3

sakanslaget. Det kan också ske genom att regeringen fastställer ett tak för hur stora belopp för myndighetens förvaltning som får redovisas på sakanslaget. Exakt vilka typer av utgifter som ska ingå i ett förvaltningsanslag eller i ett sakanslag kan därmed variera, beroende på verksamhetens art och hur statsmakternas övriga styrning är utformad.

3.2 Avgifter kan vara en lämplig finansieringsform under vissa förutsättningar

En myndighet får bara ta ut avgifter för varor och tjänster, besluta om avgiftens storlek och disponera avgiftsinkomsterna, om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Generella bestämmelser om avgiftsbelagd verksamhet finns i budgetlagen (2011:203) och i avgiftsförordningen (1992:191).

För att en myndighet ska kunna ta ut offentligrättsliga eller tvingande avgifter, som innebär ett ingrepp i enskildas förhållanden, krävs ett beslut av riksdagen. Därutöver kan regeringen fatta beslut om att en myndighet kan finansiera en verksamhet med avgifter. Den avgiftsfinansierade verksamhet som inte är offentligrättslig, kallas uppdragsverksamhet och omfattar avgifter för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Rätten att bestämma storleken på avgifterna i uppdragsverksamheten kan regeringen delegera till den myndighet som bedriver den avgiftsbelagda verksamheten.

Det ekonomiska målet för en verksamhet innebär att statsmakterna bestämmer hur stor andel av kostnaderna för en verksamhet som avgifterna ska täcka. Full kostnadstäckning är det vanligaste ekonomiska målet. Det innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader, som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. Därmed finns ett tydligt samband mellan avgiften som myndigheten tar ut och kostnaden för prestationen. Avgifterna ska beräknas med full kostnadstäckning om inte regeringen har föreskrivit något annat.

Ibland kan det finnas anledning till att frånga huvudregeln om full kostnadstäckning. Då kan statsmakterna välja att subventionera en tjänst, vilket benämns statsstöd. Statsstöd regleras i EUF-fördraget vilket utgör den konstitutionella basen för Europeiska unionen. Om statsstöd till ett visst företag eller viss sektor riskerar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemmarna i EU måste det godkännas av EU-kommissionen. Andra ekonomiska mål kan vara krav på en lägre kostnadstäckningsgrad än 100 procent eller att avgiften ska täcka samtliga kostnader med undantag för vissa kostnader, till exempel lokalkostnader.

3.2.1 Avgifter mellan myndigheter ska underlätta statsmakternas styrning

Regeringen kan också bestämma att en statlig myndighet ska ta ut ersättning från andra statliga myndigheter för en viss prestation. När en myndighet säljer en vara eller en tjänst till en annan myndighet räknas det som uppdragsverksamhet, oavsett om efterfrågan är frivillig eller tvingande. Det beror på att även om efterfrågan är tvingande för en myndighet är det inte fråga om något ingrepp i enskildas förhållanden.

I praktiken behandlas de inomstatliga avgifterna på samma sätt som om de vore utomstatliga avgifter. Det innebär till exempel att full kostnadstäckning som ekonomiskt mål gäller både för inomstatliga och utomstatliga avgifter, om statsmakterna inte uttryckligen beslutat om annat.

Ur ett statligt perspektiv är avgiftsfinansiering av en vara eller tjänst som enbart berör olika myndigheter en metod för att omfördela resurser inom staten. Det innebär i princip att de varor och tjänster som produceras hos en myndighet finansieras med anslagsmedel som tilldelats den myndighet som köper och använder tjänsten eller produkten.

Ett motiv till finansiering med inomstatliga avgifter är att det förenklar statsmakternas finansiella styrning. Ett exempel på detta är när en myndighet tar ut avgifter av många andra myndigheter i statsförvaltningen. Ofta uppgår de avgifter som respektive myndighet betalar till ganska små belopp. I dessa fall kan det vara svårt att budgetera omfattningen av verksamheten och tilldela den utförande myndigheten anslag direkt.

Ett annat motiv till att finansiera en verksamhet med inomstatliga avgifter är när regeringen vill delegera beslut om dimensionering av omfattningen av den beställda verksamheten till beställarmyndigheten. Det medför i teorin att den beställande myndigheten blir den som styr produktionen hos den utförande myndigheten. Denna typ av styrning löper dock en risk att bli otydlig eftersom den utövas i två led. Det beror bland annat på om den beställande myndigheten har förutsättningar att styra den utförande myndigheten utifrån regeringens riktlinjer. Ett exempel på en sådan förutsättning är om det finns tillräcklig beställarkompetens vid den beställande myndigheten. En annan anledning till att styrningen kan bli otydlig är att den utförande myndigheten kan få motstridiga styrsignaler, en från regeringen och en från den beställande myndigheten.

Om väsentliga belopp överförs mellan olika myndigheter kan det även bli otydligt för riksdagen hur och var en verksamhet genomförs. En långtgående delegering kan

innebära att verksamheten blir otydlig även för regeringen. Det riskerar att försvåra riksdagens och regeringens uppföljning av verksamheten och tolkning av beslutsunderlag. I detta sammanhang spelar även verksamhetens karaktär och komplexitet en viktig roll.

I de fall där ovan beskrivna problem föreligger, är det lämpligt att statsmakterna tilldelar den utförande myndigheten anslag för att utföra sina uppgifter. Syftet med inomstatliga transaktioner mellan myndigheter är att förenkla statsmakternas styrning. Användningen av beställar-/utförarmodellen får inte innebära att statsmakternas förutsättningar att styra och följa upp en verksamhet försämras.

3.3 Blandfinansiering ställer stora krav på intern styrning och kontroll

Många myndigheter är blandfinansierade. Med det menas att verksamheten finansieras med exempelvis anslag, avgifter och bidrag medan de prestationer som myndigheten redovisar endast har en finansiär vardera.

Blandfinansierade myndigheters verksamhet kan också vara flerfinansierad. Det innebär att enskilda prestationer har flera finansiärer. Det kan vara anslag och avgifter som finansierar en och samma prestation. Det kan också vara exempelvis två bidrag eller två anslag som finansierar en och samma prestation. Om ett projekt finansieras från flera finansiärer är utgångspunkten att det bör ske proportionerligt under projektets livslängd, om regeringen inte har beslutat annat.

En blandfinansierad verksamhet ställer stora krav på myndighetens interna styrning och kontroll. Det beror på att det är viktigt att kostnaderna som uppstår i verksamheten finansieras på rätt sätt eftersom olika typer av finansiering styrs av olika regelverk. I en blandfinansierad verksamhet kan det bland annat finnas risk för att kostnadsökningar som uppstår i en avgiftsfinansierad verksamhet finansieras med anslag som planerats för annan verksamhet, eller vice versa. När det ekonomiska målet är full kostnadstäckning får den anslagsfinansierade verksamheten inte subventionera den avgiftsbelagda verksamheten utan regeringens medgivande.¹⁰ Detta framgår av förarbetena till avgiftsförordningen (1992:191). Det krävs alltså ett medgivande för att en myndighet ska få täcka underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten med anslagsmedel. Om myndigheten har ett medgivande att täcka underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten med anslag, så måste verksamheten rymmas inom anslaget ändamål. På motsvarande sätt får inte

¹⁰ Regeringens förordningsmotiv 1992:3, Finansdepartementet, Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1992-04-23.

myndigheten subventionera anslagsfinansierad verksamhet med intäkter av avgifter, om inte särskilt beslut finns.

Myndigheten behöver rutiner för att kunna skilja de olika verksamheterna åt. Om myndigheten har flera finansieringskällor och verksamhetsgrenar är tidredovisning i princip nödvändig för att såväl direkta som indirekta kostnader och intäkter ska kunna fördelas på ett rättvisande sätt. Utan tidredovisning är det svårt att följa upp vad olika verksamheter kostar, vilket är en viktig komponent för styrning och uppföljning av verksamheten.

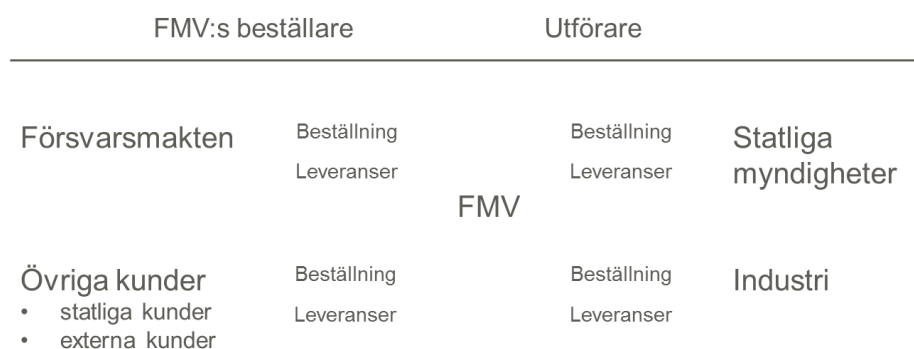
4 Iakttagelser

I följande kapitel redogör ESV för de iakttagelser om försvarslogistikens aktörer, kostnader och finansiering som vi har gjort i samband med våra intervjuer och dokumentstudier. Vi belyser särskilt den verksamhet som bedrivs vid FMV.

4.1 Finansieringsmodellen har justerats men är i grunden densamma

Försvarslogistikens finansieringsmodell infördes 1994 med utgångspunkt i förslagen som lämnades av LEMO-utredningen¹¹. Förändringen innebar bland annat att FMV gick från att vara anslagsfinansierad till att bli nästan uteslutande avgiftsfinansierad genom inomstatliga avgifter från Försvarsmakten. Målsättningen med den förändrade finansieringen av FMV var att skapa en marknadsmässig relation mellan beställaren Försvarsmakten och utföraren FMV. Modellen förväntades på så sätt skapa incitament hos Försvarsmakten och FMV till ett större kostnadsmedvetande och en ökad effektivitet, liksom till en bättre resursanpassning. ESV har emellertid konstaterat¹² att det monopolliknande förhållandet och modellens komplexitet gör att modellen inte kan åstadkomma den efterfrågade effekten.

Nedanstående figur illustrerar aktörerna inom försvarslogistikens beställar-utförarmodell.



Källa: ESV

Figur 1. Beställare och utförare inom försvarslogistiken.

På vänstra sidan i figuren finns beställarna, i huvudsak Försvarsmakten. Försvarsmakten beställer materiel och tjänster från FMV som i sin tur agerar som

¹¹ Utredning (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret

¹² *Finansiell styrning av försvaret* (ESV 2013:57)

utförare eller som beställare av materiel och tjänster från industrin eller statliga myndigheter. Den högra sidan i figuren illustrerar FMV:s leverantörer, det vill säga dem som FMV beställer från. FMV:s största leverantör är industrin som levererar den materiel och de tjänster som ska levereras till Försvarmakten. Även andra statliga myndigheter kan vara leverantörer. Exempelvis anlitar FMV personal från både Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) vid produktutveckling, test av materiel eller för exportrelaterat arbete.

Även om modellens struktur är densamma så har gränserna mellan utförarna, samt mellan beställare och utförare justerats sedan den infördes. Flera sådana förändringar har genomförts under 2000-talet. En stor förändring följde beslutet¹³ om att rationalisera verksamheten vid FMV i linje med de förslag som lämnades av Försvarfsförvaltningsutredningen (FFU)¹⁴. En annan förändring följde av försvarslogistikreformen som i sin tur föranleddes av förslagen i Försvarfsstrukturutredningen¹⁵. En tredje förändring gäller organisationen av ansvaret för försvarsexporten.

4.1.1 Ny strategi – köp från hyllan

I slutet av 1990-talet befann sig den svenska materielförsörjningen i en brytningspunkt. Materielförsörjningen kännetecknades vid den här tidpunkten av stor inhemsk produktion med långa produktionstider. En del av produktutvecklingen bedrevs även av FMV. Inriktningen stämde överens med dåtidens försvarspolitik, vilken var att Sverige skulle ha ett invasionsförsvar. I samband med 2000-talets inledning ändrades dock försvarets uppgift från att vara ett invasionsförsvar till att bli ett insatsförsvar, med uppgifter både nationellt och internationellt¹⁶. Förändringen återspeglades även i de krav som riksdag och regering ställde på materielförsörjningen.

Materielförsörjningsutredningen¹⁷ och senare även FFU föreslog att den totala mängden egenutvecklat materiel borde minska. Anskaffningarna skulle i högre utsträckning göras från ”hyllan”, det vill säga materiel som redan finns tillgängligt för köp på den internationella marknaden. Inriktningen implementerades 2007 av Försvarmakten och FMV i den nya materielförsörjningsstrategin¹⁸. I uppdraget för FFU ingick även att föreslå kostnadsreduceringar. Detta ledde till ett beslut om att kostnaderna för Försvarmaktens materielförsörjning, inklusive FMV skulle minska.

¹³ Fö2006/1331/MIL och Fö2006/457/EPS.

¹⁴ En effektiv förvaltning av insatsförsvaret SOU 2005:96.

¹⁵ Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret SOU 2011:36.

¹⁶ Riksrevisionen, Försvarmaktens omställning, RiR 2014:4

¹⁷ Det militära försvarets materielförsörjning – Nuläge och förändringsfaktorer SOU 2000:54

¹⁸ Strategi för Försvarmaktens materielförsörjning

Det skulle bland annat ske genom att öka den andel av materieförsörjningens uppgifter som utfördes av industrin. FMV har framfört att större delen av besparingarna genomfördes genom en minskad personalstyrka och lokalförtätning på FMV.

I regeringens proposition, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016 -2020*¹⁹, har försvarets inriktning åter justerats. Mot bakgrund av detta har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att utvärdera den samlade materiel- och logistikförsörjningen utifrån kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden. Utredningen ska bland annat föreslå hur ESV:s iakttagelser om den finansiella styrningen som lämnats i tidigare rapporter bör omhändertas.

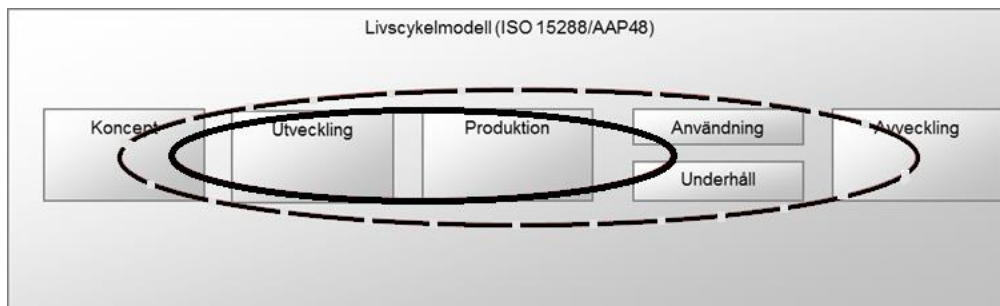
4.1.2 Verksamhetsövergångar med målet att renodla roller

Försvarslogistiken genomgår sedan några år tillbaka stora förändringar, denna gång inom ramen för försvarslogistikreformen. Före försvarslogistikreformen var anskaffning och vidmakthållande av materiel uppdelat mellan FMV och Försvarmakten. Försvarmakten beställde materiel och delar av vidmakthållande²⁰ av FMV. FMV upphandlade sedan från industrin, samt levererade till Försvarmakten. Försvarmakten planerade drift och underhåll av materielen internt inom ramen för sitt logistikförband (FMLOG) och teknikkontoren.

Reformen bestod i huvudsak av två steg. Det första steget var en överföring av den bakre logistiken i form av förråd, service och verkstäder från Försvarmakten till FMV. Syftet med överföringen är att FMV ska rationalisera verksamheten. Det andra steget var en överföring av delar av ledningsfunktioner (HKV) och delar av teknikkontoren från Försvarmakten till FMV. Syftet med överföringen var att minska dubbelkompetenserna genom att renodla myndigheternas roller och samordna verksamheten med materieförsörjningen inom FMV. Förändringen innebär bland annat att Försvarmakten ska beställa materiel och logistik på en högre systemnivå av FMV, samt att FMV ansvarar för driftstyrningen av materielen. I sitt uppdrag går alltså FMV från att fokusera på anskaffning och delar av vidmakthållande till att ta ansvar för hela livscykeln för materielen. Viss del av underhållet, det förbandsnära, utförs även efter försvarslogistikreformen av Försvarmakten. I figuren 2 visas hur FMV:s verksamhet har utökats.

¹⁹ prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11

²⁰ Exempelvis tekniska order och renoveringar av materiel



Källa: FMV

Figur 2. Illustration av FMV:s ansvarsområde före och efter försvarslogistikreformen.

Den inre cirkeln visar hur ansvaret för försvarsmaterielen såg ut före förändringen. Den yttre cirkeln visar hur FMV:s ansvar är tänkt att se ut när försvarslogistikreformen är fullt genomförd. Redan innan förändringarna genomfördes hade FMV ett typansvar (så kallat designansvar) för materielen under hela livsytkeln. Det ansvar som tillkommit i och med försvarslogistikreformen är att FMV även har ett individansvar för materielen under samma period.

I rapporten *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* (ESV 2014:39) konstaterar ESV att verksamhetsöverföringarna har inneburit att Försvarsmaktens möjlighet att agera som en kompetent beställare har minskat. Det beror på att renodlingen av rollerna som verksamhetsöverföringarna eftersträvat, innebär obalanser mellan ansvar och befogenheter. ESV lyfte även fram att modellen till stor del kan anses vara en beställar-/beställar-/utförarmodell. Mot den bakgrunden bedömde ESV att dubbelkompetenser hos Försvarsmakten och FMV är nödvändiga för att modellen ska fungera.

4.1.3 Försvarsexporten ska åter bedrivas av FMV

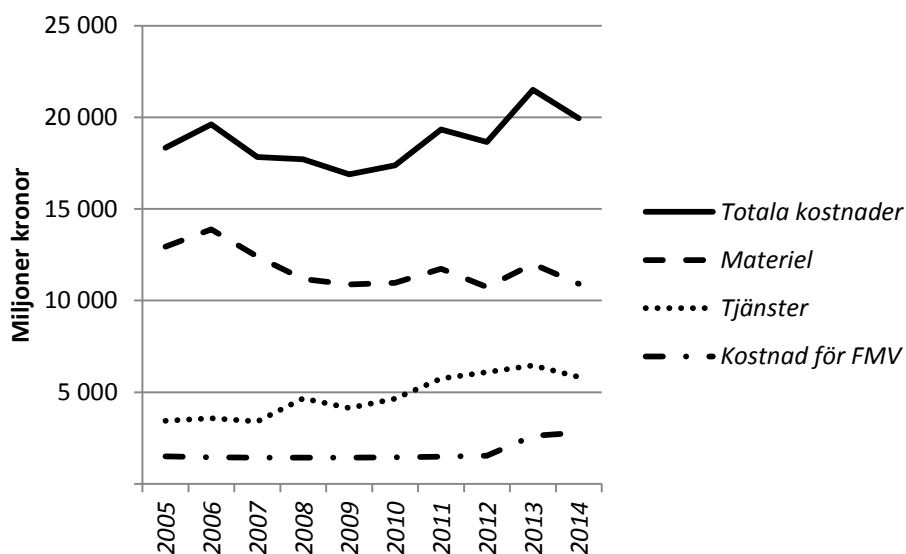
Den senaste förändringen i ansvarsförhållandena inom försvarslogistiken berör försvarsexporten. Före 2011 bedrevs arbetet med den svenska försvarsexporten på FMV, Försvarsmakten och FOI. FMV svarade för avvecklingen av Försvarsmaktens överskottsmateriel och tillsammans med Försvarsmakten för visst exportstöd. Enligt riksdagens beslut i vårtilläggsbudgeten för 2010²¹ samlades verksamheten i en ny myndighet, Försvarsexportmyndigheten (FXM). I vårandringsbudgeten för 2015²² beslutade riksdagen att FXM ska avvecklas och delar av verksamheten återförs till FMV.

²¹ Betänkande 2009/10:FiU21

²² Betänkande 2014/15:FiU21

4.2 Materielen står för största kostnaden men kostnaderna för tjänster har ökat

Totalt omsatte den verksamhet som FMV ansvarar för 19,9 miljarder kronor 2014.²³ I beloppet ingår kostnaderna för FMV:s egen verksamhet samt kostnader för materiel och tjänster som FMV beställer från industrin och statliga myndigheter.



Källa: FMV

Diagram 1. Utveckling av kostnaderna för materieförsörjningen hos FMV 2003-2014 (löpande priser).²⁴

Diagram 1 illustrerar kostnadsutvecklingen för materieförsörjningsområdet under de senaste tio åren. Ur de totala kostnaderna har kostnaderna för materiel, tjänster och FMV brutits ut. Det är tydligt att kostnaderna för materiel, i huvudsak relaterat till leveranser från industrin, är den största delen av de totala kostnaderna för materieförsörjningen. Kostnaden för materielen har dock minskat under perioden.

Den största förändringen under perioden är att kostnaderna för tjänster ökat och nästan fördubblats mellan 2007 och 2014. Kostnader för tjänster består i huvudsak av kostnader för tjänsteprodukter²⁵. I sin årsredovisning delar FMV in tjänsteprodukterna i materieförsörjningstjänster, resekostnader och övriga köpta tjänster. Den största delen är materieförsörjningstjänster. De omfattar dels drift- och

²³ Årsredovisning 2014 för Försvarets materielverk

²⁴ Kostnad för FMV är myndighetskostnaden som redovisas av FMV i sin årsredovisning. Tjänster har rensats från tjänster som ingår i myndighetskostnaden. Liknande eliminering har inte gjorts för materiel då materielkostnadens del av myndighetskostnaden inte särredovisas i årsredovisningen. Enligt uppgift år 2014 uppgick kostnader för materiel och varor i myndighetskostnad till cirka 45 miljoner kronor.

²⁵ Tjänsteprodukter benämns från 2015 istället uppdragskonsulter

underhållstjänster från industrin och dels konsulttjänster där konsultföretaget arbetsleder personalen som producerar tjänsten.

I köpta tjänster ingår även resurskonsulter²⁶ vilket FMV klassificerar som konsulter som arbetsleds av myndigheten. Dessa konsulter kan sägas fylla de vakanser i FMV:s verksamhet där myndigheten inte har kunnat rekrytera den kompetens som myndigheten borde ha för att kunna utföra sin uppgift²⁷. Resurskonsulter kan av olika anledningar finnas kvar inom myndigheten under flera år. En orsak kan vara om vakansen visar sig svår att fylla.

Tabell 1. Köpta tjänster uppdelat på resurskonsulter, materielförsörjningstjänster och övriga köpta tjänster 2006-2014

Miljoner kronor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resurskonsulter	318	276	230	202	195	229	267	217	290
Materielförsörjningstjänster	2 836	2 692	4 009	3 460	4 184	4 988	5 414	5 310	4 467
Övriga köpta tjänster ²⁸	626	678	673	723	527	795	692	1 366	1 539
Totalt tjänster	3 780	3 645	4 912	4 385	4 907	6 012	6 373	6 893	6 295

Källa: FMV

Av tabell 1 framgår att den största ökningen gäller materielförsörjningstjänster. Ökningen mellan 2007 och 2008 förklaras delvis av det multinationella samarbetet Strategic Airlift Capability. Enligt FMV kostar samarbetet cirka 1,2 miljarder kronor årligen. Samarbetet innebär att ett antal länder tillsammans anskaffar transportflygplan, som sedan bekostas av respektive land utifrån nyttjandet. En annan anledning till de ökade kostnaderna är samarbetet Neuron, ett utvecklingsprojekt om drönare som inleddes 2010-2011. Enligt FMV kostar Neuron cirka 300 miljoner kronor per år. Resterande del av ökningen kan enligt FMV till viss del bero på vilket skede de stora materielprojekten befinner sig i. Exempel på tjänsteintensiva projekt är nyutveckling av JAS 39 Gripen E och korvett typ Visby.

Ökningen av övriga köpta tjänster beror på att verksamhet inom området förråd, service och verkstäder överfördes från Försvarmakten till FMV 2013, som en följd av regeringens beslut²⁹. Överföringen ledde till att FMV utökades med närmare 1 300 nya anställda och att lokalkostnaderna ökade, bland annat för de verkstäder som följde med i verksamhetsövergången. Ytterligare personal och verksamhet övergick från Försvarmakten till FMV 2014 respektive 2015.

²⁶ Resurskonsulter benämns från 2015 istället inhyrd personal

²⁷ Det kan enligt FMV även röra sig om expertkompetens som inte behövs långsiktigt.

²⁸ Här ingår resekostnader och övriga köpta tjänster

²⁹ Nr 8, 2012, Fö2011/613/MFU

Verksamhetsöverföringarna påverkar alla typer av kostnader hos FMV från och med 2013 vilket framgår av tabellerna och diagramen i detta kapitel.

Under åren 2010-2013 fick FMV i uppdrag att lämna en särskild redovisning av kostnader för externa konsulter för materielanskaffning och tillhörande systemintegration samt materielutveckling. Enligt FMV skulle denna avgränsning visa på konsultkostnaderna för den verksamhet som skulle ha kunnat utföras av FMV:s egen personal. Beloppet som redovisades uppgick till omkring 2,1-2,2 miljarder kronor per år, under åren 2011-2013³⁰.

Tabell 2. Köpta tjänster uppdelat på FMV respektive inom och utomstatlig utförare 2014³¹

Tusentals kronor

	FMV myndighet³²	Inomstatliga utförare	Utomstatliga utförare	Total
Resurskonsulter	79 677 ³³	12 739	159 312	251 728
Tjänsteprodukter	299 695	1 104 869	4 746 271	6 150 835
Total	379 372	1 117 608	4 905 583	6 402 563

Källa: FMV

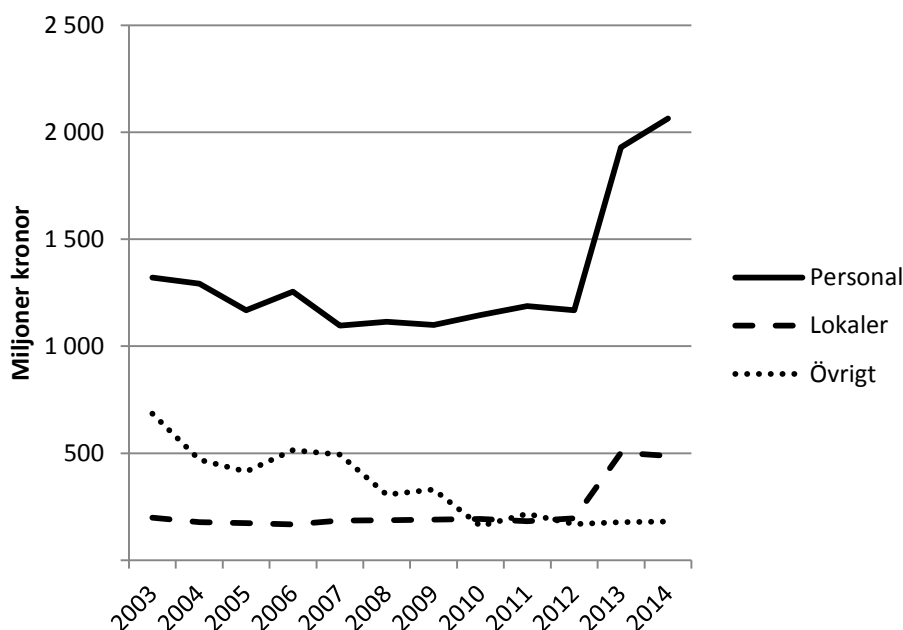
Tabell 2 visar att av de totala kostnaderna för tjänsteprodukter under 2014 uppgår utomstatliga kostnader till cirka 4,9 miljarder kronor. De inomstatliga kostnaderna uppgår till ungefär 1,1 miljarder kronor, varav cirka hälften avser Försvarsmakten och hälften avser andra myndigheter. De tjänster som FMV köper för sin myndighetsinterna verksamhet framgår även av tabellen. Exempel på sådana tjänster är data- och säkerhetstjänster.

³⁰ Årsredovisning 2013 för Försvarets materielverk

³¹ Baseras på uppgifter från FMV:s redovisningssystem. Beloppen avviker något från uppgifterna som är hämtade i årsredovisningen. ESV uppfattar att anledningen är elimineringar av interna transaktioner

³² I FMV myndighet ingår de tjänster som FMV köper för sin myndighetsverksamhet. Det kan röra sig om både inom- och utomstatliga utförare

³³ Enligt Årsredovisning 2014 för Försvarets materielverk är beloppet högt på grund av anpassningsarbetet för de stora verksamhetsövergångarna som skett under senare år.



Källa: FMV

Diagram 2 FMV nedbruten på kostnadslag för 2003-2014 (löpande priser).

I diagram 2 specificeras utvecklingen för de kostnader som uppstår på FMV, den så kallade myndighetskostnaden. Se avsnitt 4.4.1 för mer information om myndighetskostnaden. Förutom de förändringar som relaterar till implementeringen av försvarslogistikreformen, framgår även utvecklingen efter besluten kopplade till Försvarförvaltningsutredningen. Runt 2007 syns en tydlig minskning av personalkostnaderna, som sedan hålls relativt jämna fram till 2013. Ett jämnt utfall i löpande priser innebär att kostnaderna minskar i reala termer. De minskade övriga utgifterna beror framförallt på att räntekostnaderna minskat under perioden.

4.3 Försvarsmakten står för huvuddelen av intäkterna

Intäkter av avgifter och andra ersättningar uppgick 2014 till 99 procent av de totala intäkterna hos FMV.³⁴ Intäkterna består nästan uteslutande av inomstatliga avgifter som betalas till FMV från Försvarsmakten. Bemyndigandet att ta ut avgifter framgår av FMV:s instruktion.³⁵ Av bemyndigandet framgår även att FMV själva beslutar om avgifternas storlek.³⁶ Den huvudsakliga uppdragsgivaren är Försvarsmakten men FMV får även tillhandahålla tjänster åt andra beställare vilket framgår av instruktionens 6 §.

³⁴ Årsredovisning 2014 för Försvarets materielverk

³⁵ Förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk

³⁶ Undantaget avgifter som tas ut med stöd av 15 § avgiftsförordningen (1992:191).

Andra statliga kunder är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen med flera. FMV har även beställare utanför den offentliga sektorn och har därmed även intäkter av utomstatliga avgifter.

Enligt huvudprincipen i avgiftsförordningen ska myndigheten, om ingenting annat finns angivet, sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Det vill säga att myndigheten ska ha full kostnadstäckning över tid. För FMV:s räkning innebär det att avgifterna ska finansiera de utgifter inom materielförsörjningen som uppstår inom industrin och hos andra myndigheter som FMV köper från. Avgiften ska också täcka den verksamhet som bedrivs inom myndigheten såvida inte verksamheten ska finansieras på annat sätt.

Även om den största delen av FMV:s intäkter kommer från avgifter så disponerar myndigheten även medel under anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.*³⁷. Enligt ändamålsbeskrivningen i budgetpropositionen för 2015 får anslaget användas för att finansiera FMV:s tillhandahållande av resurser inom materiel- och logistikförsörjning för stöd till regeringen. Anslaget får även användas för FMV:s förvaltningskostnader, inom ovan nämnda område. Anslaget får vidare användas till Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) samt signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA). I budgetproposition för 2016 har ändamålsbeskrivningen utvidgats till att även omfatta överlåtelse och upplåtelse av sådan materiel som inte behövs för Försvarens operativa förmåga samt exportstöd inom försvarsområdet. Detta med anledning av att FXM avvecklas och vissa delar av verksamheten övergår till FMV från 2016. Anslaget ska under 2016 även finansiera utgifter för avvecklingen av Försvarexportsmyndigheten.

Tabell 3. Utveckling anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.* utgiftsområde 6

	2012	2013	2014	2015	2016 ³⁸	2017 ³⁸
Anslag 1:11	77 771	69 927	69 639	65 131	109 220	90 390
ap. 1 <i>Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.</i>	64 268	56 424	55 878	51 309		
ap. 2 <i>Evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter</i>	13 503	13 503	13 761	13 822		

Källa: Budgetproposition 2016 samt regleringsbrev för FMV 2012-2015

³⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försvarets materielverk

³⁸ Anslag för 2016 och 2017 är tagna från Budgetproposition för 2016 som vid tidpunkt för publicering ännu inte var beslutad.

Som framgår av tabell 3 är anslaget uppdelat på två anslagsposter. Den första posten uppgick 2014 till 56 miljoner kronor och avser de resurser inom teknik- och materielförsörjningen som FMV ska tillhandahålla för stöd till regeringen. Den andra posten uppgår till 14 miljoner kronor och omfattar FMV:s arbete med certifiering och signatärskap (CSEC och CCRA). Totalt uppgick anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten industrifrågor m.m.* under 2014 till cirka 70 miljoner kronor. Anslaget har minskat i omfattning från 2011 till 2015. Samtidigt har de uppgifter som ryms inom ändamålet inte förändrats under perioden. Budgetpropositionens förslag om högre anslag från 2016 och framåt beror på avvecklingen av FXM och de uppgifter inom exportverksamheten som överförs till FMV. Enligt budgetpropositionen för 2016³⁹ är avsikten att sänka anslaget från och med 2017.

FMV disponerar även inkomster i form av viten, skadestånd och räntor som avser kommersiella avtal samt inkomster till följd av överenskommelser med industrin i samband med utveckling och anskaffning av materiel (royalties). Inkomster av royalties som överstiger 20 miljoner kronor för ett enskilt kontrakt ska anmälas till regeringen. Därefter fattar regeringen beslut om dessa inkomster får disponeras av FMV eller om de ska föras till en inkomstitel på statens budget. Dessutom har FMV inkomster till följd av skadestånd med anledning av brott samt inkomster i form av rättegångskostnader från annan part. Även denna typ av inkomster som överstiger 20 miljoner kronor ska anmälas till regeringen, som därefter fattar beslut om hur de ska disponeras. För 2014 uppgick ersättningar för viten och royalties till 182 miljoner kronor.

Tabell 4. Intäkter av avgifter för materiel och tjänster per kund exklusive FSV 2009-2014

Miljoner kronor

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FM	14 066	14 447	15 676	16 617	17 757	16 600
FXM	0	1	3 613	1 214	1 128	1 293
Övriga myndigheter	146	117	96	100	76	68
Intäkt av anslag	102	92	74	75	70	65
Utomstatligt	2 783	2 306	61	514	450	-58
Total	17 098	16 964	19 520	18 519	19 481	18 079

Källa: FMV

I tabell 4 är FMV:s totala intäkter för respektive år fördelade per beställare/beställarkategori i form av Försvarmakten, FXM, övriga statliga myndigheter, direkt tilldelade anslag och utomstatliga intäkter. Respektive rad

³⁹ Prop. 15/16:FiU1

omfattar, förutom raden intäkter av anslag, huvudsakligen avgiftsintäkter. Men även andra intäktsslag som exempelvis andra ersättningar, bidrag, finansiella intäkter och förändring av pågående arbeten⁴⁰ är inräknade.

Av tabell 4 framgår att Försvarmakten står för de huvudsakliga intäkterna. Intäkterna från FXM gäller försvarsexporten och redovisades före 2011 som utomstatliga intäkter. I samband med att FXM avvecklas den 31 december 2015 kommer intäkterna för denna typ av verksamhet återigen att redovisas som utomstatliga. Intäkterna från övriga statliga myndigheter har minskat och uppgår under de senaste åren till under 100 miljoner kronor. Anledningen till minskningen är försvarsexportverksamheten, i form av minskade finansiella intäkter i samband med förskottsbetalningar. Utomstatliga intäkter under perioden 2011-2014 visar på intäkter som inte härrör till försvarsexporten. Under de fyra åren uppvisar intäkterna stora variationer men uppgår inte till någon betydande andel av de totala intäkterna.

4.3.1 Försvarmaktens anslag finansierar FMV:s verksamhet

När det gäller de inomstatliga avgifterna härrör dessa från anslag som riksdagen har anvisat för verksamheten men som tilldelats andra statliga myndigheter än FMV. Som vi beskrivit är det huvudsakligen Försvarmakten som använder de anslag de fått tilldelade för att köpa varor och tjänster av FMV. Nedan beskrivs de fem anslag som Försvarmakten finansierar FMV:s leveranser med. För en utförligare beskrivning av anslagens användning hänvisar vi till rapporten *En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar* (ESV 2015:47). Där redogör ESV även för att anslagens ändamål inte är tydligt avgränsade och delvis överlappar varandra.

- 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* (förbandsanslaget)
Anslaget omfattar Försvarmaktens organisation. Det innebär utgifter för övningar, insatser och andra aktiviteter för att utföra det uppdrag Försvarmakten har. Anslaget finansierar även vissa materielrelaterade utgifter som uppstår under materielens användningsskede till exempel planering och utförande av drift och underhåll.
- 1:2 *Försvarmaktens insatser internationellt* (internationella anslaget)
Anslaget omfattar särutgifter för Försvarmaktens verksamhet internationellt. Det innebär de utgifter som uppstår enkom för att insatsen genomförs och omfattar därigenom även anskaffningar, modifieringar, drift och underhåll av materiel.
- 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar* (anskaffningsanslaget)

⁴⁰ Beloppet för förändring av pågående arbeten påverkas av flera faktorer och hänger ihop med de finansiella flödena i beställar-/utförarmodellen. En faktor är leveranserna från industrin till FMV som ännu inte levererats vidare till kunden. En annan faktor är förutbetalda intäkter från kunden som ännu inte levereras till kunden av FMV. Pågående arbeten kan avse både materiel och tjänster.

Anslaget finansierar utveckling, upphandling, produktion och avveckling av ny materiel och anläggningar. Det omfattar både tidiga konceptutvecklingsfaser, framtagning av tekniska måldokument, arbete med kravspecifikationer och upphandling inklusive produktion, tester och slutligen leverans av olika materiel. Det omfattar även kostnader för avveckling av tekniska system.

- 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* (vidmakthållandeanslaget)
Anslaget finansierar underhåll och olika åtgärder som görs för att vidmakthålla befintliga materielsystem. Anslaget omfattar även arbete med att följa de tekniska systemen och organisera/upphandla de vidmakthållande åtgärderna.
- 1:5 *Forskning och teknikutveckling* (forskningsanslaget)
Anslaget ska finansiera forskning och teknikutveckling. Det sker främst genom finansiering av olika forskningsuppdrag, huvudsakligen utförda på FOI men även köpta av FMV med flera.

I denna rapport kallas anskaffningsanslaget och vidmakthållandeanslaget tillsammans för materielanslagen.

När det gäller de övriga inomstatliga avgifter som FMV tar ut, finansieras dessa av flera olika anslag både inom utgiftsområde 6 och andra utgiftsområden.

Hur faktureringen från FMV sett ut mot Försvarmaktens olika anslag framgår av tabell 5.

Tabell 5. Fördelning av fakturerade intäkter på Försvarmaktens anslag FMV 2014

Miljoner kronor

Försvarmakten	Belopp
Förbandsanslaget	486
Internationella anslaget	190
Anskaffningsanslaget	10 419
Vidmakthållandeanslaget	5 882
Forskningsanslaget	204
Totalt FM:s anslag	17 180

Källa: FMV

Av tabell 5 framgår att de uppdrag som FMV arbetar med i huvudsak är kopplade till anskaffningsanslaget. Även vidmakthållandeanslaget står för en betydande del. Anledningen till att dessa anslag har så höga värden är att de finansierar materiel och tjänster som levereras av industrin.

4.4 FMV:s kostnader fördelas på kundernas beställningar

All verksamhet på FMV utförs i uppdragsform mot olika beställningar. En extern beställning kallas kundbeställning. Undantaget är FSV vars logistiktjänster fördelas på nio olika tjänsteområden. Varje kundbeställning kan ses som ett projekt eller uppdrag med ett mål eller flera milstolpar som definierar när projektet anses var slutfört. För att uppnå stora övergripande målsättningar kan flera kundbeställningar behövas. Till exempel definieras ofta planeringsstadiet av en anskaffning som en kundbeställning. När sedan FMV och kunden (i de flesta fall Försvarmakten) bestämt vilket materiel som bäst uppfyller den efterfrågade tekniska förmågan startas anskaffningsprocessen, som då delas in i en eller flera separata kundbeställningar.

En kundbeställning har en eller fler arbetsorder kopplade till sig. Exempel på två olika arbetsorder kan vara projektering och anskaffning av ett nytt torpedsystem. Arbetsorder kan även vara olika typer av system- eller driftstöd.

FSV:s ekonomimodell är ett arv från tiden då verksamheten bedrevs på Försvarmakten och skiljer sig således från resten av FMV. Ekonomimodellen är anpassad för att användas med Försvarmaktens affärssystem PRIO. En generell skillnad är att FSV presenterar ett grundpris per timme eller styck och först därefter gör påslag för overheadkostnader.

Avgifterna som FMV finansierar verksamheten med utgår från beställningarna. Utgångspunkten är att beställningarna ska bära sina egna kostnader. De direkta kostnaderna tillförs respektive beställning när de uppstår i anskaffningsprocessen. Bland dessa kostnader ingår fakturor från externa leverantörer till FMV. De fakturor som FMV får från leverantörerna omfattar främst kostnader för materiel som levereras av industrin. Andra kostnader är olika typer av köpta tjänster eller lokalkostnader som kan hänföras till kundbeställningen. Både tjänsteprodukter och resurskonsulter som arbetar direkt i projekten ingår bland de kostnader som direkt belastar beställningarna.

I de direkta kostnaderna ingår emellertid inte kostnaden för det arbete som FMV:s anställda lägger ned på de olika beställningarna. Vidare behöver FMV täcka de kostnader myndigheten har för att bedriva den verksamhet som inte direkt kan härledas till en specifik kundbeställning. Dessa kostnader fördelas med ett timpris ut på alla kundbeställningar som genomförs under ett verksamhetsår. Det görs utifrån antalet debiterade timmar per projekt.

Tabell 6. Kostnader som ligger till grund för full kostnadstäckning för FMV 2014

Miljoner kronor

	Belopp
Direkta kostnader	
Personal	11
Lokaler	301
Materiel och varor	10 807
Resurskonsulter	172
Tjänsteprodukter	5 851
Övriga kostnader	455
Summa	17 598
Fördelade kostnader	
Personal	2 017
Lokaler	186
Materiel och varor	45
Resurskonsulter	80
Tjänsteprodukter	300
Övriga kostnader	161
Summa	2 789
Totala kostnader	20 387⁴¹

Källa: FMV

Tabell 6 visar hur de kostnader som FMV måste säkerställa finansiering för är fördelade⁴². Den del av de totala kostnaderna som fördelas ut på projekten med hjälp av timpriset är relativt liten jämfört med de kostnader som direkt belastar beställningarna.

När FMV fakturerar kunden delas inte fakturan upp på kostnad för materiel och tjänster och upparbetad arbetskostnad hos FMV. Istället bryts fakturan ner så att den totala kostnaden för individuella objekt kan följas upp. Har Försvarsmakten till exempel investerat i 100 nya lastbilar specificeras fakturan så att kostnaden per objekt (lastbil) kan utläsas. Däremot framgår inte till vilken del kostnaden är kostnader från industrin för materielelet eller kostnader för FMV:s verksamhet.

En stor del av den materiel som FMV levererar till Försvarsmakten redovisas som anläggningstillgångar hos Försvarsmakten. Anskaffningsvärdet är det belopp som

⁴¹ Enligt FMV består skillnaden jämfört med årsredovisningen 2014 av eliminering av kostnader avseende FSV

⁴² Mindre del av kostnaderna är anslagsfinansierade.

FMV fakturerat Försvarsmakten. Fakturan innehåller ett totalbelopp men består av flera delar:

1. Det belopp FMV betalat för materielen till industrin.
2. Eventuella köpta tjänster konsulter som kan hänföras till uppdraget.
3. Arbetskostnad hos FMV baserat på antalet debiterade timmar på ett uppdrag/projekt.

ESV konstaterar att i och med att de olika delarna inte särredovisas i fakturan gör Försvarsmakten inte en bedömning av om samtliga utgifter bör ingå i anskaffningsvärdet.

4.4.1 Myndighetskostnaden är den mest vedertagna avgränsningen av FMV

4.4.1.1 Myndighetskostnaden

Ett viktigt begrepp för FMV är den så kallade myndighetskostnaden. Enligt FMV:s beskrivning består myndighetskostnaden av de kostnader FMV har för att kunna anskaffa den materiel och utföra de tjänster som FMV:s beställare efterfrågar, det vill säga kundbeställningarna. De direkta kostnaderna för exempelvis materiel och tjänster belastar som tidigare nämnts den kundbeställning som kostnaden avser. Det är myndighetskostnaden som sedan fördelas utifrån antal debiterade timmar på respektive uppdrag och täcks av det timpris kunderna betalar.

Myndighetskostnaden består av linjekostnader och intern verksamhet. Med linjekostnader menar FMV personalrelaterade kostnader som omfattar:

- löner och sociala avgifter för hela personalen oavsett arbetsuppgift
- övriga personalkostnader
- personalrelaterade omkostnader som exempelvis kontorsmaterial, mobiltelefoni och vissa resor

Den interna verksamheten är framförallt något som bedrivs på de centrala staberna men kan även finnas på verksamhetsområdena. Se avsnitt 4.4.2 för mer information om verksamhetsområden och centrala staber. Kostnaderna består till stor del av:

- lokalhyror och lokalomkostnader
- intern service/it, drift och förvaltning
- säkerhetsskydd och tillträdesbegränsning
- HR, företagshälsovård, friskvård och utbildningar
- kansli och bibliotek
- ekonomiadministration, intern- och externrevision

Myndighetskostnaden per externt debiterad timme används i årsredovisningen som ett mått för att utvärdera hur effektivt verksamheten har bedrivits under året. Ett lägre utfall innebär att FMV lyckats sänka sin myndighetskostnad samtidigt som lika många timmar debiteras eller att antalet timmar ökat utan att påverka myndighetskostnaden.

Tabell 7. Sammanställning av myndighetskostnaden för FMV, exklusive FSV, 2010-2014 i löpande priser

Miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Personal	1 083	1 100	1 139	1 166	1 370
Lokaler	52	43	52	63	86
Resor	10	10	10	10	12
Resurskonsulter	6	4	14	23	55
Tjänsteprodukter	251	265	259	271	229
Övriga kostnader	55	55	54	52	56
Totalt	1 456	1 478	1 528	1 586	1 809

Källa: FMV

Tabell 8. Sammanställning av myndighetskostnaden för FSV 2013-2014 i löpande priser

Miljoner kronor

	2013	2014
Personal	715	633
Lokaler	131	100
Resor	8	20
Resurskonsulter	7	25
Tjänsteprodukter	138	157
Övriga kostnader	39	46
Totalt	1 038	980

Källa: FMV

Under 2013 genomfördes en större verksamhetsövergång av förråds-, service- och verkstadsverksamhet (FSV) från Försvarmakten. Den del av myndighetskostnaden som är hänförlig till den verksamheten särredovisas i årsredovisningen för 2014. Tabellen visar att den totala myndighetskostnaden är stabil över tid. Fördelningen av kostnader vid FMV och FSV är även snarlika, med lite högre lokalkostnader vid FSV än resterande FMV. Den största delen av myndighetskostnaden består av personalkostnader. Ökningen av personalkostnaderna för FMV, exklusive FSV, under 2014 beror på verksamhetsövergångar från Försvarmakten.

I tabell 9 är myndighetskostnaden fördelad på Försvarmaktens anslag. Indelningen baseras på mot vilka av Försvarmaktens kundbeställningar som kostnaderna redovisats. Varje kundbeställning är kopplad till en finansiär och utifrån det har kostnaderna fördelats.

Tabell 9. Fördelning av myndighetskostnaden på Försvarmaktens anslag FMV, exklusive FSV, 2009-2014

Miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Försvarmaktens anslag					
Förbandsanslaget	19	26	22	32	309
Internationella anslaget					11
Anskaffningsanslaget	362	430	395	402	362
Vidmakthållandeanslaget	818	801	868	936	838
Forskningsanslaget	39	36	35	36	31
Totalt Försvarmakten anslag	1 238	1 293	1 320	1 407	1 550

Källa: FMV

Merparten av FMV:s myndighetskostnad har under de senaste fem åren redovisats mot kundbeställningar som är kopplade till Försvarmaktens vidmakthållandeanslag. En jämförelse av fördelningen mot anslagen i tabell 5 och tabell 9 visar att av de utgifter som är kopplade till vidmakthållandeanslaget är 14 procent myndighetskostnad medan av de utgifter som är kopplade till anskaffningsanslaget är 3 procent myndighetskostnad.

Upparbetningen mot beställningar kopplade till Försvarmaktens förbandsanslag ökade kraftigt under 2014 vilket beror på verksamhetsövergångar från Försvarmakten till FMV, främst teknikkontor och annan verksamhet inom driftstyrningsområdet. Verksamhetsövergångarna från MSK Flyg, vilket är samma typ av verksamhet som 2014 men för flygområdet, genomfördes först 2015 på grund av komplexiteten med militär luftfart. Därför är det sannolikt att upparbetningen mot förbandsanslaget även kommer att öka under 2015.

4.4.1.2 FFU-basen

FFU-basen⁴³ består av myndighetskostnaden med ett tillägg för omkostnader i projekten (FFU-tillägg) som FMV anses kunna påverka. FFU-basen tillkom i samband med de sparkrav som ställdes på FMV i och med besluten kopplade till FFU⁴⁴. Det sparkrav som ålades FMV efter utredningen berörde inte bara

⁴³ Uttrycket kommer från att denna skärning av FMV:s kostnader definierades i Försvarfsförvaltningsutredningen.

⁴⁴ Försvarfsförvaltningsutredningen (SOU 2005:96)

myndighetskostnaden utan även andra kostnader som FMV ansågs kunna påverka i uppdragen, så kallade direkta omkostnader i projekten. Exempel på de kostnader som tillkommer i FFU-basen är resurskonsulter (arbetsledda konsulter i projekten), lokal- och resekostnader. ESV konstaterar att klassificeringen av konsulter i tjänsteprodukter respektive resurskonsulter därmed kan avgöra om utgiften är en del av FFU-basen eller inte. FFU-basen exklusive FSV har de senaste fem åren uppgått till mellan 1 900 och 2 200 miljoner kronor.

Tabell 10. FFU-basen för FMV och FSV 2010-2014 i löpande priser

Miljoner kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Myndighetskostnad	1 484	1 478	1 528	1 586	1 809
FFU-tillägg	422	456	488	428	398
FFU-bas	1 906	1 934	2 016	2 014	2 207
Myndighetskostnad - FSV					980
FFU-tillägg - FSV					182
FFU-bas - FSV					1 162
Total FFU-bas					3 369

Källa: FMV

FFU-tillägget har historiskt varit stabilt och har uppgått till lite över 400 miljoner kronor varje år. Även för den verksamhet som bedrivs på FSV kan ett FFU-tillägg beräknas på samma grunder som för FMV. Under 2014 uppgick FFU-tillägget för FSV till 182 miljoner kronor. FFU-basen kan fördelas ut på Försvarmaktens anslag genom samma metod som för myndighetskostnaden.

Tabell 11. Fördelning av FFU-bas per finansieringsområde exklusive FSV 2010-2014 löpande priser

Miljoner kronor

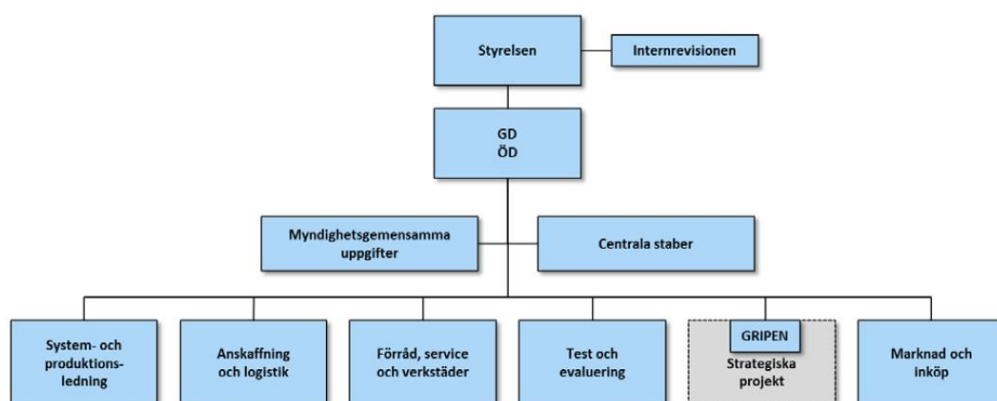
	2010	2011	2012	2013	2014
Försvarmaktens anslag					
Förbandsanslaget	20	32	28	35	320
Internationella anslaget	0	0	0	0	12
Anskaffningsanslaget	461	545	517	500	447
Vidmakthållandeanslaget	1 027	1 027	1 111	1 150	1 023
Forskningsanslaget	43	41	40	40	35
Totalt Försvarmakten anslag	1 552	1 645	1 696	1 725	1 838

Källa: FMV

Över 80 procent av FFU-basen består av FMV:s myndighetskostnad vilket medför att fördelning i tabell 11 påminner om den i tabell 9. Det är även samma anledning till förändringarna mellan åren.

4.4.2 FMV är organiserat i sex olika verksamhetsområden

FMV:s organisation är uppdelad i centrala stabsfunktioner och i verksamhetsområden enligt figur 3. FMV:s olika verksamhetsområden har olika roller i försvarslogistikkedjan. I detta avsnitt beskrivs översiktligt vilka uppgifter som utförs av respektive verksamhetsområde. I och med att försvarslogistikreformen inte är implementerad befinner sig organisationen även verksamhetsmässigt mellan två modeller.



Källa: FMV

Figur 3. FMV:s organisationsschema.

4.4.2.1 System- och produktionsledning (SPL)

Systemledning innehåller tre större delområden: designledning, produktionsledning och kommersiell ledning. Av dessa ansvarar SPL för helheten och de två förstnämnda delområdena. SPL är kontaktytan mellan FMV och Försvarsmakten och håller samman FMV:s leverans. SPL ansvarar för FMV:s produktionsplan för extern produktion och tekniska måldokument och att dessa leder till att Försvarsmaktens materielbehov utifrån materielplanen uppnås. Produktionsplanen genomförs sedan av verksamhetsområdet Anskaffning och logistik.

SPL producerar underlag för Försvarsmaktens planerade materielbehov, på kort och på lång sikt. Det innebär bland annat att SPL arbetar med konceptutveckling i tidiga skeden innan beställningar är lagda av kunden. SPL har 220 anställda⁴⁵.

⁴⁵ Uppgift om antal anställda kommer från FMV och gäller januari 2015.

4.4.2.2 *Anskaffning och logistik (AL)*

AL ansvarar för att producera försvarslogistik till Försvarsmakten och dess förband. Det innebär att anskaffa nytt materiel och att kontinuerligt utvärdera befintlig materiels status och vid behov sätta igång underhållsåtgärder för Försvarsmaktens olika materielsystem. På AL arbetar de som är produktledare. Produktledarna ska följa livscykeln för respektive materielsystem och initiera de åtgärder som behövs under denna. Det innebär bland annat ansvar för upphandling av de underhållsåtgärder som industrin utför.

Efter försvarslogistikreformen har AL även ansvaret för driftstyrningen. Med det menas att AL styr vilket materiel som ska vara i drift, underhållas och förrådshållas. Driftstyrningen utfördes tidigare av teknikkontoren på Försvarsmakten men överfördes till FMV under 2014 och 2015. Driftstyrare är ibland placerade i anslutning till FSV:s verkstäder och är kontaktytan mot FSV.

Vid våra intervjuer med FMV framgår det att större delen av driftstyrningen beställs i en årlig samlingsbeställning. Det skiljer sig från anskaffnings- och underhållsprojekten där FMV upphandlar utförandet av industrin, vilket görs i en eller flera beställningar. I och med att det är AL som genomför produktionsplanen återfinns en stor del av den materiel och de tjänsteprodukter som levereras till kund bland kostnaderna på AL.

På AL finns nästan 1 000 anställda och verksamheten involverar därutöver inlånade medarbetare från andra enheter. Till exempel används personal från M&I när ett materiel ska upphandlas och från T&E när materielen ska testas.

4.4.2.3 *Förråd, service och verkstäder (FSV)*

I FSV:s uppgifter ingår att lagerhålla och transportera vapen, ammunition, tält, etcetera. När Försvarsmakten genomför en övning ska FSV se till att materielen som behövs finns på plats och är i sådant skick att det kan användas. Inom verksamheten ryms även verkstadstjänster för bland annat Försvarsmaktens fordonsflotta. FSV ansvarar för besiktning, reparation, underhåll och modifiering av till exempel stridsfordon, flygplan och marin utrustning. Inom området service ryms tjänster som exempelvis reseadministration, ekonomiredovisning, lokalvård, logi och förplägnad. Verksamheten inom området service har därmed inte koppling till Försvarsmaktens materiel utan i stället till Försvarsmaktens förbandsorganisation.

FSV har ca 1 250 medarbetare. Verksamhetsområdet använder ett annat ekonomisystem vilket gör det svårt att få fram samma statistik för finansieringen som för övriga FMV. FSV uppfattar att FSV för närvarande är en organisation i organisationen och FSV har även en annan timprissättningsmodell än övriga FMV.

FSV:s verksamhet bedrivs nästan uteslutande inom beställningar som finansieras med förbandsanslaget.

I och med att den verksamhet som FSV bedriver har en annan karaktär än den som bedrivs inom övriga delar av FMV ser även kostnadsbilden annorlunda ut. FSV har bland annat högre lokalkostnader vilket härrör till verksamhetens behov av verkstäder och förråd. FSV utför även stora delar av verksamheten i egen regi och är till skillnad från övriga FMV inte en planerings-, styrnings- och upphandlingsorganisation med stora kostnader för materiel och varor som levereras från industrin.

4.4.2.4 Test och evaluering (T&E)

T&E är ansvariga för genomföra tester av den materiel som FMV anskaffar för Försvarmaktens räkning. Det handlar om att testa (verifiera) så att den levererade materielen uppfyller de krav som FMV ställt i upphandlingen. Det ingår även att validera om det som anskaffats verkligen gör att Försvarmakten får den förmåga som det var tänkt. Denna typ av verksamhet kräver specialiserad testinfrastruktur, så kallade provsystem och särskilda områden som lämpar sig för tester.

Efterfrågan på verksamheten kan variera och förseningar av materiel kan göra att en planerad test behöver skjutas upp. T&E säljer eventuell överkapacitet till externa kunder. Förutom ansvaret för genomförande av provningen ansvarar även T&E för drift och underhåll av testinfrastrukturen.

En del i driften och underhållet av testinfrastrukturen omfattar basresurser för provning. Basresurser för provning beställer Försvarmakten i en separat kundbeställning och den finansieras med Försvarmaktens vidmakthållandeanslag. Särkostnader som relaterar till de olika anskaffningsprojekten belastar dessa och de bedrivs inom ramen för AL, med personal inlånad från T&E. Verksamhetsområdet T&E har 330 anställda.

4.4.2.5 Strategiska projekt (Gripen)

FMV har valt att lägga viss verksamhet i verksamhetsområdet strategiska projekt. Det görs i de fall verksamheten kräver särskild hantering eller styrning. Det enda pågående strategiska projektet i dagsläget är Gripen. Under projektet har utveckling, vidmakthållande, vidareutveckling och avveckling av JAS 39 Gripen samlats. Som ett exempel ansvarar AL för leverans av materiel till Försvarmakten, men inte för leverans av flygplanen JAS 39 Gripen. Det går istället genom det strategiska projektet.

Verksamhetsområdet Gripen har 121 anställda. På samma vis som inom AL har verksamheten inom Gripen stora externa kostnader i form av materiel som industrin producerar och levererar. Det gäller även köpta tjänster som uppgår till 1,8 miljarder kronor. Här skiljer sig dock Gripen från AL på så sätt att en stor andel, nästan 664 miljoner kronor, är inomstatliga tjänster. Enligt FMV står exportarbetet för en del av de inomstatliga tjänsterna.

4.4.2.6 Marknad och inköp (M&I)

M&I ansvarar för kommersiell ledning av FMV:s hela verksamhet. Huvuduppgiften för verksamhetsområdet är således att se till att FMV:s organisation har ett gemensamt och strategiskt agerande mot leverantörerna. Mer konkret kan det röra sig om till exempel inköpsarbete, upphandling och beställningar som FMV gör på marknaden. Likt SPL har M&I en sammanhållande funktion för hela FMV:s verksamhet.

M&I har 167 anställda. Verksamheten går att dela in i två områden. För det första arbetar M&I inom ramen för projekten som AL driver, det vill säga med inköp av materiel och underhåll som industrin utför under materielens livscykel. För det andra arbetar M&I genom en rambeställning för upphandling och utför upphandlingstjänst till Försvarsmakten. M&I genomför även den kommersiella verksamheten inom den verksamhet som FSV utför.

4.4.2.7 Centrala staber och myndighetsgemensamma uppgifter

Utöver verksamhetsområdena finns centrala stabfunktioner på FMV. Till dem hör Ledningsstab, Juridik- och säkerhetsstab, Ekonomistab, HR-stab, IT-stab, Informationsstab och Myndighetsgemensamma uppgifter (MgU). De centrala staberna ansvarar bland annat för myndighetens registratur, arkiv- och bibliotekstjänst samt fastighets- och lokalförsörjning.

MgU ansvarar för frågor som rör patent, försvarsuppfinningar, tullfrågor och standardisering. FMV framför vid intervjuer att myndigheten i tidigare budgetunderlag har efterfrågat anslagsfinansiering för verksamheterna patent, militär tull suspension, försvarsstandardisering samt FMV:s uppgift som tillsynsansvarig myndighet avseende elektromagnetisk kompatibilitet. Inom MgU finns dessutom Sveriges certifieringsorgan för It-säkerhetsprodukter (CSEC). Delar av CSEC samt signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA) finansieras med anslag.

En stor del av kostnaderna i den anslagsfinansierade verksamheten uppkommer när FMV representerar Sverige i olika sammanhang. Representationen innebär att

samverka med andra länder i frågor rörande materielsamarbeten. Närmare 300 anställda inom olika delar av FMV bidrar med stöd till verksamheten.

Totalt finns 206 anställda på de centrala stabsfunktionerna, varav 69 stycken arbetar på MgU. Utöver anslagsfinansieringen för CSEC och CCRA finansieras de centrala staberna framför allt genom avgiftsintäkter. Det görs genom att kostnaderna för staberna ingår i FMV:s timpris och myndighetskostnad.

4.4.3 Andra statliga myndigheter utför delar av försvarslogistiken

Tabell 12. Utgifter för verksamheter som utförs inom staten 2014

Miljoner kronor

	FMV myndighet	Försvarsmakten	Övriga statliga myndigheter ⁴⁶
Kostnader för personal	2 025	0	0
Kostnader för lokaler	186	0	216
Resurskonsulter/Inhyrd personal	80	5	8
Tjänsteprodukter	300	529	576
Övriga kostnader	207	61	145
Summa	2 798	594	944

Källa: FMV med bearbetning av ESV

Tabell 12 visar de kostnader för materiel- och logistikförsörjningen som uppstår inom staten. Kolumnen "FMV myndighet" i tabellen visar myndighetskostnaden det vill säga kostnader som FMV har för att utföra sitt uppdrag. Den största posten är löner för dem som är anställda på FMV. Kostnader för lokaler är de lokaler som FMV hyr av främst Fortifikationsverket, för myndighetens interna verksamhet. Beloppet för resurskonsulter är enligt FMV något högt för 2014 vilket beror på att myndigheten anlitat expertkompetens för stöd inom det pågående förändringsarbetet. FMV beräknar att behovet i ett längre perspektiv ligger under 10 miljoner kronor för FMV exklusive FSV. Kostnaden för tjänsteprodukter avser främst IT- och säkerhet.

De två andra kolumnerna visar de kostnader som direkt belastat projekten och faktureras kunderna. Kostnaderna är uppdelade på kostnader för det som Försvarsmakten utför och kostnader för det som övriga statliga myndigheter utför. De största posterna finns inom kategorin tjänsteprodukter och uppkommer till största delen inom verksamhetsområdet Gripen. Tjänsteprodukterna inom

⁴⁶ För FSV:s del av utgifterna har ESV inte kunnat ta del av fördelning av inomstatliga utgifter mellan Försvarsmakten och övriga statliga myndigheter. Därför redovisas även den del av Försvarsmaktens utgifter som härrör från FSV under Övriga statliga myndigheter.

verksamhetsområde Gripen uppgick till över 600 miljoner kronor under 2014 och rör främst arbetet med export. Övriga tjänsteprodukter rör till exempel tjänster i samband med konceptutveckling och upphandling där FMV anlitar experter vid Försvarmakten och andra statliga myndigheter. Det kan även handla om tjänster som FMV köper av Försvarmakten i samband med verksamheten vid test och evaluering.

5 Analys

I detta kapitel analyserar vi olika alternativ till hur anslagsfinansiering av FMV kan utformas och införas. Utgångspunkten är de regelverk och principer som vi har beskrivit i kapitel tre.

Kapitlet är indelat i fyra avsnitt. I det första avsnittet analyserar vi anslagets verksamhetsmässiga avgränsning. I det andra avsnittet analyserar vi olika grader av renodling mot industrin och i det tredje avsnittet behandlar vi frågan om differentierad prissättning. Avslutningsvis går vi in på vilka förutsättningar som är avgörande betydelse för att anslagsfinansiering av FMV ska få önskad styreffekt.

5.1 Alla verksamheter ska ingå i förvaltningsanslaget om det inte finns skäl emot

Huvudprincipen är att den verksamhet som riksdagen själv vill styra och dimensionera omfattningen av ska finansieras med ett anslag på statens budget. När det finns ett önskemål om att, utan mellanled, styra den verksamhet som bedrivs vid en statlig myndighet beslutar riksdagen om ett anslag för förvaltningsändamål. Utgångspunkten för denna typ av anslag är att myndighetens samtliga verksamheter omfattas. Enligt beskrivningen i kapitel tre kan det dock finnas skäl som talar för att frångå detta för viss verksamhet.

När det gäller verksamheten vid FMV anser ESV att det finns skäl för att vissa delar inte bör omfattas av det nya anslaget. Ett sådant skäl är att det finns andra önskemål om anslagsstyrning inom utgiftsområdet.

FMV har sedan tidigare ett anslag för delar av verksamheten. I avsnitt 5.1.2 analyserar ESV de alternativ som finns till hur den verksamheten som idag är anslagsfinansierad bör finansieras om ett nytt anslag för att finansiera FMV:s verksamhet tillkommer.

5.1.1 Det finns andra önskemål om anslagsstyrning inom UO6

I nuläget består riksdagens anslagsstyrning av försvarslogistiken i huvudsak av de fem anslag som Försvarsmakten disponerar. För att anslagsstyrningen av FMV ska fungera måste önskemålet om att dimensionera omfattningen av FMV:s verksamhet ställas i relation till önskemålet om att dimensionera omfattningen av den verksamhet som idag finansieras av de befintliga anslagen. Enligt principen om att anslag inte bör överlappa varandra, behöver ändamålet för ett nytt anslag för FMV även kunna avgränsas i relation till ändamålen för de befintliga anslagen.

När det gäller statsmakternas önskemål om att dimensionera omfattningen av verksamheten inom försvarsområdet redogör ESV endast för de iakttagelser som gjorts i samband med arbetet i denna utredning samt i ESV:s tidigare utredningar. Det kan därmed finnas önskemål som ESV inte har uppmärksammat.

5.1.1.1 Önskemål om att styra och följa upp förbandsverksamheten

Delar av FMV:s verksamhet finansieras idag av avgifter som Försvarmakten finansierar med förbandsanslaget. Detta är främst den verksamhet som före försvarslogistikreformen utfördes av Försvarmakten. En del av verksamheten är materielrelaterad medan andra delar inte är det. Den materielrelaterade verksamheten består av underhåll av materiel och anläggningar, förrådshållning, transport av materiel och av driftstyrning.

I rapporten *En ändamålsenlig anslagsstyrning av Försvarmaktens investeringar* (ESV 2015:47) konstaterade ESV att det inte förelåg några särskilda skäl till att riksdagens behov av att styra materielrelaterade kostnader i användningsskedet med ett anslag är större än behovet av att styra Försvarmaktens huvuduppdrag med anslag. ESV framförde även att den underhållsverksamhet som utförs av FMV och industrin borde finansieras med samma anslag som den underhållsverksamhet som utförs av Försvarmakten inom ramen för förbanden. Av den anledningen föreslog ESV att alla utgifter för underhåll skulle samlas på samma anslag som finansierar Försvarmaktens övriga utgifter för förbandsverksamheten, förbandsanslaget. Av samma skäl bör underhållsverksamheten vid FSV inte omfattas av det nya anslaget utan fortsatt vara avgiftsfinansierad.

Om underhållsverksamheten vid FSV finansieras med det nya anslaget innebär det att utförande av underhåll inom ramen för dagens övriga anslagsstruktur finansieras med tre anslag. ESV anser att det innebär en ökad risk för både otydlig styrning och suboptimering jämfört med idag. Det beror på att anslagen i ännu högre utsträckning skulle överlappa varandra. ESV ser en betydande risk för att val av underhållsåtgärd styrs av vilket anslag som har tillgängligt utrymme och att olika åtgärder inte redovisas mot anslag på ett konsekvent sätt. ESV anser att det förstärker motivet till att även fortsättningsvis styra FSV:s underhållsverksamhet samlat med Försvarmaktens förbandsverksamhet.

Genom verksamhetsövergångarna fördes även förrådshållning och transport av materiel samt verksamhet som inte är materielrelaterad över till FMV. Den verksamhet som inte är materielrelaterad är verksamhet som är direkt kopplad till Försvarmaktens förbandsverksamhet som exempelvis städ- och ekonomitjänster. ESV konstaterar att det mot bakgrund av resonemanget ovan finns skäl till att dessa verksamheter är fortsatt avgiftsfinansierade. Det beror på att de kan sägas utgöra en

del av Försvarsmaktens förbandsorganisation vars omfattning bör dimensioneras inom ramen förbandsanslaget om anslagsstyrningen ska utgå från Försvarsmaktens huvuduppdrag.

För driftstyrningen som utförs på FMV finns enligt ESV:s uppfattning andra förutsättningar. För det första utförs inte driftstyrningen av Försvarsmakten eller industrin vilket innebär att den är möjlig att avgränsa. För det andra finns det i form av produktledningen en annan verksamhet som går ut på att styra och följa upp materielen under dess livscykel. I produktledningen ingår att planera och beställa underhåll som utförs av industrin. ESV anser inte att FMV:s verksamhet för planering och beställning av underhåll som industrin utför bör styras med ett annat anslag än planering och beställning av underhåll som FSV och Försvarsmakten utför.

5.1.1.2 Önskemål om att styra internationella insatser

Försvarsmaktens internationella anslag finansierar särutgifter som staten har för internationella insatser. De utgifter som belastar anslaget är alltså utgifter som uppkommer endast för att Försvarsmakten genomför internationella insatser. Om kostnader för FMV:s verksamhet inte ingår i det internationella anslaget, dimensionerar riksdagen inte längre hela särkostnaden för internationella insatser. ESV anser därmed inte att det är möjligt att bryta ut kostnaden för FMV och samtidigt behålla den styrning som anslaget syftar till. ESV anser därför att FMV:s del i denna verksamhet även fortsatt bör avgiftsfinansieras.

5.1.1.3 Önskemål om att styra försvarsforskningen

När det gäller forskningsanslaget konstaterar ESV att det föreligger samma förutsättningar som för det internationella anslaget. Det beror på att anslaget inte bara omfattar materielrelaterad forskning. Om statsmakterna vill dimensionera omfattningen av forskning inom försvarsområdet bör all forskningsverksamhet ingå. ESV anser därför att syftet med forskningsanslaget går förlorat om inte den materielrelaterade forskningen omfattas. ESV anser därför att materielrelaterad forskning även fortsatt bör avgiftsfinansieras

5.1.1.4 Önskemål om att styra verksamheten som finansieras med materielanslagen

Enligt tidigare beskrivningar består verksamheten som bedrivs inom ramen för materielanslagen huvudsakligen av att planera och genomföra anskaffningar samt vidmakthållande som upphandlas av industrin. ESV ser inga skäl för att den verksamhet som FMV utför inom ramen för materielanslagen inte bör omfattas av det nya anslaget. Om statsmakterna väljer att fortsatt avgiftsfinansiera driftstyrningen kan det eventuellt uppstå en avgränsningsproblematik mellan styrning av materielen på lång och kort sikt.

5.1.2 Inga skäl för att hålla FMV:s befintliga anslag separerat från nytt anslag

Idag är huvuddelen av den verksamhet som FMV bedriver avgiftsfinansierad medan en mindre del finansieras med anslag. Den anslagsfinansierade verksamheten omfattar de uppgifter som FMV har utöver huvuduppdraget att ansvara för Försvarmaktens materielförsörjning.

Enligt vårt uppdrag ska ESV överväga en sammanslagning av det befintliga anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.* med ett nytt anslag för FMV. Enligt ESV:s bedömning är det befintliga anslaget en bra utgångspunkt för ett anslag för FMV:s förvaltning. Det beror på att ändamålet är att finansiera flera delar av de uppgifter som finns i FMV:s instruktion. Anslaget omfattar därmed inte bara en specifik uppgift utan flera. ESV uppfattar inte att det finns ett önskemål om att dimensionera omfattningen av just denna kombination av verksamhetsuppgifter i ett separat anslag.

5.2 Olika grad av renodling mot industrin ger olika styreffekt

Utöver den verksamhetsmässiga avgränsningen av det nya anslaget, finns även frågan var gränsen mellan FMV:s och industrins verksamhet går. Uppdraget till ESV anger att anslaget ska resultera i en ökad renodling, på så sätt att Försvarmaktens anslag enbart ska finansiera de utgifter som uppstår inom industrin. En annan formulering som anger inriktningen i uppdraget är att anslaget ska finansiera verksamheten som bedrivs vid myndigheten FMV.

Följande avsnitt redogör för de olika alternativ till gränsdragning mellan FMV och industrin.

5.2.1 Indirekta kostnader följer inte inriktningen i uppdraget

Vissa kostnader på FMV har varken en direkt koppling till kundernas beställningar eller till den anslagsfinansierade verksamheten. Bland annat klassificeras kostnader för ledning och administration samt kostnader för internt utvecklingsarbete som indirekta kostnader.

Genom att avgränsa anslaget till att endast omfatta FMV:s indirekta kostnader skulle all den verksamhet som är direkt hänförlig till beställningar finansieras med

avgifter⁴⁷. Utöver kostnader för verksamheten som utförs av industrin så innebär det att lönekostnader för de anställda vid FMV som arbetar direkt med uppdragen även fortsättningsvis finansieras med avgifter. En fördel med en sådan avgränsning är att det skulle möjliggöra för Försvarmakten att redovisa anläggningstillgångar till ett mer rättvisande värde sett utifrån staten som helhet.

Om det nya anslaget avgränsas till indirekta kostnader skulle anslagsbelastningen baseras på FMV:s internredovisning och kundbeställningar. Som framgår av kapitel fyra har kundbeställningarna mycket varierad karaktär. Exempelvis kan en kundbeställning vara en förstudie, all driftstyrning eller en upphandling av ett visst materielsystem. ESV bedömer därför att en avgränsning där det nya anslaget endast omfattar indirekta kostnader resulterar i en otydlig styrning. FMV kan då även påverka styrningen genom hur de väljer att utforma sin internredovisning.

Avgränsningen till indirekta kostnader innebär inte heller att den önskade renodlingen av materielanslagen mot att endast omfatta industrins kostnader uppnås. En stor del av verksamheten vid FMV skulle inte heller finansieras genom anslaget med denna avgränsning. Därför skulle avgränsningen inte heller överensstämma med skrivningen i uppdraget om att anslaget ska finansiera verksamheten vid FMV.

5.2.2 Myndighetskostnaden ger delvis önskad flexibilitet

En avgränsning till myndighetskostnaden skulle stämma bättre överens med inriktningen i uppdraget om att anslaget ska finansiera den verksamhet som bedrivs vid FMV än en avgränsning till indirekta kostnader.

Däremot skulle inte alla uppgifter som utförs i kundbeställningarna behandlas lika. Till exempel ingår lönekostnader för alla anställda på FMV i myndighetskostnaden medan kostnader för resurskonsulter som arbetar direkt mot en kundbeställning inte ingår. Det innebär att en vakans i uppdragen som ersätts med en konsult och arbetsleds av FMV skulle finansieras med avgifter. Om arbetet istället utförs av en anställd vid FMV skulle kostnaden finansieras av det nya anslaget. ESV anser att kostnader för samma uppgift ska hanteras lika.

ESV konstaterar att ett anslag som utgår från myndighetskostnaden hos FMV renodlar materielanslagen hos Försvarmakten i betydligt större utsträckning än om anslaget är avgränsat till indirekta utgifter. Däremot kvarstår utgifter för inomstatliga tjänster. Det innebär att om FMV köper tjänster av Försvarmakten för att delta i ett kravställningsarbete skulle det finansieras med ett annat anslag än om en anställd hos

⁴⁷ FMV har även kundbeställningar som är kopplade mot anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten, industrifrågor m.m.* men de bortser vi från då de inte är relevanta i detta resonemang.

FMV utför samma uppgift. En anställd vid Försvarmakten skulle i detta sammanhang finansieras på samma sätt som en tjänst som industrin utför. När det gäller tjänsterna, både de utom- och inomstatligt utförda, kan det alltså handla om uppgifter av samma karaktär som anställda vid FMV utför. Det kan innebära att val av hur en uppgift ska utföras görs utifrån anslagsutrymme inte från bedömd effekt. Det kan även resultera i att kostnader inte redovisas mot anslag på ett konsekvent sätt.

Avgränsningen av anslaget till myndighetskostnaden får konsekvensen att FMV:s direkta kostnader inte ingår i anskaffningsvärdet för den anläggningstillgång som redovisas av Försvarmakten. Det innebär att tillgångarna inte fullt ut redovisas till ett rättvisande värde, då kostnader för att bringa tillgången på plats inte inkluderas i tillgångens anskaffningsvärde. ESV anser emellertid att redovisningen inte bör styra riksdagens anslagsindelning.

5.2.3 FFU-basen ger inte renodling mot industrikostnader

FFU-basen utgår från myndighetskostnaden men innehåller tillägg för de omkostnader i projekten som FMV anses kunna påverka. De kostnader som avses är främst lokaler, resor och resurskonsulter. Om FFU-basen används som en avgränsning för anslaget så skulle resurskonsulter i projekten finansieras på samma sätt som anställda vid FMV.

Ett anslag för FMV med FFU-basen som grund innebär en något större renodling av materielanslagen mot att endast omfatta industrirelaterade utgifter jämfört med myndighetskostnaden. De tjänster i form av tjänsteprodukter som utförs av andra myndigheter kvarstår alljämt. Det gör även problematiken med att köpta tjänster som industrin och andra statliga myndigheter utför kan ha samma karaktär som uppgifter anställda vid FMV utför.

Eftersom resurskonsulter skulle finansieras med det nya anslaget om FFU-basen utgjorde den kostnadsmässiga avgränsningen skulle även klassificeringen av konsulter vara viktig för vilket anslag som belastas. FMV har i intervjuer framfört att avgränsningen inte alltid är självklar.

5.2.4 Det statliga åtagandet fångar inte utomstatliga konsultkostnader

I nuläget köper FMV varor och tjänster dels från andra statliga myndigheter dels från industrin. Genom att även inkludera de utgifter som uppkommer på andra statliga myndigheter blir det möjligt att renodla materielanslagen till att bara finansiera kundbeställningarnas utomstatliga utgifter.

Med en sådan avgränsning finansieras en viss uppgift med samma anslag oberoende av vilken myndighet som utför den. Det gäller dock inte för utomstatliga tjänster som även fortsättningsvis skulle finansieras av avgifter. För utomstatliga tjänster kan det fortsatt handla om uppgifter av samma karaktär som anställda vid FMV utför. Vilket anslag som belastas beror likt avgränsningen till FFU-basen på FMV:s klassificering av konsulttjänster.

Det innebär att anskaffningsanslaget även fortsättningsvis kommer att innehålla utgifter för köpta tjänster för uppgifter som i andra fall anställda vid FMV utför. ESV konstaterar att det innebär en risk för valet mellan att utföra inom eller utom staten baseras på anslagsutrymme istället för vad som ger bäst resultat. Det kan även resultera i att kostnader inte redovisas mot anslag på ett konsekvent sätt.

5.3 Differentierade avgifter är lämpligt

Den verksamhet som FMV bedriver idag har två kategorier av beställare, statliga myndigheter och företag eller länder. Enligt instruktionen är verksamhetens huvudkund Försvarmakten men FMV får även ta ut avgifter av andra kunder. Enligt ESV:s uppfattning kan det finnas skäl till att välja olika finansieringsformer beroende på vilken aktör som har direkt nytta av verksamheten.

5.3.1 Försvarmakten finansierar och får ta del av det nya anslaget

ESV uppfattar att utgångspunkten i uppdraget är att Försvarmaktens två materielanslag ska finansiera det nya anslaget för FMV eftersom det finns en uttrycklig önskan om att dessa anslag ska renodlas. Beroende på hur statsmakterna väljer att verksamhetsmässigt avgränsa ett nytt anslag för FMV skulle även Försvarmaktens andra anslag komma att finansiera det nya anslaget.

Verksamheten utanför anslagens ändamål som Försvarmakten beställer av FMV bör även fortsättningsvis finansieras med avgifter. Det ekonomiska målet bör fortsatt vara fullkostnadstäckning.

5.3.2 Andra statliga beställare bör fortsatt betala full kostnadstäckning

När det gäller de statliga myndigheter som köper varor och tjänster från FMV kan statsmakterna välja att minska deras anslag och istället öka anslaget till FMV. Eftersom det rör sig om många beställare som köper tjänster till mindre belopp och där efterfrågan dessutom inte är regelbunden anser ESV att det kan vara lämpligt att fortsatt avgiftsfinansiera denna verksamhet. Det ekonomiska målet bör fortsatt vara full kostnadstäckning

5.3.3 Utomstatliga beställare bör fortsatt betala full kostnadstäckning

När det gäller de utomstatliga beställarna finns inte möjligheten att flytta anslagsmedel. Det innebär att om de utomstatliga beställarna hanteras på samma sätt som Försvarmakten så subventioneras tjänsten. Det kan till exempel vara ett företag som vill testa materiel som får göra det till en subventionerad avgift det vill säga att staten står för en del av kostnaden. I de fall där det inte finns ett uttryckt önskemål om att subventionera tjänsterna borde de utomstatliga beställarna därför betala för full kostnadstäckning.

Efter att verksamheten vid FXM inordnats i FMV kommer de utomstatliga intäkterna främst vara relaterade till exportverksamheten. En mindre andel skulle vara relaterade till verksamhetsområdet T&E. När det gäller exporten har ESV inte fullt ut kunnat kartlägga vad verksamhetsövergången kommer att få för ekonomiska konsekvenser.

5.4 Anslagsfinansiering av FMV kräver koncentrerade finansiella flöden

Ett anslag för förvaltningsändamål är en vedertagen modell för att styra statliga myndigheter. En övergång från dagens beställar-/utförarmodell till direkt anslagsfinansiering innebär därmed en övergång från att styra FMV med särlösning i statsförvaltningen till den huvudsakliga styrformen.

Vid en övergång till direkt anslagsfinansiering av FMV inom dagens finansieringsmodell skulle statsmakterna dimensionera omfattningen av den verksamhet som utförs vid FMV. Däremot skulle den verksamhet som ska utföras av industrin fortsatt finansieras med inomstatliga avgifter, det vill säga med indirekt anslagsfinansiering från Försvarmaktens anslag. En förutsättning för att kunna styra en verksamhet med anslag är att anslaget går att kombinera med övrig finansiell styrning. I de tre första avsnitten i analysen har ESV visat på de olika alternativ som finns när det gäller anslaget avgränsning.

Av problembeskrivningen och iakttagelserna framgår att ESV:s bedömning är att statsmakterna med nuvarande finansieringsmodell inte har förutsättningar att styra materiel- och logistikförsörjningen. Det gäller såväl den del som utförs av FMV som den del som utförs av andra statliga myndigheter eller av industrin. Det beror på finansieringsmodellens utformning, som inte följer grundläggande principer för styrning i staten, i kombination med verksamhetens karaktär.

En grundläggande förutsättning för att statsmakterna ska kunna dimensionera verksamheten vid FMV är att det är möjligt att avgöra hur stora resurser som krävs

för att utföra FMV:s uppgifter. En annan förutsättning är att anslaget kan avgränsas i relation till andra anslag. Därutöver behöver statsmakterna kunna ställa tilldelade resurser mot resultatet av FMV:s verksamhet för att kunna utvärdera anslaget omfattning.

FMV:s uppgift består i huvudsak av att upphandla Försvarsmaktens materiel av industrin inklusive underhåll som staten eller industrin ska utföra under materielens livstid. Dessutom utför FMV vissa delar av underhållet. Om utgifterna för den materiel och de tjänster som FMV upphandlar av industrin fortsatt hanteras inom befintlig beställar-/utförarmodell är ESV:s uppfattning att det inte finns tillräckliga underlag som visar på vad FMV ska dimensioneras för eller som ger möjlighet att följa upp verksamheten.

ESV kan även konstatera att den verksamhet som utförs vid FMV är nära sammanlänkad med verksamheten som utförs av industrin. Uppgifter med samma karaktär kan ibland vara en del av FMV:s verksamhet och ibland utföras av konsulter och inte redovisas i FMV:s myndighetskostnad eller FFU-basen. ESV uppfattar att det bland annat beror på hur FMV klassificerar konsulter och hur kundbeställningar är utformade.

ESV anser därför att den komplexitet som finansieringsmodellen innebär även leder till att det inte finns tillräckliga förutsättningar för en fungerande anslagsstyrning av FMV. Komplexiteten leder till både osäkerhet i dimensionering av verksamhetens omfattning och att det nya anslaget riskerar överlapp med befintliga anslag. Feldimensionering kan leda till suboptimeringar och negativa konsekvenser för möjligheten för både FMV och Försvarsmakten att utföra sina uppdrag. Överlappande anslag kan leda till att val av utförare baseras på anslagsutrymme inte på bedömd effekt eller att utgifter inte redovisas mot anslagen på ett konsekvent sätt.

ESV:s bedömning är att statsmakterna med ett anslag visserligen kan styra omfattningen av den verksamhet som FMV:s anställda bedriver. Det skulle däremot inte vara möjligt att bedöma om omfattningen är rätt eller fel eller om konsulter inom industrin vilka skulle finansieras med avgifter utför liknande uppgifter.

Mot denna bakgrund anser ESV att det vore olyckligt att införa ett anslag för verksamheten på FMV innan statsmakterna har tillräckliga underlag om utgifter som relaterar till verksamhet som utförs av industrin. ESV har i tidigare rapporter konstaterat att det kräver att sÄrlösningen som finansieringsmodellen innebär ersätts med den huvudsakliga styrformen för statlig verksamhet, direkt anslagsfinansiering. Det innebär en koncentration av de finansiella transaktionerna till en myndighet. ESV anser att den myndigheten bör vara Försvarsmakten.

6 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser och förslag. De baseras på de iakttagelser och analyser som redovisats i tidigare kapitel.

6.1 Fungerande anslagsstyrning av FMV förutsätter koncentrerade finansiella flöden

ESV föreslår att

- ett nytt anslag för verksamheten som bedrivs vid Försvarets materielverk uppförs på statens budget om materielförsörjningens finansiella transaktioner koncentreras till Försvarmakten.

I tidigare rapporter har ESV konstaterat att materiel- och logistikförsörjningens finansieringsmodell är så komplex att en ändamålsenlig finansiell styrning och uppföljning inte är möjlig. Det gäller både för den verksamheten som utförs av FMV, av andra statliga myndigheter och av industrin. Finansieringsmodellen är en sårbarhet som inte följer grundläggande principer för finansiering av statlig verksamhet.

För att en verksamhet på ett ändamålsenligt sätt ska kunna styras med anslag behöver vissa grundläggande förutsättningar finnas. En sådan förutsättning är att annan finansiell styrning möjliggör styrning med det önskade anslaget. ESV har i arbetet med detta uppdrag fördjupat analysen av problembilden i relation till frågan om anslagsfinansiering av FMV. Vi konstatera att det finns ytterligare problem med dagens finansiella styrning.

Problemen består framför allt i att statsmakterna, på grund av att komplexiteten kvarstår för de utgifter som uppstår inom industrin, inte har tillräckliga förutsättningar att dimensionera och följa upp omfattningen av ett nytt anslag för FMV. Komplexiteten leder både till osäkerhet i dimensionering av verksamhetens omfattning och att det nya anslaget riskerar överlapp med befintliga anslag.

För en fungerande anslagsstyrning av verksamheten vid FMV föreslår ESV därför att ett införande av anslaget bör genomföras samlat med en koncentration av de finansiella transaktionerna till Försvarmakten.

En modell där Försvarmaktens anslag belastas utifrån upparbetade kostnader vid industrin skulle ge förutsättningar att dimensionera verksamheten vid FMV genom den i statsförvaltningen huvudsakliga styrmodellen, direkt anslagsstyrning. Det skulle innebära att statsmakterna styr både utgifterna som uppkommer vid industrin och utgifterna som uppkommer vid FMV enligt en i statsförvaltningen vedertagen modell.

ESV bedömer även att en koncentration av de finansiella flödena till Försvarmakten förbättrar förutsättningarna för statsmakterna att styra köpta tjänster inom materiel- och logistikförsörjningens vilka uppgår till cirka 6 miljarder kronor. Enligt ESV:s förslag ska utgifter som uppkommer inom industrin och som syftar till att stödja FMV att utföra sitt uppdrag finansieras av FMV:s förvaltningsanslag. Enligt ESV:s bedömning skulle direkt anslagsstyrning av både uppgifter som utförs av FMV och uppgifter som utförs av industrin naturligt renodla materielanslagen från utgifter för FMV:s verksamhet.

6.2 Största delen av verksamheten vid FMV bör direkt finansieras med anslag

ESV föreslår att

- utgångspunkten för ett anslag till FMV bör vara den verksamhet som FMV ansvarar för enligt myndighetens instruktion.
- ett nytt anslag för verksamheten vid FMV slås samman med anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.*
- den tidigare avgiftsfinansierade verksamheten bildar en ny anslagspost.
- regeringen bör överväga strukturen för anslagsposterna utifrån vilket styrbehov regeringen har.
- verksamheten som rör förråd service och verkstäder (FSV) bör fortsatt vara avgiftsfinansierad. Det ekonomiska målet bör vara full kostnadstäckning.
- verksamheten som enkom utförs för Försvarmaktens internationella uppdrag bör fortsatt vara avgiftsfinansierad. Det ekonomiska målet bör vara full kostnadstäckning.
- verksamheten som idag finansieras med avgifter via anslag 1:5 *Forskning och teknikutveckling* bör fortsatt vara avgiftsfinansierad. Det ekonomiska målet bör vara full kostnadstäckning.
- ändamålsbeskrivningen för det nya anslaget lyder:
anslaget får användas till att finansiera utgifter för Försvarets materielverks förvaltning som uppstår i samband med verksamhet som utförs innan beslut om anskaffning och vid upphandling av Försvarmaktens materiel fram till att materielen levereras till Försvarmakten. Anslaget får också användas till att

säkerställa materiel och anläggningars tillgänglighet och livslängd enligt Försvarmaktens krav under objektens livscykel. Vidare får anslaget användas för utgifter i samband med avveckling, överlåtelse och upplåtelse av materiel som inte behövs eller som kan avvaras för en begränsad tid. Anslaget är avgränsat till de delar av ovan nämnda verksamheter som Försvarets materielverk ansvarar för och som utförs inom statsförvaltningen på uppdrag av Försvarmakten.

Anslaget får användas för Försvarets materielverks utgifter för tillhandahållande av resurser och forskning inom materiel- och logistikförsörjningen och för stöd till regeringen. Anslaget får även användas för utgifter för Sveriges certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC), samt signatärskapet för Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA). Vidare får anslaget användas för utgifter för exportstöd inom försvarsområdet och utgifter som uppstår som ett resultat av att Försvarets materielverk är patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet.

Regeringen anför i proposition *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020* att inriktningen med översynen av anslagen inom utgiftsområde 6 bör vara att på ett lämpligt sätt korrigera den finansiella styrningen av FMV:s avgiftsfinansierade verksamhet, genom att särskilja förvaltningskostnader från övriga kostnader. I uppdraget till ESV anger regeringen att anslaget ska omfatta verksamheten vid FMV. Vidare framförs att förslagen bör ha en inriktning som bidrar till en ökad renodling av Försvarmaktens materielanslag till att endast omfatta verksamhet som industrin utför.

Mot denna bakgrund anser ESV att det nya anslaget bör utformas med stöd av samma principer som andra anslag för förvaltningsändamål. Det innebär att utgångspunkten är att hela myndighetens verksamhet omfattas om det inte finns skäl som talar mot detta.

Utifrån det uppdrag FMV har anser ESV att det nya anslaget lämpligen avgränsas till den verksamhet som bedrivs för att:

- komma fram till hur det svenska försvaret ska uppnå en viss teknisk förmåga
- upphandla den tekniska förmågan och verifiera/validera leveranser från industrin innan vidareleverans görs till Försvarmakten
- säkerställa materiel och anläggningars tillgänglighet och livslängd under hela livscykeln
- avveckla en teknisk förmåga

Det innebär att den verksamhet som FMV utförde på uppdrag av Försvarmakten innan försvarslogistikreformen omfattas. Därutöver omfattas även det utökade uppdraget inom konceptskedet samt den verksamhet som idag benämns driftstyrning. Det nya anslaget omfattar därmed uppgifter som handlar om utveckling, planering, upphandling av ny materiel och att säkerställa materiel och anläggningars tillgänglighet och livslängd under hela livscykeln. Anslaget omfattar inte produktionen av materielen som utförs av industrin eller genomförandet av materielunderhåll och avveckling som genomförs av FSV och industrin. Anslaget är även avgränsat till den verksamhet som rör Försvarmaktens materiel och FMV:s myndighetsuppgifter enligt instruktionen.

Några av FMV:s verksamheter finansieras redan idag med anslag. ESV föreslår att det nya anslaget slås ihop med det befintliga anslaget 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m* och att den tidigare avgiftsfinansierade verksamheten bildar en ny anslagspost på det nya anslaget. ESV föreslår ingen ytterligare förändring av anslagsposter vid införandet av anslaget men vi anser att ett sådant eventuellt behov bör utvärderas.

När det gäller verksamheten vid FSV anser ESV att det finns skäl för en fortsatt avgiftsfinansiering. ESV har i tidigare uppdrag konstaterat att anslagsstyrningen bör utgå från Försvarmaktens huvuduppdrag att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar, inte från materielförsörjningen. Därför bör utgifter för att utföra underhåll under materielens livscykel dimensioneras och följas upp samlat med andra utgifter inom förbandsverksamheten. Det gäller även för övrig verksamhet som FSV bedriver. Enligt ESV:s uppfattning bör statsmakterna dimensionera omfattningen av förbandsverksamhetens uppgifter genom förbandsanslaget. ESV anser även att utgifter för FSV:s underhåll av materielen bör behandlas på samma sätt som utgifter för det underhåll som industrin eller Försvarmakten utför. Enligt ESV:s mening är det ytterligare ett skäl som talar för att utgifterna för FSV:s verksamhet inte bör vara en del av FMV:s anslag.

Även den verksamhet som finansieras med Försvarmaktens internationella anslag föreslås vara fortsatt avgiftsfinansierad. Det beror på att ESV anser att anslagets syfte går förlorat om en del av verksamheten finansieras med ett annat anslag. ESV har uppfattat att det finns skäl till att riksdagen även fortsatt vill dimensionera omfattningen av särutgifter för den internationella verksamhet som Försvarmakten bedriver. Samma anledning gäller för den verksamhet som finansieras med Försvarmaktens Forskningsanslag. ESV anser att det finns skäl som talar för att även fortsättningsvis finansiera den forskningsrelaterade vid FMV verksamheten med avgifter.

6.3 Anslaget finansieras med överföringar från anslag som Försvarsmakten disponerar

ESV föreslår att

- ESV föreslår att det nya anslaget finansieras genom att medel överförs från anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, anslag 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* samt anslag 1:11 *Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m.*

ESV anser inte att det är lämpligt att inom ramen för detta uppdrag bedöma och föreslå överföringsbelopp och omfattningen av anslaget. ESV anser att en bedömning av omfattningen och överföringsbelopp bör göras samlat med en koncentration av de finansiella flödena. ESV kan även konstatera att verksamheten som bedrevs under 2014 inte fullt ut speglar den verksamhet som FMV fått i uppdrag att bedriva i framtiden eftersom försvarslogistikreformen inte var fullt ut genomförd.

Mot denna bakgrund avgränsar vi oss till att redogöra för hur de utgifter som omfattas av den föreslagna avgränsningen idag upparbetas mot kundbeställningar kopplade till Försvarsmaktens anslag i FMV:s redovisning. Denna fördelning ger en approximation av hur Försvarsmaktens anslag har belastats av den verksamhet som föreslås bli anslagsfinansierad. De indikativa överföringsbeloppen och det totalbelopp som ESV redovisar är på grund av komplexiteten i finansieringsmodellen förknippade med stor osäkerhet.

Tabell 13. Fördelning av upparbetade kostnader mot anslag.

Miljoner kronor

	Belopp
Förbandsanslaget 1:1	485
Anskaffningsanslaget 1:3	650
Vidmakthållandeanslaget 1:4	1 350
FMV-anslaget 1:11	70
Summa	2 555

Källa: FMV med bearbetning av ESV

De underliggande beloppen är hämtade från FMV:s redovisning. ESV har endast haft möjlighet att översiktligt bedöma kvalitén i underlaget. Tabellen utgår från den verksamhet som FMV bedrivit under perioden 2010-2014 och förutsätter därmed att FMV:s uppdrag och verksamhet inte förändras. ESV har dock tagit hänsyn till

förändringar i verksamheten under 2015, främst verksamhetsövergången av MSK Flyg.

6.4 Alla kostnader kan omfattas vid en koncentration av de finansiella transaktionerna

ESV föreslår att ett anslag för verksamheten vid FMV införs samlat med att de finansiella transaktionerna koncentrerats till Försvarmakten. Det innebär att samtliga utgifter som FMV har inom den verksamheten som omfattas av anslaget ändamål kan omfattas.

Inom ramen för ändamålsbeskrivningen bör samtliga kostnader som FMV har för att utföra uppdraget omfattas. Det innebär att anslaget omfattar både inom och utomstatliga kostnader. Anslaget får även användas för såväl direkta som indirekta kostnader för FMV:s lednings- och stabsfunktioner till den del dessa kan hänföras till ovanstående verksamheter. Med det menas att såväl den anslagsfinansierade som den avgiftsfinansierade verksamheten, var och en för sig, ska bära sin del av direkta och indirekta kostnader.

6.5 Det nya anslaget finansierar främst uppdrag från Försvarmakten

ESV föreslår att

- Verksamhet som bedrivs mot annan beställare än Försvarmakten bör vara fortsatt avgiftsfinansierad. Det ekonomiska målet bör vara full kostnadstäckning.
- Även den verksamhet som Försvarmakten beställer som inte omfattas av anslaget ändamål bör fortsatt vara avgiftsfinansierad. Det ekonomiska målet bör vara full kostnadstäckning.

Utöver den verksamhet som FMV bedriver på uppdrag av Försvarmakten åtar sig även myndigheten uppdrag för andra beställare, till exempel andra statliga myndigheter eller andra länder. Förslaget till ändamål för det nya anslaget anger att det får användas för de utgifter som uppstår vid FMV i arbetet med Försvarmaktens materiel och anläggningar. ESV föreslår att den verksamhet som FMV bedriver på uppdrag av andra beställare än Försvarmakten även fortsättningsvis ska finansieras med avgifter. Det gäller även verksamhet som Försvarmakten beställer som inte omfattas av det nya anslaget ändamål.

När det gäller den verksamhet som FMV utför på uppdrag av andra statliga myndigheter är skälet till förslaget om fortsatt avgiftsfinansiering att verksamheten är svår att budgetera och varierar över tid. Det innebär att inomstatliga avgifter förenklar statsmakternas styrning eftersom de inte behöver justera anslagen utifrån varierande behov.

För de utomstatliga beställarna finns inte någon möjlighet till finansiering med andra anslag. Det innebär att om de hanteras på samma sätt som Försvarsmakten skulle det innebära en statligt subventionerad tjänst vilket i sin tur skulle kräva ett beslut av riksdagen.

7 Sammanfattande kommentar

ESV har sedan 2013 haft flera på varandra följande uppdrag i syfte att förbättra den finansiella styrningen av försvarets materieförsörjning. Parallellt pågår även ett arbete med en utvecklad beslutsprocess inom materieförsörjningen samt utveckling av Försvarmaktens investeringsplan. ESV anser att det är viktigt att säkerställa en ändamålsenlig och sammanhängande förändring av styrningen av Försvarmaktens materiel- och logistikförsörjning.

ESV anser att huvudproblemet med den nuvarande finansieringsmodellen är dess komplexitet (se avsnitt 2.1). Komplexiteten medför att modellen inte ger statsmakterna förutsättningar för att utöva finansiell styrning över materiel- och logistikförsörjningen. Det gäller både för verksamheten som utförs av FMV, av andra statliga myndigheter och av industrin. ESV anser även att verksamhetsöverföringarna från Försvarmakten till FMV i samband med försvarslogistikreformen har inneburit att möjligheten för Försvarmakten att agera som en kompetent beställare har minskat.⁴⁸ Enligt ESV:s uppfattning har reformen skapat obalanser mellan ansvar och befogenhet. ESV anser att obalanserna innebär att Försvarmakten inte kan leva upp till myndighetsförordningens (2007:515) krav på ledningens ansvar och därmed inte heller till instruktionens krav på ansvar för den militära förmågan. Det innebär att finansieringsmodellen i större utsträckning än före försvarslogistikreformen avviker från de grundläggande principerna för utformningen av beställar-/utförarmodellen i staten. ESV anser att det ytterligare försämrar förutsättningarna för styrningen av materiel- och logistikförsörjningen.

Inte heller planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen för försvarsmateriel har bidragit med förutsättningar för statsmakternas styrning av materiel- och logistikförsörjningen. Regeringen tillsatte därför en utredning för att föreslå förbättringar. Investeringsplaneringsutredningen (SOU 2014:15) föreslog att Försvarmaktens materielinvesteringar ska styras genom en rullande flerårig investeringsplan. När investeringsplaneringen genomförts kommer riksdagens och regeringens styrning av försvarsmateriel att bli tydligare. Även när investeringsplaneringsutredningen genomförts krävs det dock, enligt ESV:s uppfattning, att även den finansiella styrningen justeras för att statsmakterna ska ha tillräckliga förutsättningar för att utöva styrning.

ESV anser att en koncentration av de finansiella flödena till Försvarmakten är av avgörande betydelse för en fungerande finansiell styrning av försvarets

⁴⁸ *Fungerande styrning av försvarets materiel- och logistikförsörjning* (ESV 2014:39)

materieförsörjning. ESV anser att den sÄrlösning som dagens finansieringsmodell innebär bör ersättas med en styrmodell som följde generella principer för finansiell styrning av statlig verksamhet. I denna rapport framförs även att finansieringsmodellens komplexitet innebär att det inte finns förutsättningar att med önskad effekt anslagsfinansiera FMV utan en koncentration av de finansiella flödena.

Regeringen har under sommaren 2015 tillsatt en utredning som ska göra en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten. I uppdraget ingår bland annat att beakta ESV:s iakttagelser i tidigare rapporter, bland annat förslaget om en koncentration av de finansiella flödena. Utredningen ska lämna sin redovisning senast den 15 december 2016.

Investeringsplaneringsutredningen konstaterade även att ändamålen för Försvarmaktens materielanslag var otydliga och påtalade att anslagen var delvis överlappande och att de borde renodlas. Detta innebär att det förutom flexibiliteten som beställar-/utförarmodellen medför även finns flexibilitet i form av anslag som överlappar varandra. Regeringen gav i december 2014 ESV i uppdrag att utreda hur anslagen inom utgiftsområde 6 skulle kunna renodlas. ESV föreslog i juni 2015 att vidmakthållandeanslaget borde delas upp mellan förbandsanslaget och anskaffningsanslaget. Förbandssanslaget skulle omfatta utgifter sedan materielen levererats till Försvarmaktens förband. Anskaffningsanslaget skulle avgränsas till åtgärder för att tillföra en ny teknisk förmåga.

Enligt ESV:s uppfattning är renodlingen av anslagen inte avhängig av ESV:s andra förslag till förändring av den finansiella styrningen av försvarets materiel- och logistikförsörjning. Vid utformningen av förslagen till renodling av anslagen beaktade ESV inriktningen i Investeringsplaneringsutredningen och den utvecklade styrningen av statliga investeringar som beslutats under 2015. Det innebär att förslagen är kompatibla med Investeringsplaneringsutredningens förslag och det nya regelverket för statliga investeringsplaner.

ESV anser att den utvecklade planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen för försvarsmateriel tillsammans med koncentrerade finansiella flöden och renodlade anslag sammantaget skulle medföra tillräckliga förutsättningar för att statsmakterna ska kunna styra Försvarmaktens materiel- och logistikförsörjning.