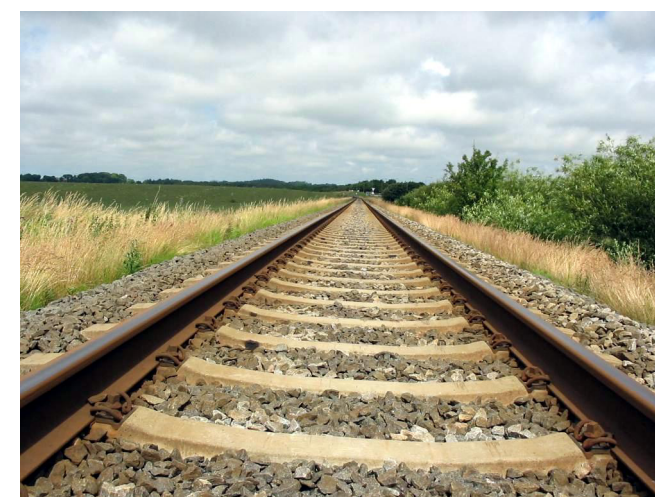




Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar

– en jämförelse av planering, finansiering och genomförande

RICHARD MURRAY, PETER NORDLUND,
GUSTAF SALOMONSSON, ANN LUNDBERG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3644--SE
ISSN 1650-1942

Mars 2013

Richard Murray, Peter Nordlund,
Gustaf Salomonsson, Ann Lundberg

Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar

– en jämförelse av planering, finansiering och genomförande

Bild/Cover:

Järnväg Tomasz Sienicki, Wikimedia Commons
JAS 39 Gripen Msgt. Billy Johnston, USAF

Titel	Försvarets materielinköp och andra statliga myndigheters investeringar
Title	Acquisition of Defence Materiel and investments of other Government Agencies
Rapportnr/Report no	FOI-R--3644--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2013
Antal sidor/Pages	81 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarmakten/Armed Forces
FoT område	Modellering och Simulering
Projektnr/Project no	E113501
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell-Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden.

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Innehållsförteckning

1	Uppdraget och studien	4
2	Sammanfattning	6
3	Statliga myndigheters investeringar	9
4	Behovet av ändamålsenliga planerings- och finansieringssystem	11
5	Trafikverkets och Försvarmaktens investeringar	13
6	Planering för investeringar	18
6.1	Långsiktig (strategisk) planering.....	18
6.2	Planering på kort sikt.....	23
7	Finansieringen av Trafikverkets och Försvarmaktens investeringar	26
7.1	Trafikverket	26
7.2	Försvarmakten	33
8	Upphandling	40
8.1	Trafikverket	40
8.2	Försvarmakten och Försvarets materielverk	40
9	Kostnadsutveckling och priskompensation	45
10	Trafikverket och Försvarmakten - jämförelse av planering, finansiering och genomförande med avseende på ändamålsenlighet	50
11	Investeringar i några andra statliga myndigheter	53
11.1	Kustbevakningen.....	53
11.2	Polisen	54
11.3	Sjöfartsverket	56
11.4	Fortifikationsverket	57
11.5	Statens fastighetsverk.....	58
11.6	Svenska Kraftnät.....	59
11.7	Naturvårdsverket.....	60
11.8	Försäkringskassan	61
12	Observationer, slutsatser och rekommendationer	62
12.1	Observationer och slutsatser.....	62
12.2	Rekommendationer	67
13	Bilaga 1. Sammanfattande överblick i tabellform	69
14	Referenser	77

1 Uppdraget och studien

FOI har på uppdrag av Försvarmakten genomfört en studie av investeringar i andra statliga myndigheter. En snabb, övergripande förstudie gjordes hösten 2012. Försvarmakten har på basis av denna förstudie önskat en fördjupad studie. Resultatet av den fördjupade studien redovisas i denna rapport.

Den korta förstudien påvisade att Försvarmakten och Trafikverket har en särställning som de största långsiktiga investerarna bland statliga myndigheter. Av detta skäl har stora delar av studien koncentrerats till Försvarmaktens investeringar, som till stor del görs via Försvarets Materielverk, och Trafikverket. Svenska Kraftnät som är ett affärsverk som finansieras av avgifter från kraftbolagen är den tredje största investeraren inom staten.

I studien ingår att kartlägga skillnader och likheter mellan Försvarmaktens investeringar och andra statliga myndigheters investeringar.

Då en mycket stor del av Försvarmaktens investeringar görs genom Försvarets Materielverk måste även denna myndighet ingå i studien.

Investeringarna i Svenska Kraftnät studeras endast översiktligt för helhetens och jämförelsens skull då parallellerna till Försvarmaktens verksamhet är begränsade. Andra myndigheter som blivit föremål för studier är Kustbevakningen, Polisen, Sjöfartsverket Statens Fastighetsverk, Naturvårdsverket och Försäkringskassan. Även dessa studier är mer översiktliga. Även de anläggningsinvesteringar som görs av Fortifikationsverket, och indirekt betalas av Försvarmakten genom hyror, har studerats.

Syftet är att genom studier och analys av investeringar i andra statliga myndigheter kunna värdera ändamålsenligheten i hanteringen, främst planeringen och finansieringen, av Försvarmaktens investeringar. I syftet ingår även att ta fram förslag till hur hanteringen av Försvarmaktens investeringar skulle kunna förbättras.

Arbetet består av fem huvudmoment;

1. Kartläggning och beskrivning av referensen Försvarmaktens investeringar. Detta innefattar även studier av Försvarets Materielverk.
2. Kartläggning och beskrivning av investeringar i andra myndigheter, primärt Trafikverket.
3. Jämförelser mellan (a) Försvarmakten och (b) andra myndigheter. I analysen identifieras och kommenteras skillnader och likheter.
4. Analys av identifierade skillnader och likheter med andra myndigheters investeringar med avseende på ändamålsenligheten i hantering av Försvarmaktens investeringar, främst planering och finansiering.
5. Slutsatser och rekommendationer rörande framtida hantering av Försvarmaktens investeringar.

Arbetet har skett genom studier av planerings- och redovisningsdokument såsom budgetunderlag, årsredovisningar, regleringsbrev m.m. Utredningar av investeringar generellt för statliga myndigheter och utredningar av specifika myndigheter har varit en annan informationskälla. Personliga kontakter har varit en del av informations- och underlagsinhämtningen till studien åtminstone för de myndigheter som studerats mer detaljerat, primärt Försvarmakten, Försvarets materielverk och Trafikverket.

Information om följande variabler har utgjort grunden för jämförelser:

1. Investeringsvolym (belopp i mnkr/mdkr per år)
2. Typ av objekt (exempelvis anläggningar, vägar, järnvägar, fastigheter eller fordon)

3. Anskaffningssätt (köp från hyllan, skräddarsydd tillverkning, egen tillverkning etc)
4. Forskning och utveckling (inslaget av forskning/utveckling i anskaffningen)
5. Marknadsförhållanden (konkurrens = många köpare/säljare, oligopol, monopol, bilaterala monopol etc)
6. Upphandlings- och kontraktsformer
7. Teknisk utvecklingstakt (graden av teknisk förnyelse, innovation i investeringarna)
8. Kostnadsutveckling per enhet (enligt relevant mått: per styck, per ton, per meter, per kvadratmeter etc) i relation till allmän prisutveckling, dvs KPI
9. Serielängdernas utveckling, volymutveckling, antalet objekt (ökande, konstanta, minskande)
10. Relevant effektmått (absolut effekt eller relativ effekt jämfört med ”motståndare”)
11. Planeringsprocessen
12. Finansiering (anslag, investeringsramar, avgifter/intäkter, lånefinansiering av investeringar, finansiering i form särskilda specificerade investeringsbeslut etc)
13. Priskompensation (enligt olika index, faktisk pris- eller kostnadsutveckling etc)

En del av dessa variabler är bakgrunds- och förklaringsvariabler som påverkat utformningen av beslutsfattandet och hanteringen rörande investeringarna.

Tyngdpunkten i arbetet har utgjorts av beskrivning av planering, finansiering och finansieringsformer, upphandling, kontraktsutformning, medelstilldelning, pris- och kostnadsutveckling samt pris- och lönekomensation.

Läsanvisning – Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en sammanfattning där studiens slutsatser redovisas i punktform. I kapitel 3 redovisas statistik över statliga myndigheters investeringar. I kapitel 4 resonerar vi om ändamålsenliga planerings- och finansieringssystem. Kapitlen 5-10 behandlar investeringar i Försvarsmakten och Trafikverket där kapitel 5 innehåller en beskrivning av omfattning och karaktär av Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar. Därefter beskrivs i kapitel 6 planeringen, både den lång- och kortsiktiga inom trafikinfrastruktur- och försvarsområdena. Finansieringen såsom den behandlas i budgetproposition och i regleringsbrev beskrivs i kapitel 7. I kapitel 8 behandlas genomförandet av investeringarna – upphandlingen. Följande kapitel 9 ägnas åt prisutveckling och priskompensation. Varje kapitel avslutas med en sammanfattning av likheter och skillnader mellan Försvarsmaktens materielinköp och investeringarna i trafikinfrastruktur och reflektioner beträffande vad som förefaller vara ändamålsenligt motiverade skillnader i systemen för planering, finansiering och upphandling. I kapitel 10 diskuteras iakttagelserna från studierna av Trafikverket och Försvarsmakten och möjliga alternativ för utformning av planering, finansiering och upphandling av försvarsmateriel. Kapitel 11 innehåller en beskrivning av investeringar i övriga studerade statliga myndigheter. I kapitel 12 summeras observationer, slutsatser och rekommendationer.

Bilaga 1 innehåller en överblick över de studerade myndigheterna i tabellform.

2 Sammanfattning

De viktigaste observationerna och slutsatserna från jämförelsen mellan andra statliga myndigheter, främst Trafikverket och Försvarsmakten redovisas nedan i punktform. Härledningen av dessa observationer/slutsatser återfinns i rapportens olika kapitel.

Likheter och skillnader

- Försvarsmakten och Trafikverket har en särställning som de största långsiktiga investerarna bland statliga myndigheter.
- Storleksstrukturen på investeringarna i Trafikverket och Försvarsmakten uppvisar vissa likheter med ett fåtal mycket stora projekt och ett stort antal mindre projekt.
- Försvarsmakten gör sina investeringar indirekt via en intermediär, den upphandlande myndigheten Försvarets materielverk, istället för direkt av sina leverantörer som de flesta andra myndigheter.
- Trafikverket gör sina investeringar för allmänt bruk medan Försvarsmaktens investeringar sker i den egna verksamheten för eget nyttjande.
- Planeringsprocessen inom infrastrukturuområdet synes fungera väl. Infrastrukturinvesteringarna planeras sekventiellt, i flera steg i en dialog mellan regeringen, Trafikverket och andra myndigheter och utmynnar i en nationell plan som regeringen fastställer. Denna innehåller också en långsiktig ekonomisk ram.
- Anskaffningen av försvarsmateriel och försvarsanläggningar planeras av Försvarsmakten och underställs regeringen som beslutar om anslag och enskilda investeringar. Regeringen fastställer således inte någon långsiktig investeringsplan.
- Grundregeln är att statliga myndigheters investeringar, med ett undantag, ska anslagsfinansieras. Investeringar i den egna administrativa verksamheten ska däremot lånefinansieras och såväl Försvarsmakten som Trafikverket lånefinansierar administrativa investeringar. Långgivare är Riksgäldskontoret. Amorteringar och räntor på lånen betalas av anslag. Riksdagen har tidigare gett Trafikverket möjlighet att lånefinansiera även vissa, specificerade väg- och baninvesteringar. Motsvarande undantag har inte gjorts för investeringar i försvarsmateriel och Regeringen har givit uttryck för en mer restriktiv hållning till undantag även avseende infrastrukturinvesteringar i framtiden.
- Affärsverket Svenska Kraftnät investerar för 2,8 mdkr och är tredje största investerare. Investeringar i de övriga statliga myndigheterna är ofta små och uppgår till mellan några mnkr till omkring en mdkr.
- De övriga statliga myndigheterna uppvisar istället en relativt hög personalkostnadsandel i genomsnitt cirka 60 procent men i vissa fall över 75 procent.
- Vad gäller övriga statliga myndigheters investeringar dominerar investeringar för den löpande förvaltningen vilket innebär att huvuddelen av investeringarna finansieras av lån hos Riksgäldskontoret.
- Trafikverket har ett större urval av finansieringsformer; anslag, lån hos Riksgälden, medfinansiering från kommuner och landsting, brukaravgifter etc vilket bidrar till ökad finansiell flexibilitet. Finansdepartementet har dock aviserat en mer restriktiv användning av lånefinansiering.
- För Trafikverket är de vägar och järnvägar som investeringarna avser slutprodukten av verksamheten medan Försvarsmaktens investeringar i försvarsmateriel är en komponent i skapandet av slutprodukten, insatsorganisationen och dess krigsförband. Investeringarna är således en del av den egna verksamheten för att

åstadkomma slutprodukten. Detta skulle kunna ses som ett argument för ökade möjligheter till lånefinansiering.

- Trafikverket har större möjligheter till anslagskrediter och anslagssparande än Försvarmakten. Trafikverkets anslagssparande saknar övre gräns och anslagskrediten kan uppgå till 10 procent av anslagen medan Försvarmaktens tillåtna anslagssparande ibland varit noll och ibland 3 procent av anslagen och anslagskrediten maximerats till 3 procent av anslagen. I vissa fall kan dock Försvarets materielverk genom sin räntekontokredit erbjuda en viss buffert vid temporära likviditetsbrister hos Försvarmakten. Ett utnyttjande av denna buffert innebär dock ökade kostnader för Försvarmakten.
- Det är lättare för Trafikverket att flytta pengar mellan investeringar och drift än det är för Försvarmakten att flytta pengar från materiel till förbandsverksamhet. I Trafikverkets fall krävs regeringsbeslut medan det i Försvarmaktens fall krävs riksdagens godkännande.
- Beslutsunderlaget och investeringskalkylerna i Trafikverket utgörs ofta av samhällsekonomiska kalkyler (kostnad-nytta-analyser) där såväl effekter som kostnader värderas till ekonomiska belopp i kalkylerna. I investeringskalkylerna vid försvarsmaterielinvesteringar värderas i normalfallet endast kostnaderna i beloppstermer. Effektvärderingen sker på annat sätt.
- Regeringen har på trafikområdet tillgång till en särskild utvärderingsmyndighet, Trafikanalys, som stödjer regeringens arbete med den nationella infrastrukturplanen. Någon sådan motsvarande myndighet finns inte på försvarsområdet.
- Försvarmakten och Trafikverket upplever likartade problem i de anslagsfinansierade investeringarna med underkompensation för kostnadsutveckling och behov av att av ekonomiska skäl att skjuta investeringar framåt i tiden.
- Det har funnits tendenser till en generösare behandling av fördyringar vid låne- och/eller projektfinsierade investeringar jämfört med anslagsfinansierade dels på grund av att större hänsyn kan tas till de objekt- eller projektspecifika kostnadsförhållandena och dels på grund av ett tydligare engagemang ("commitment") från regering och riksdag.
- Skillnaden mellan faktisk kostnadsutveckling och allmän prisutveckling tycks, utifrån bland annat resultat från FOI-studien från 2011 i relativa tal vara mer betydande för Försvarmakten än Trafikverket: ungefär det dubbla, cirka 3-4 procent jämfört med 1,5-2 procent.¹
- Den snabba kostnadsutvecklingen på försvarsmateriel gör riskerna för underkompensation för kostnadsutvecklingen särskilt markant inom Försvarmakten även om problemen som nämnts även kan skönjas bland annat hos Trafikverket. Den snabba kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel är inte unik för den svenska försvarsmakten utan är ett internationellt fenomen.
- Både för Trafikverket och Försvarmakten följer prisbildningen mot leverantören en delvis annan logik än anslagstilldelningen vilket kan innebära avvikelser mellan priskompensationen för anslagen och den faktiska prisutvecklingen för investeringarna. I både Trafikverkets och Försvarmaktens fall torde, utifrån ett myndighetsperspektiv, riskerna för en underkompensation vara större än potentialen

¹ P. Nordlund, J. Åkerström, B. Öström, H. Löfstedt (2011) *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.

för en överkompensation då indexen som ingår i avtalen mot leverantörerna oftast har en snabbare utveckling än de index som styr anslagsuppräknigen.

Trots vissa likheter med främst Trafikverket framstår skillnaderna mellan Försvarmakten och andra myndigheter som betydligt större än likheterna genom att Försvarmakten har unika materielobjekt, speciella marknadsförhållanden, snabb teknisk utveckling, hög forskningsintensitet, behov av att upprätthålla en relativ effekt/förmåga genom materielinvesteringarna, ökande kostnader till följd av minskande serielängder och betydligt högre kostnadsutveckling för försvarsmateriel än allmän prisutveckling. Detta utvecklas mer i tabellerna i bilaga 1.

Möjliga åtgärder för Försvarmakten härledda från jämförelsen med Trafikverket

Nedan redovisas några förslag till åtgärder och aktiviteter för hantering av Försvarmaktens investeringar som framkommit av studierna av främst Trafikverket och infrastrukturinvesteringarna:

- Planeringsprocessen inom infrastrukturuområdet har många inslag som skulle göra den lämpad att studera vid den fortsatta utformningen av planeringsprocesserna inom försvaret. Inte minst avseende långsiktighet och dialog mellan departement och myndighet finns mycket att hämta från Trafikverket och dess planering.
- Då Trafikverket och Försvarmakten står i särklass som de myndigheter som gör de största investeringarna skulle även Försvarmakten kunna argumentera för ökade möjligheter till anslagssparande och anslagskrediter för att öka den ekonomiska flexibiliteten och därigenom till exempel kunna undvika att av likviditetsskäl vara tvungen att skjuta investeringar till kommande budgetår.
- Tidigare förslag om lånefinansiering av försvarsmateriel har tidigare avvisats oavsett om denna möjlighet skulle ligga hos Försvarmakten eller Försvarets materielverk. Sådana möjligheter avseende de större projekten skulle dock kunna öka flexibiliteten, bidra till en ökad långsiktighet i beslutsprocesserna samt även reducera de skillnader mellan utgifter och kostnader för försvarsmateriel som nu försvårar en god uppföljning.
- Beslutsunderlagen vid anskaffning av försvarsmateriel skulle kunna utvecklas både förvarsekonomiskt och samhällsekonomiskt. En konsekvent tillämpning av livscykelkostnader vid objektskalkyler, en samlad bedömning av förvarseffekt mot kostnader och samhällsekonomiska kalkyler skulle vara delar av ett sådant metodarbete.
- En ”second opinion” liknande den som Trafikanalys står för inom infrastrukturuområdet skulle också vara värdefull inom försvarsområdet. Logik och sammanhang, verksamhetseffekter och ekonomiska kalkyler skulle kunna utsättas för granskning och kompletterande analyser skulle kunna göras.
- Trafikverket har i sina budgetunderlag för 2012-2014 och 2013-2015 föreslagit att prisomräkningen för trafikinvesteringarna ska baseras på ett infrastrukturindex som fastställs och förvaltas av SCB som bättre speglar den faktiska kostnadsutvecklingen. De unika och i många fall fördyrande förutsättningar som gäller Försvarmaktens investeringar skulle även motivera en förändring av Försvarsprisindex (FPI) så att den faktiska kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel bättre speglas i priskompensationen.
- Trafikverket har föreslagit att projektfinansiering ska tillämpas för stora projekt. Projektfinansiering innebär att stora projekt tilldelas en egen budget där hänsyn tas till de specifika kostnadsförhållandena för varje projekt. Projektfinansiering skulle möjligen också kunna bidra till bättre koppling mellan beslut och uppföljning av större projekt. Försvarmakten hade tidigare så kallade ”objektsramar” för de större anskaffningsprojekten som påminde om projektfinansiering.

3 Statliga myndigheters investeringar

De statliga myndigheterna finansierar sina investeringar på olika sätt:

- genom anslag
- genom lån hos Riksgäldskontoret
- genom brukaravgifter
- genom finansiering från kommuner och landsting
- genom bidrag från EU
- genom medel och donationer från organisationer, forskningsråd, stiftelser, företag och privatpersoner (denna typ av finansiering förekommer främst inom universitet/högskolor)

Det är svårt att hitta en samlad bild för alla statliga myndigheter vad gäller investeringarna. Vi har genom Ekonomistyrningsverket (ESV) fått tillgång till viss statistik för år 2011.²

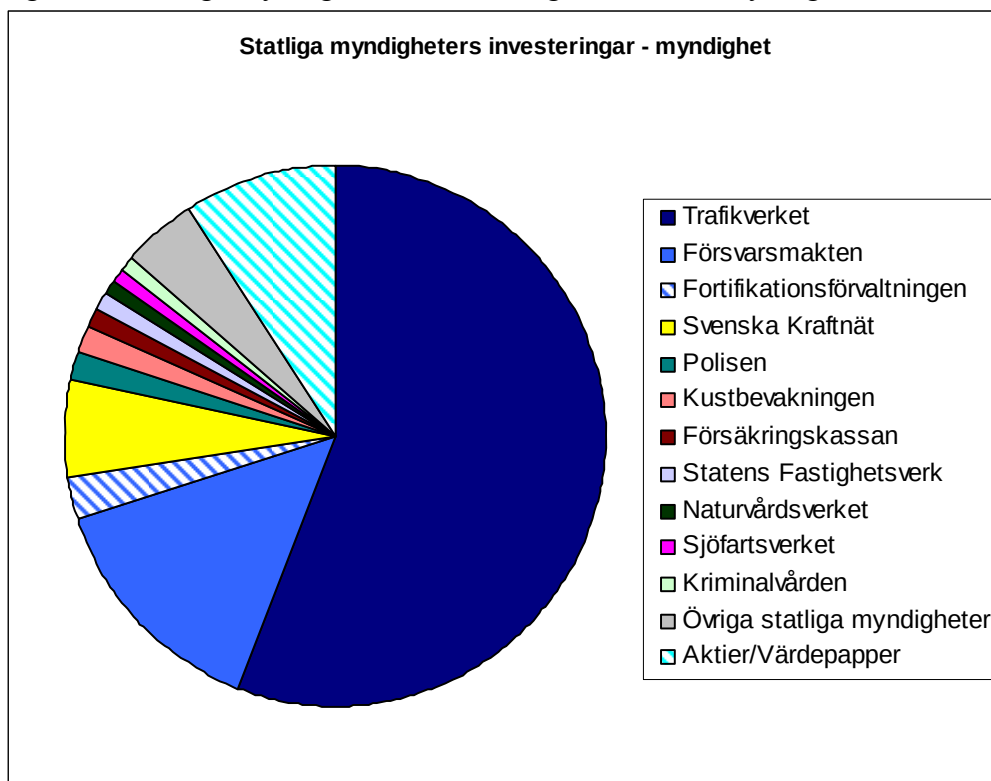
Investeringarna i de statliga myndigheterna uppgick enligt ESV-statistiken år 2011 till totalt cirka 45 mdkr. I statistiken ingår också vissa affärsverk såsom Svenska Kraftnät, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk och Sjöfartsverket.

De figurer som redovisas nedan bygger på ESV:s statistik som har en snäv definition av Försvarsmaktens investeringar. Trots detta framgår det att Trafikverket i synnerhet men även Försvarsmakten står i särklass vad gäller investeringar bland statliga myndigheter (se figur 3.1). Skulle vi dessutom ha inkluderat den omfattande försvarsmateriellnära verksamheten i övriga delar av anslagen 1:3 Materielanskaffning och 1:4 Vidmakthållande av materiel blir denna slutsats än mer tydlig. Även anläggningsinvesteringarna av Fortifikationsverket har till stor del sitt ursprung i Försvarsmaktens behov. Vi har även redovisat några andra myndigheter som vi kortfattat behandlar senare i rapporten. Bland ”övriga myndigheter” utgör summan av investeringar hos olika universitet, högskolor och andra lärosäten en betydande del. Många av de statliga myndigheterna med flest anställda är personalintensiva med en hög andel personalkostnader, ibland t.o.m över 75 procent. Trots sin storlek är de sällan stora investerare utan investeringarna ligger endast på några hundratals mnkr per år. Exempel på sådana myndigheter är Arbetsförmedlingen (knappt 100 mnkr) och Skatteverket (cirka 250 mnkr) vars investeringar huvudsakligen består av IT-system och Kriminalvården (cirka 350 mnkr) vars investeringar främst består av säkerhetsinvesteringar.

I figur 3.1 redovisas dessa investeringar fördelade på myndigheter. Aktier/värdepapper som särredovisas i ESV:s statistik gör så även figuren. Bakom denna post döljer sig huvudsakligen Exportkreditnämnden (EKN) och Kärnavfallsfonden (KAF).

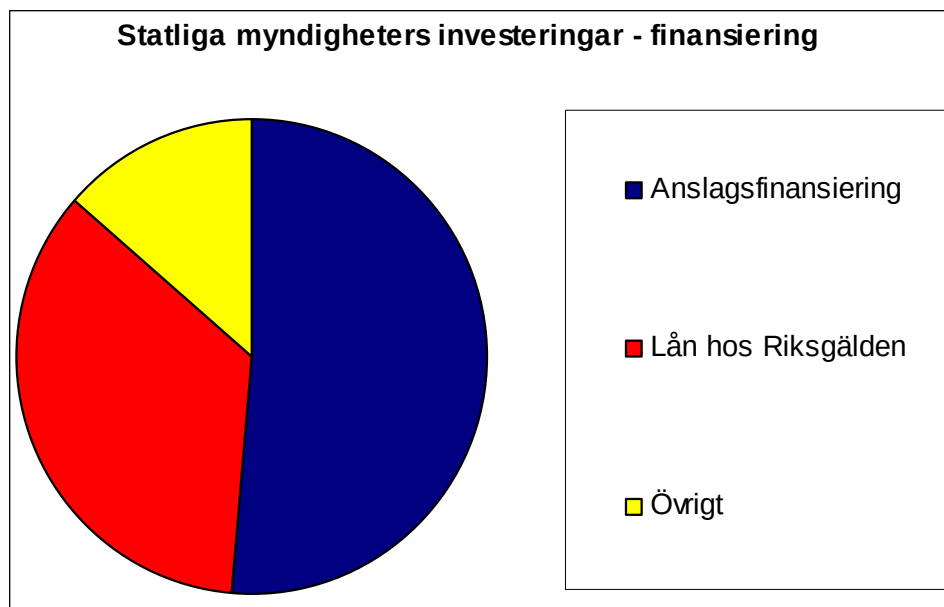
² Statistik från Ekonomistyrningsverket (ESV), Statens budget, realekonomiskt fördelad.

Figur 3.1 Statliga myndigheters investeringar år 2011 – myndigheter



Figur 3.2 redovisar de statliga myndigheternas investeringar uppdelade på finansieringsform efter den uppdelning vi erhållit från ESV.

Figur 3.1 Statliga myndigheters investeringar – finansiering.



Beträffande finansieringsformer kan det konstateras att det faktum att Trafikverket och Försvarsmakten också huvudsakligen finansierar investeringarna genom anslag leder till att anslagsfinansiering är den största finansieringskällan. För det övriga myndighetskollektivet är dock lån hos Riksgäldskontoret en betydligt viktigare finansieringsform än anslag.

4 Behovet av ändamålsenliga planerings- och finansieringssystem

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har av Försvarsmakten fått i uppdrag att analysera systemet för försvarets materielinvesteringar och att jämföra detta med motsvarande system för andra statliga myndigheters investeringar. Syftet är att belysa huruvida systemet för försvarets investeringar är ändamålsenligt utformat. Jämförelser med andra statliga myndigheter kan ge uppslag till förbättringar.

Vad är ett ändamålsenligt system för investeringar inom ett område såsom försvarets eller något annat område? Kanske bör systemen vara olika beroende på arten av investeringar. Kanske finns ändå likheter i ändamålsenliga system för att avgöra vilka investeringar som ska göras och för att genomföra dem.

I den politiska värld där ändamålsenligheten ska bedömas är den första utgångspunkten en avvägning mellan olika områden. Hur stora ska investeringarna i försvarsmateriel vara i förhållande till investeringar i trafikinfrastruktur, forskning, energiproduktion, förvaltningsbyggnader, sjukhus och andra områden? Den avvägningen görs – och måste göras – på intuitiva grunder i en politisk process. Ett ändamålsenligt system för investeringar på ett visst område bör emellertid kunna ge visst stöd för sådana avvägningar.

Hur stora investeringar som bör göras inom ett visst område kan bedömas på olika sätt. Mot bakgrund av mål för området kan en strategi arbetas fram för hur målen ska nås. Målen kan vara behov eller samhällstillstånd som ska uppnås. I en sådan strategi spelar uppbyggnaden av olika kapaciteter en väsentlig roll. Kapaciteterna ska leverera prestationer och effekter som ska bidra till uppnående av målen. För att nå dessa kapaciteter krävs investeringar. Investeringarna faller således ut som en mycket viktig del av strategin.

Vilka kapaciteter som ska byggas upp måste bygga på bedömningar av de prestationer och effekter som kapaciteterna kan leverera, prestationer och effekter som bidrar till uppnåendet av målen för området. Effektbedomningar spelar därför en viktig roll för att bedöma vilka investeringar som bäst bidrar till måluppfyllelsen.

Eftersom budgeten är begränsad måste kostnaderna ställas i relation till effekterna. Den materiella investeringen är bara en del av kostnaden. Den totala kostnaden innefattar förutom investeringsutgiften utbildningskostnader, drift- och underhållskostnader och andra kringkostnader under investeringens hela livslängd. Varje investering måste därför bedömas på grundval av dess kostnadseffektivitet, sedd över hela livscykeln.

Inom vissa områden kan man göra denna bedömning på grundval av investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet. Inom andra områden är detta svårare. Bedömningen kan då byggas på jämförelser av investeringarnas kostnadseffektivitet.

Om planeringssystemet levererar bedömningar av den samhällsekonomiska lönsamheten av investeringar på ett visst område kan det påverka volymen. Genom beräkning av den samhällsekonomiska lönsamheten kan investeringar på ett område jämföras med lönsamheten för investeringar på andra områden. Om det är samhällsekonomiskt lönsamt att investera i vägar och järnvägar påverkar det förmodligen tilldelningen av resurser till infrastrukturområdet.

Nu är det inte möjligt att göra samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar på alla områden som konkurrerar om offentliga medel. Försvaret är ett sådant område. När det gäller väg- och baninvesteringar är det lättare och man har kommit mycket långt med samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. På vissa andra områden görs också samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar i stor omfattning. Det gäller bl.a. utbildningssatsningar, arbetsmarknadspolitiska insatser, regionalt stöd och glesbygdssöd, sjuk- och hälsovård, energipolitiska åtgärder och miljöpolitik. Möjligheterna att jämföra

den samhällsekonomiska lönsamheten mellan områdena ska inte överdrivas. Många effekter av investeringarna på dessa områden – även när det gäller trafikinfrastruktur – är schablonmässigt värderade eller utelämnade. Det gör att investeringar inom ett område inte kan jämföras med ett annat område om investeringarna på de två områdena är av olika slag. Det är t.ex. svårt att jämföra värdet av räddade liv i trafiken eller sjukvården med reduktion av kväveoxidutsläpp i energiproduktionen. Men trafiksäkerhetsförbättringars och sjukvårdsinsatsers samhällsekonomiska lönsamhet kan jämföras eftersom man värderar räddade liv på samma sätt.

Samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar används dock i första hand för att jämföra olika investeringsprojekt inom ett och samma område.

Även om den samhällsekonomiska lönsamheten inte kan beräknas kan ett väl fungerande system för bedömning av investeringar på ett område tjäna som grund för avvägningen mot andra områden. Även om det inte är möjligt att direkt jämföra vare sig investeringarnas samhällsekonomiska lönsamhet eller kostnadseffektivitet stärks argumenten för ett områdes investeringar om beslutsunderlaget innefattar väl underbyggda bedömningar av kostnadseffektiviteten i relation till den övergripande strategin för att nå målen för området.

Dessa analyser måste inte bara vara väl gjorda utan måste också kommuniceras och förankras hos beslutsfattarna. Genomförandet av ett väl planerat investeringsprogram inom den offentliga sektorn bygger på ett stort antal beslutsfattares förståelse. I mycket högre grad än inom ett företag är dessa beslutsfattare verksamma inom vitt skilda områden, som konkurrerar om gemensamma medel.

Genomförandet kräver inte bara administrativ och teknisk förmåga utan också ett väl fungerande finansieringssystem. Ju bättre planerad en investering är desto mindre är sannolikheten att oförutsedda hinder och händelser ska uppstå. Det underlättar alltså genomförandet. När detta ändå inträffar är det förmågan att hantera uppdykande tekniska och administrativa komplikationer samt förmågan att finansiellt hantera kostnadsökningar och förseningar (även tidigareläggningar!) som avgör hur smidigt genomförandet går.

Vi ska nu i första hand granska Försvarmaktens och Trafikverkets system för planering, finansiering och genomförande av investeringar, med utblickar mot några andra myndigheter. Vi lägger Trafikverkets system som en bakgrund till Försvarmaktens system.

Sammanfattning

Trafikverket gör samhällsekonomiska kalkyler i samband med investeringar i trafikinfrastruktur. I dessa värderas både effekter och kostnader i ekonomiska termer varvid en jämförelse kan göras mellan investeringarnas positiva effekter för medborgarna och dess kostnader. Investeringens samhällsekonomiska lönsamhet kan beräknas. Inom försvarsområdet är detta svårare. Investeringskalkylerna blir kostnadskalkyler där kostnaderna värderas till ekonomiska belopp medan värderingen av investeringarnas påverkan på försvarseffekten och samhällsnyttan görs på annat sätt och i andra storheter än ekonomiska belopp. Detta försvårar både prioriteringar inom försvaret och avvägningar mellan försvaret och andra samhällssektorer. Ändå torde välgjorda kostnadskalkyler och en väl gjord investeringsplanering inom försvaret såväl som på andra områden ha den allra största betydelse för resurstilldelningen. Därtill kommer att en sådan planering underlättar genomförandet.

5 Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar

Vid jämförelse med andra statliga myndigheter utmärker sig Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar både vad gäller volym och karaktär. Medan dessa två myndigheter år 2011 gjorde investeringar för omkring 25 respektive 6-7 mdkr årligen – investeringar räknade i enlighet med respektive myndigheters redovisning – spenderar andra sällan mer än en mdkr. Affärsverket Svenska Kraftnät investerade dock för närmare 3 mdkr år 2011 i en annan typ av infrastruktur, elnäten. De flesta andra myndigheters investeringar avser vanligen administrativa system och stödsystem – informationsteknologi, kontorslokaler, kontorsutrustning, bilar etc.

I de närmaste kapitlen koncentrerar vi därför jämförelsen till Trafikverket.

Definitionen av investeringar innebär enligt Försvarsmakten att enbart vissa utgifter på anslag 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, ingenting av anslag 1:4 Vidmakthållande och avveckling samt vissa investeringar i anläggningstillgångar, som finansieras med lån, är att betrakta som investeringar, i enlighet med föreskrifterna för den statliga redovisningen (se nedan). Anslagen 1:3 och 1:4 uppgår till betydligt högre belopp, sammanlagt cirka 15 mdkr.

Denna rapport syftar till att belysa hanteringen av all den upphandling som kan relateras till långsiktig materielplanering. Därför omfattar beskrivning av planering och finansiering av Försvarsmaktens materiel Försvarsmaktens anslagen 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar och 1:4 Vidmakthållande och avveckling av materiel och anläggningar i sin helhet. Beskrivningen kommer därmed både att omfatta behandlingen av investeringar i såväl materiel som så kallade materielnära verksamhet, återinvesteringar och annan förnyelse. Den rena underhållsverksamheten ligger dock utanför. Vi använder i denna rapport begreppet ”investeringar” i en bred bemärkelse och syftar då på alla utgifter under anslag 1:3 och 1:4. De anläggningstillgångar som anskaffas med lån behandlas däremot inte.

Trafikverket bildades den 1 april 2010 och omfattar verksamheten vid tidigare Banverket, Vägverket, Rikstrafiken och Rederinämnden samt den långsiktiga planeringen vid Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Även delar av det tidigare SIKa (Statens institut för kommunikationsanalys) finns i dag hos Trafikverket.

Trafikverket har cirka 6 500 anställda. Huvudkontoret ligger i Borlänge och regionkontor finns i Luleå, Gävle, Stockholm, Eskilstuna, Göteborg och Kristianstad.

Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna. Trafikverket prövar också frågor om statligt bidrag till svensk sjöfartsnäring och verkar för tillgänglighet i den kollektiva persontrafiken genom bland annat upphandling av avtal.

Trafikverkets investeringar avser vägar och järnvägar och består av många små och ett antal mycket stora projekt. De små projekten avser mindre ombyggnader, trafiksäkerhetsåtgärder, gång- och cykelbanor, trafikkameror m.m. De riktigt stora projekten är helt nya vägdragningar, motorvägsbyggen, nya järnvägar och anläggande av dubbelspår, stora broar m.m. Byggtiderna varierar därför från några månader till tio år.

Försvarsmateriel finansieras genom anslag.

Försvarsmaktens investeringar utgörs också av många små projekt och ett antal mycket stora projekt. De mindre projekten återfinns vanligen inom vidmakthållande och avveckling och kan gälla sådant som komplettering av viss utrustning för soldater, ammunition och förnödenheter. De stora projekten finns inom anskaffning av materiel och anläggningar och avser hela nya vapensystem med all kringutrustning, uppgradering eller

helt nya stridsvagnar, helikoptrar, luftvärn m.m. Anskaffningstiderna kan bli mycket långa, vilket till en del beror på lång utvecklingstid, till en del på industrins begränsningar i leveranskapacitet och till en del beror på Försvarets både administrativa och finansiella förmåga att absorbera leveranserna. Jas E-version är en större investering än allt annat inom såväl försvaret som Trafikverket.

Trafikverket gör sina investeringar i vägar och järnvägar, underhåller och driver dem inte för den egna verksamheten utan för allmänhetens bruk. Trafikverkets investeringar är på så sätt verksamhetens slutprodukter – färdiga vägar för allmänt bruk och järnvägar för att möjliggöra person- och godstransporter.

Försvarsmaktens investeringar görs för att användas av Försvarsmakten och dess personal i den egna verksamheten. Investeringarna är på så sätt en ”insatsvara” tillsammans med utbildad och övad personal till de krigsförband som utgör insatsorganisationen. Insatsorganisationen och de förmågor denna har är därför, tillsammans med genomförda insatser, att betrakta som slutprodukten av Försvarsmaktens verksamhet. Behovet av försvarsmateriel ska härledas ur beslutad insatsorganisation och operativ förmåga.

Detta är en systemskillnad mellan Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar som skulle kunna ha betydelse för planering och finansiering av investeringarna.

Normalt ska investeringar i den egna verksamheten lånefinansieras, i allmänhet med lån hos Riksgäldskontoret³, men när det gäller försvarsmateriel betraktar regering och riksdag inte detta som investering i den egna verksamheten. Försvarsmateriel finansieras istället med anslag.

Planeringen av försvarsmateriel skiljer sig från planeringen för vägar och järnvägar. Planeringen för försvarsmateriel måste föregås av en annan planering: den militärstrategiska som utmynnar i en bestämd insatsorganisation med bestämd förmåga. Först när den militärstrategiska planeringen är klar kan planeringen för behovet av försvarsmateriel göras och en inköpslista (materielplan) göras upp. Självfallet påverkas den militärstrategiska planeringen också av materielplaneringen, eftersom den står för en stor del av kostnaderna, som måste tas i beaktande i den militärstrategiska planeringen.

Omvärldsförändringar som påverkar projektens funktion, nytta och kostnader och som därför kan påverka utformningen av projekten gör sig gällande på båda områdena. När det gäller vägar och järnvägar spelar t.ex. befolknings-, inkomst- och bensinprisutveckling roll för den samhällsekonomiska lönsamheten och kan avgöra om en väg eller järnväg överhuvudtaget ska byggas eller vilken kapacitet den ska ges. Prognoser på dylika variabler ingår i de samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler som avgör om en väg ska byggas eller inte. Förutom hotbild och omvärldens rustningar spelar teknikutvecklingen roll för behovet av och nyttan av ett visst vapensystem. Förändras hotbilden eller introduceras ny teknik kan nyttan av ett vapensystem med vissa prestanda gå förlorad och andra system med högre prestanda behöva väljas. I så motto är projekt på båda områdena beroende av framtidsprognoser och måste omprövas ett antal gånger från det att de först tas med i de långsiktiga planerna till dess att de eventuellt ska genomföras. Men det är troligt att de för trafikinfrastrukturen viktiga variablerna utvecklas mera stabilt och med mindre överraskningar än de variabler som avgör nyttan av en viss utformning av ett visst vapensystem. I huvudsak genomförs alla väg- och banprojekt som en gång upptagits i den nationella planen – förr eller senare. En sådan stabilitet uppvisar däremot inte Försvarsmaktens materielplanering.

Det finns inslag av teknikutveckling i många projekt på båda områdena. Järnvägar byggs för allt högre hastigheter. Bärigheten ökar för vägar. Rondeller och mitträcken har prövats och befunnits öka trafiksäkerheten. Inom försvaret har t.ex. radarsystem med förbättrade

³ ”Anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret”, Kapitalförsörjningsförordningen (§ 6, SFS 2011:210).

prestanda upphandlats, bepansrade trupptransportfordon utvecklats, helikoptrar för speciella ändamål beställts. Teknikutvecklingen är mer komplicerad och svårförutsägbar på det vapentekniska området än när det gäller vägar och järnvägar och går fortare. Att den går fortare gör att projekten många gånger måste avse teknikutveckling, dvs. att det i projektet ingår att utveckla och ta fram fungerande ny teknik. Detta förlänger projekten och gör att både slutresultatet och kostnaderna är svåra att förutse. Även om beställningen inte innehåller teknikutveckling men planeringen görs med viss framförhållning kan den behöva avse en endast grovt eller skissartat specificerad produkt pga. teknikutvecklingen fram till tidpunkten för upphandlingen.

Effekten av en investering i försvarsmateriel bestäms av den relativa effekten. Med relativ effekt menar vi att effekten av materiel och utrustning är beroende av materiel och utrustning hos en potentiell motståndare. Även den som förbättrat sina vapen och sin utrustning tappar ändå i effekt om motståndaren förbättrat sina vapen och sin utrustning i ännu högre grad. Möjligheten att vinna striden har minskat trots bättre vapen och utrustning. En s.k. absolut effekt mäts inte på samma sätt mot en motståndare. Om vägarna blir bättre så blir de bättre. Om tågtiderna reduceras så ökar den absoluta nyttan för resenärerna. Om olyckorna minskar så undviks skador och dödsfall vilket ökar den absoluta effekten av investeringarna. Trafikinvesteringarnas effekt kan i de flesta fall värderas utifrån deras absoluta effekt

När försvarsmateriel produceras i allt färre antal reduceras stordriftsfördelarna vilket tenderar att öka styckkostnaden för försvarsmateriel. En stor del av Försvarsmaktens upphandling gäller skraddarsyddas produkter och drabbas av stigande styckkostnader när serierna kortas. Problemet är väsentligt mindre när materielen köps ”direkt från hyllan”.

Etableringskostnader skapar vissa skalfördelar i produktionen av vägar och järnvägar – ju längre väg desto lägre kostnad per kilometer – men de är av mindre betydelse.

Redovisningens behandling av investeringar

Vi talar här om Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar. Begreppet investeringar är inte självklart, varför det finns anledning av att beskriva hur dessa utgifter för väg- och järnvägsbyggen och för anskaffning av försvarsmateriel behandlas i statens redovisning och i nationalräkenskaperna.

När riksdagen beslutar om anslag görs ingen åtskillnad mellan anslag för investeringar och andra anslag, t.ex. för drift och för transfereringar. Längre tillbaka har det funnits en drift- och en kapitalbudget. Driftbudgeten skulle vara skattefinansierad och kapitalbudgeten lånefinansierad. Investeringar fördes upp på en särskild investeringsstat. I den nya budgetuppställningen som presenterades budgetåret 1976/77 fanns fortfarande en investeringsbilaga och särskilda investeringsanslag. Vid reformeringen 1996 avskaffades de särskilda investeringsanslagen. Vad som kallades reservationsanslag användes för investeringar i stor utsträckning fram till 2004 då man övergick till att ha endast en typ av anslag, ramanslag.

Samtidigt som man avlägsnat sig allt mer från uppdelningen i olika typer av anslag för olika sorters utgifter har statsbudget och bokföring gått från kassamässig till utgiftsmässig och slutligen mot en mer kostnadmässig redovisning. Det har gjort att myndigheterna genomgående redovisar alla utgifter som ger upphov till tillgångar – vare sig de är materiella eller immateriella – som sådana.⁴ Utgifterna aktiveras och bokförs som tillgångar, avskrivningar beräknas med ledning av förväntade livslängder och bokförs som kostnader. Ett kvarvarande förmögensvärde redovisas i balansräkningen.

⁴ Med anläggningstillgång förstås en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav, se 5 kap 1 §, Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

Alla utgifter som finansieras med lån ska aktiveras, annars får de inte lånefinansieras, men även utgifter som finansieras med anslag kan aktiveras om utgifterna ger upphov till tillgång som ”är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav”.

I årsredovisningen för staten⁵ behandlas dessa utgifter på samma sätt. Myndigheternas redovisade tillgångar summeras och ingår i statens samlade förmögenhet. Det gäller även Försvarsmaktens tillgångar, som betecknas som beredskapstillgångar.

Försvarsmaktens anslag 1:3 och 1:4 är på sammanlagt ca 15 mdkr. Försvarsmakten redovisar samtidigt investeringar för bara 6-7 mdkr. Av de 15 mdkr aktiveras således bara en mindre del. I belopp ingår även de administrativa investeringar som finansieras med lån. Även om en stor del av anslagen är förbrukningsmaterial så ska inköp som läggs på lager också redovisas som en tillgång.

Trafikverkets anslag 1:1 Väghållning och 1:2 Banhållning avser både drift och investeringar. Trafikverket finansierar även investeringar med lån. Investeringarna uppgick år 2011 år sammanlagt till 25 mdkr. Gränsen mellan drift och investering är möjligen enklare att dra när det gäller infrastruktur.

I nationalräkenskaperna redovisas statsutgifterna enligt en realekonomisk fördelning. I nationalräkenskapernas investeringar ingår merparten av statens utgifter som aktiverats som tillgångar, dock inte försvarsmateriel. Anskaffningen av försvarsmateriel ses inte som investeringar utan som konsumtion i nationalräkenskaperna. Ett skäl är att en stor del av materielen kan komma att förbrukas i en krigssituation. I principiell mening är dessa utgifter dock typiska investeringar med livslängder på ibland 30 år eller längre. Därför redovisar Försvarsmakten vissa utgifter som investeringar och gör avskrivningar med ledning av förväntade livslängder på tillgångsvärdet i sin årsredovisning samtidigt som dessa utgifter redovisas som konsumtion i nationalräkenskaperna. Investeringar i vägar och järnvägar redovisas som investeringar i nationalräkenskaperna.

Sammanfattning

Trafikverket i synnerhet men även Försvarsmakten är de myndigheter som står viss i särklass vad gäller investeringarnas storlek bland statliga myndigheter. I denna rapport behandlar vi all anskaffning på Försvarsmaktens anslag 1:3 och 1:4, vilket innefattar andra utgifter än sådana som i statliga myndigheters redovisning ger upphov till tillgångar. Vi använder begreppet ”investeringar” i en bred bemärkelse som omfattar såväl köp av nya vapensystem som ersättningsinvesteringar och andra utgifter för vidmakthållande.

Sammanfattningsvis bereder planeringen av Försvarsmaktens anskaffning större osäkerheter än planeringen för trafikinfrastruktur. Det är troligare att projekt som finns med i den långsiktiga planeringen blir inaktuella innan det blir dags att göra beställningar än inom trafikområdet. Det är också troligare att projekt på försvarsområdet hinner förändras under den tid som går från långsiktig planering till genomförande än på trafikområdet. Omvärldsfaktorer som påverkar nyttan av en investering är svårare att prognosticera och förändras mera överraskande på försvarsområdet än på trafikområdet. Försvarsområdet rymmer mer av teknikupphandling än trafikområdet och skalfördelar gör sig gällande i högre grad på försvarsområdet än på trafikområdet.

Båda områdena har ett mycket stort antal små projekt och ett mindre antal mycket stora projekt. Det är de stora projekten som står för huvuddelen av kostnaderna på båda områdena. De stora projekten tar många år att utveckla, beställa och genomföra och leder visserligen till god förutsebarhet men också till betydande låsningar i medelsanvändningen. De stora projekten förorsakar också starkt varierande utgifter, vilket är svårt att hantera med årliga jämnstora anslag. Väg- och banbyggen betalas vanligen efter en betalningsplan som är kopplad till hur bygget framskrider. Försvarsmateriel betalas av Försvarsmakten till Försvarets materielverk i viss utsträckning först vid

⁵ Regeringen (2012) *Årsredovisning för Staten 2011*, skr. 2011/12:01.

leverans, medan Försvarets materielverk kan betala leverantörer på mycket olika sätt – med förskott, enligt en betalningsplan som är kopplad till hur produktionen framskrider och när leverans har skett och godkänts. För Försvarsmakten skapar det starkt varierande utgifter, som ska hanteras inom ramen för årliga, relativt lika stora anslag.

Trafikverket gör sina investeringar i vägar och järnvägar för allmänt bruk inte för den egna verksamheten. Trafikverkets investeringar är på så sätt verksamhetens slutprodukter – färdiga vägar och järnvägar för allmänt bruk. Försvarsmaktens investeringar görs istället för att användas av Försvarsmakten och dess personal i den egna verksamheten. Investeringarna är på så sätt en ”insatsvara” till en slutprodukt som kan ses som krigsförbanden i insatsorganisationen och deras försvarsförmåga. Denna principiella skillnad skulle kunna tala för ökade möjligheter till lånefinansiering av försvarsinvesteringarna. Den medför också en mer komplicerad planering i två steg som påverkar varandra: en militärstrategisk planering och en materielplanering.

En skillnad finns genom att försvarsmateriel måste värderas utifrån sin relativa effekt gentemot en potentiell motståndare och prestanda hos dennes försvarsmateriel medan trafikinvesteringar kan värderas mer oberoende av omvärldsförändringar.

Minskande serielängder inom försvarsmaterielanskaffningen medför starkt ökade styckkostnader när materielen inte köps ”från hyllan” utan är specialbeställd, vilket gäller en mycket stor del av materielanskaffningen.

6 Planering för investeringar

Det slutliga genomförandet av investeringar – vare sig det gäller försvarsmateriel eller vägar och järnvägar – hänger i mycket stor utsträckning på god planering. Är planeringen väl gjord ökar utsikterna, när investeringen eller projektet väl ska genomföras, att genomförandet går smidigt och att uppdykande problem – omvärldsförändringar, tekniska problem, fördyringar, juridiska komplikationer etc. – ska lösas. Med god planering avses inte i förväg fastlagda planer som ska följas till punkt och pricka utan att alternativ har utretts och vägts mot varandra, risker och svårigheter förutsetts och analyserats och handlingsberedskap förberetts.

Det är många aktörer inblandade i statliga investeringar, särskilt när investeringarna är av en viss omfattning. Flera delar av en myndighet förbereder en investering. Flera departement – och statsråd är ofta inblandade. Stora investeringsbeslut går ofta på remiss till andra statliga myndigheter, berörda kommuner, intresseorganisationer, m.fl. Om beslutet om en viss investering ska hålla när det väl kommer till genomförande är det viktigt att de som på olika sätt deltagit i beslutet och som har möjlighet att påverka själva genomförandet – som beslutsfattare, finansiär, opinionsbildare, etc. – ska känna sig nöjda med planeringen och helst vara övertygade om investeringens angelägenhet.

6.1 Långsiktig (strategisk) planering

Trafikverket

Planeringen för de mycket stora investeringarna i vägar och järnvägar samt drift och underhåll av dessa har sedan länge skett i strukturerade former. I många år har stommen i den långsiktiga planeringen varit tioårsplaner för vägar och järnvägar. En ny, av regeringen än starkare styrd, planeringsprocess är nu under införande.⁶

Den nya planeringsprocessen har 12 års tidshorisont. Den nu gällande nationella planen avser också 12 år, medan föregående långsiktiga planer var på 10 år. Planen fastställs av regeringen efter ett omfattande förberedelsearbete. Detta tar sin början ett eller två år innan regeringen lägger en så kallad inriktningsproposition på riksdagens bord. Till grund för den inriktningsproposition som regeringen avgav den 15 oktober 2012 låg bland annat Trafikverkets Kapacitetsutredning.⁷ Den utredningen hade arbetats fram under ett års tid på basis av direktiv från regeringen. Även andra utredningar låg till grund för denna proposition. Redan i dessa utredningar redovisas konkreta investeringsobjekt. I Kapacitetsutredningen omnämns exempelvis vissa projekt och redovisas preliminära kostnadsberäkningar för dessa. Såväl kostnader som tidplan för respektive objekt rymmer på detta stadium en betydande osäkerhet.

Regeringen lägger en proposition i riksdagen med viss inriktning av investeringarna och ram för de sammanlagda investeringarna under en tolvårsperiod. Därutöver finns en ram för drift och underhåll som är uppdelad på respektive väg och järnväg. Ramarna anges i fast pris. Ett förslag med ramar för den regionala planeringen i respektive län/region ingår. Detta sker således efter visst utredande av berörda myndigheter, idag främst av Trafikverket. Trafikverket har under utredningen konsulterat de regionala myndigheterna och dessa har också beretts tillfälle att ge synpunkter på den slutliga rapporten. Beslut med anledning av den senast avgivna inriktningspropositionen togs av riksdagen den 18 december 2012.⁸ I regeringens proposition är beslutsunderlaget översiktligare, färre

⁶ Den nya planeringsprocessen beskrivs utförligt i, Regeringen (2012) *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

⁷ Trafikverket (2012) *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, publikationsnummer 2012:100.

⁸ Prop. 2012/13:25, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119.

projekt beskrivs och kostnadsberäknas. I propositionen kommenteras planeringsläget sålunda:

”De åtgärder som ligger i början av planerna är ofta väl utredda medan kostnaderna för objekt i slutet av planerna ofta mer har karaktären av grova uppskattningar av omfattning och kostnader. Kostnaderna för de objekt som finns i nuvarande planer har ökat kraftigt sedan planerna fastställdes. Det är därför nödvändigt att ompröva innehållet i planerna och med ett öppet förhållningssätt överväga vilka åtgärder som effektivast tar hand om de utmaningar och möjligheter som identifieras för perioden 2010–2021 och därefter. Även med de utökningar av medel som regeringen föreslår kommer tuffa krav på skarpa prioriteringar att ställas.”⁹

Riksdagens beslut innebär således översiktliga ställningstaganden till vissa större projekt och till den länsvisa fördelningen av medel för regional trafikplanering samt till den totala ramen för tolv år.

Sedan riksdagen beslutat om inriktningspropositionen beslutar regeringen om direktiv till Trafikverket för att initiera en åtgärdsplanering på grundval av bland annat propositionen och riksdagens beslut. I direktiven har beslutsunderlaget beträffande objekt, kostnader och tidplan preciserats något. Bland annat ingick i direktiven år 2008 en så kallad närtidssatsning för åren 2009–2010 som bestod av cirka 30 projekt, som var för sig specificerades kostnadsmässigt. Vidare utpekades vissa stora projekt. I övrigt hänvisades till de systemanalyser som regioner och olika trafikverk gjort. De regionala ramarna meddelas berörda regioner, landsting och samverkansorgan. Inom dessa ramar är regionerna i stort sett fria att planera efter eget huvud. Trafikverket har i uppdrag att samordna planeringen.

Direktiven till åtgärdsplaneringen för den nya 12-årsplanen beslutades den 20 december 2012.

Åtgärdsplaneringen sker i Trafikverket och i regionala enheter – 4 länsstyrelser, ett antal kommunala samverkansorganisationer och tre regionala självstyrelseorgan. Detta utmynnar i en nationell plan och ett flertal regionala planer. Trafikverket samordnar denna planering och sammanställer den nationella investeringsplanen. Den beräknas vara klar och överlämnas till regeringen i juni 2013. Planen består av preciserade projekt med budgetar och tidplaner för en period om 12 år, 2014–2025. För de senare åren i planen är det mera inriktning än konkreta projekt. De regionala planerna fastställs av de regionala enheterna. Detta sker först i december 2013.

Under något mer än ett halvår bereds planen i regeringskansliet efter att ha varit på remiss. I början av 2014 beräknas regeringen fastställa den nya tolvårsplanen, som ersätter den tidigare som gäller 2010–2021. Projekt, budgetar och tidplan är då preciserade i tolvårsplanen. Kostnaderna är beräknade i fast pris¹⁰. De länsvisa regionala planerna fastställs slutligen av de länsplansupprättande myndigheterna. De har ganska stor frihet att göra omprioriteringar inom sina respektive ramar.

12-årsplanen är en enda lång lista av projekt. När den slutligen fastställs har regeringen efter hörande av riksdagen och ett stort antal remissinstanser tagit preliminär ställning till dessa. Projekten har genomgått omkalkyleringar i flera steg. Planeringen har stegvis drivits från en mer övergripande systemanalys till en konkret objektsplanering. Alternativ ska ha prövats enligt den s.k. fyrstegsprincipen. Regeringen har i sitt arbete med att ta ställning till 12-årsplanen haft viss hjälp av Trafikanalys. Redan 1993 flyttades prognosverksamheten vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) till Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn som

⁹ Prop 2012/13:25, s. 76

¹⁰ För planen 2010–2021 se, Trafikverket (2011) *Nationell plan för transportsystemet 2010–2021*, publikationsnummer 2011:067, bilaga 5.

arbetade i nära anslutning till det dåvarande Kommunikationsdepartementet. I nästa steg fördes uppgifterna över till en egen myndighet, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), som år 2010 ersattes av Trafikanalys.¹¹

Regeringens beslut och fastställelse av 12-årsplanen ger Trafikverket god grund att fortsätta planering, förbereda projektering och upphandling av projekt som sträcker sig 12 år – och längre, eftersom vissa projekts genomförande kan ta flera år – framåt i tiden. Denna långsiktiga planering sker en gång per mandatperiod, dvs. med fyra års mellanrum.

Den långsiktiga planeringen är dock inte en fullmakt att genomföra några projekt – den erhåller Trafikverket och de länsplansupprättande myndigheterna inte förrän beslut om finansiering tas i samband med budgetpropositionen. Slutligt klartecken erhåller Trafikverket och de länsplansupprättande myndigheterna först med regleringsbrevet till Trafikverket.

På många sätt förefaller trafikinfrastrukturplaneringen vara föredömlig. Bilden kan därför behöva nyanseras. I den inriktningsproposition som lades för fyra år sedan hette det:

”Det har vållat stora problem och mycket besvikelse att den volym åtgärder som planerades för perioden 2004–2015 inte kunnat genomföras. För regeringen är det av största betydelse att kunna konstatera att den föreslagna planeringsramen är realistisk, genom att den står i samklang med de anslagshöjningar som föreslagits i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 22). Därmed kommer planeringsramen denna gång, till skillnad från vad som var fallet med planerna för 2004–2015, att kunna fylla sin funktion, genom att förutsättningar skapas för att de åtgärder som senare beslutas faktiskt ska kunna genomföras.”¹²

Riksrevisionen pekar i sin senaste rapport på området på ett antal problem. De viktigaste sammanfattas som:

*”att planering inte genomförs i enlighet med fastlagda transportpolitiska principer; om effektiva åtgärdsval [fyrstegsprincipen, vår anmärkning]; att transporter är underprissatta i förhållande till sina rörliga kostnader; att överskattade nyttor och underskattade kostnader föreligger i beslutsunderlagen; att planeringen brister i att i tid fånga upp kostnader; att en systematisk uppföljning saknas på flera områden.”*¹³

Att uppföljningen brister – fr.a. när det gäller projektens kostnader – förvånar, och bereder problem när det gäller att förbättra produktiviteten i anläggnings- och driftverksamheten, vilket är en av riksdag och regering uttalad målsättning för planeringen och förverkligandet av trafikinfrastrukturen.¹⁴

Försvarsmakten

Försvarsmaktens planering tar sin utgångspunkt i perspektivstudierna, som bedrivs med 10-20 års framförhållning och som omfattar utvecklingen inom säkerhetspolitik, samhälle, teknik, operativ doktrin och framtida konflikters karaktär. Perspektivstudierna genomförs normalt vart fjärde år, ibland mer ofta. Till grund för perspektivstudierna ligger de samlade besluten till dags dato av riksdag och regering. Regeringen ger normalt inte Försvarsmakten några särskilda direktiv inför perspektivstudierna, men det förekommer.

¹¹ Myndigheten Trafikanalys analyserar och utvärderar svensk transportpolitik och ansvarar för den officiella statistiken på transportområdet. Trafikanalys tar också fram kunskapsunderlag till transportpolitiska beslutsfattare och arbetar för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet.

¹² Proposition 2008/09:35, sidan 75.

¹³ Riksrevisionen (2012) *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?*, RiR 2012:21, sidan 10.

¹⁴ J.-E. Nilsson (2012) *På spaning efter den innovativa myndigheten*, R757, VTI 2012.

Andra utgångspunkter för den långsiktiga planeringen är riksdagens och regeringens andra uppdrag till försvaret, såsom att utgöra stöd för samhället i olika krissituationer.

Ur perspektivstudierna härleds i stora drag ett antal alternativa militärstrategiska scenarier, med tillhörande uppbyggnad av svenskt försvar, materielbehov och materielinköp. Det har gjorts kostnadsberäkningar, som varit översiktliga. Ett verktyg för att förbättra beräkningarna av de ekonomiska konsekvenserna av perspektivstudiernas olika alternativ för framtida försvarsutformning – BEMPA (Beräkningsverktyg för ekonomi materiel personal och anläggningar) – används för denna översiktliga kostnadsvärdering.

Perspektivstudierna har ingen angiven ekonomisk ram att utgå ifrån och ska heller inte vara bundna av ekonomiska begränsningar. Referensalternativet brukar dock utgå från en prolongerad ekonomisk ram på nuvarande reala, inflationsjusterade nivå. Arbetet har som syfte att studera olika framtida scenarier och att därav dra de militära och ekonomiska slutsatserna. Slutsatserna varierar starkt beroende på antagandena rörande mål, omvärld, hot, teknisk utveckling m.m. Ett av alternativen, som skulle kunna kallas referensalternativ, är den insatsorganisation som riksdag och regering beslutat, för närvarande IO14. I grova drag beskrivs vilken materiel som de olika alternativen förutsätter.

Perspektivstudierna och andra studier av långsiktig karaktär sammanfattas i Försvarsmaktens strategiska inriktningsdokument (FMSI). 2012 var första gången detta dokument producerades. FMSI kan ses som ett svar på behovet av en fastare långsiktig planering, sedan statsmakterna upphört med återkommande försvarsutredningar. FMSI:s tidshorisont är kortare än perspektivplaneringens, bara 8 år. Den innehåller bl.a. en beskrivning och bedömning av det säkerhetspolitiska läget och tillståndet inom försvaret. En hemlig del redogör för utvecklingen av insatsorganisationen. Med detta steg lägger sig Försvarsmaktens planering i fas med riksdagens och regeringens aktuella beslut rörande inriktning och ekonomi.

Riksdagens och regeringens beslut med långsiktig inriktning – övergripande försvarspolitikiska mål, insatsorganisationens omfattning, ersättande av värnplikten med en yrkesarmé, vissa stora materielbeställningar etc. – tas på grundval av rapporter från Försvarsberedningen – en stående kommitté under regeringen för parlamentariskt samråd – interna utredningar inom Försvarsdepartementet och utredningar gjorda av Försvarsmakten, vissa gjorda på uppdrag av regeringen.

Tidigare tog försvarsplaneringen sin början i en parlamentarisk försvarsutredning. Där fastställdes mål för försvaret och specificerades en uppsättning förband som skulle svara mot målen. Den sista försvarsutredningen i denna form kom 1988. Sedan början av 1990-talet har den parlamentariska förankringen skett i Försvarsberedningen. Den har blivit en stående kommitté av representanter för samtliga partier. Försvarsberedningens arbete styrs av regeringens direktiv och beredningen arbetar med strategiska frågor som omvärldsanalys, principer för personalförsörjningen m.m. Men Försvarsberedningen tar inte det helhetsgrepp på försvaret som tidigare försvarsutredningar gjorde.

Den inriktningsproposition som nu – efter riksdagens ställningstagande – gäller är från 2009.¹⁵ Den hade föregåtts av en rapport från Försvarsmaktens perspektivstudier, två rapporter från Försvarsberedningen, samt en särskild analys gjord inom Försvarsdepartementet med anledning av det då nyligen timade kriget mellan Ryssland och Georgien.¹⁶ Vidare hade Försvarsmakten utarbetat ett underlag på basis av regeringens planeringsanvisningar. I planeringsanvisningarna fanns en angiven ram för summan av

¹⁵ Regeringen (2009) *Ett användbart försvar - försvarspolitik proposition*, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

¹⁶ Försvarsmakten (2007) *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, bet. HKV 2007-12-20 23 382:63862; Försvarsberedningen (2007) *Säkerhet i samverkan - Försvarsberedningens omvärldsanalys*, Ds 2007:46; samt Försvarsberedningen (2008) *Försvar i användning*, Ds. 2008:48.

anslag fem år framåt på 38,9 mdkr i 2009 års prisnivå. Fördelningen på anslag och anslagsposter skulle följa fördelningen i budgetpropositionen för år 2009, men Försvarsmakten gavs möjlighet att föreslå framtida förändringar.¹⁷ Detta underlag överlämnades den 30 januari 2009, remitterades till ett antal myndigheter, varefter regeringens proposition lades den 19 mars samma år.¹⁸

Inriktningspropositionen specificerar en insatsorganisation – antal förband av olika typ. I propositionen angavs också en del krav på dessa förband och insatsorganisationen som helhet. Propositionen utmynnade i mål för försvaret, krav på operativ förmåga och inriktning av insatsorganisationen. Den enda ekonomiska ram som angavs var vad som föreslogs i den föregående budgetpropositionen, vilket innebar en anslagsprognos tre år framåt för hela försvaret. Någon särskild ram för försvarsmateriel angavs inte. Ej heller nämndes särskilda objekt utom i allmänna ordalag (med ett undantag, ett ledningssystem som skulle kosta 4 mdkr).

Regeringen har, efter kraftfulla signaler från Försvarsmakten i april 2012, svarat att den uppfattat att det föreligger en diskrepans mellan ”ekonomi och verksamhet”. Detta sker i budgetpropositionen för år 2013:

*”Regeringen kommer fortsätta följa försvarsomställningen noggrant för att kunna vidta de åtgärder som krävs. Frågan om långsiktig balans mellan ekonomi och verksamhet kommer att vara central både inom Regeringskansliet och inom Försvarsberedningen. Försvarsmaktens bedömning om kommande ekonomiska underskott föranleder behov av att, i en samlad process i Regeringskansliet, inleda ett arbete i syfte att skapa balans mellan verksamhet och ekonomi. Arbetet ska ge regeringen möjlighet att fatta strategiska beslut i syfte att genomföra huvudinriktningen i det senaste försvarsbeslutet. Vidare ska arbetet så långt möjligt samordnas processmässigt med arbetet inför en ny försvarspolitik inriktningsproposition, inklusive Försvarsberedningens arbete.”*¹⁹

Sammanfattning

Inriktningspropositionen när det gäller försvaret är av en annan karaktär och är framtagen på ett helt annat sätt än inriktningspropositionen för trafikinfrastrukturen. Försvarspropositionen anger i och för sig tämligen konkret vad som ska åstadkommas – en bestämd insatsorganisation till ett bestämt datum. Det kan sägas motsvara de väg- och banprojekt som infrastrukturpropositionen specificerar. Men till skillnad från infrastrukturplanen specificerar inriktningspropositionen för försvaret inte vad som krävs för att nå målet – den beslutade insatsorganisationen – och vad helheten kommer att kosta. Efter riksdagens beslut om försvarets inriktning i enlighet med propositionen upphör den tidigare begränsade dialogen med Försvarsmakten och ersätts av en order: verkställ! Den långsiktiga ekonomiska ramen saknas i den långsiktiga försvarsplaneringen så som den kommer till uttryck i inriktningspropositionen. Infrastrukturpropositionen innehåller däremot en bestämd ekonomisk ram, förslag till fördelning av regionala ramar och ett antal projekt, förutom mer allmänna inriktningsmål. På dess grundval, efter riksdagens beslut, ger regeringen i nästa steg direktiv till åtgärdsplanering. Efter ytterligare dialog i form av myndigheternas redovisning och departementets ställningstagande till åtgärdsplaneringen preciseras den långsiktiga planen så gott som till 100 procent i konkreta projekt.

Försvarspropositionens innehåll har inte byggts upp och byggts under på samma sätt som trafikinfrastrukturpropositionen. Det som skiljer är omfattningen av dialogen mellan

¹⁷ Regeringen (2008) *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 5, 2008-11-06.

¹⁸ För underlaget se, Försvarsmakten (2009) *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, bet. HKV 2009-01-30 23 383:51503.

¹⁹ Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 6, Försvar och samhällsberedskap, sidan 38.

Försvarsberedningen/Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Infrastrukturpropositionen har tagits fram i en iterativ process mellan regeringen och myndigheter med regeringsdirektiv och utredningar och nya regeringsdirektiv och nya utredningar. Successivt preciseras planeringen från systemanalyser till objektsplaner. Visst levererar Försvarsmakten underlag till regeringen på dess begäran. Men det sker inte i någon systematisk process utan ad hoc. Riksdag och regering tar olika beslut om den långsiktiga inriktningen – att ersätta värnplikten med ett yrkesförsvar, beslut om deltagande i internationella insatser, beslut om stora vapenköp, fastställande av en bestämd insatsorganisation. Varken regeringen eller Försvarsberedningen tar officiellt ställning till Försvarsmaktens perspektivstudier. Det är också svårt att göra det utan prislappar på de olika alternativen. I trafikinfrastrukturplaneringen sker framtagandet av det slutliga beslutsunderlaget i en iterativ process, varunder Trafikverket och Näringsdepartementet successivt preciserar den långsiktiga inriktningen och konkretiserar dess innehåll, projektmässigt och kostnadmässigt. Den politiska ledningen deltar aktivt i denna dialog.²⁰

Regeringen – Näringsdepartementet – har stöd i sitt arbete med den nationella planen i en myndighet – Trafikanalys – som har som uppdrag att göra utvärderingar på kommunikationsområdet. Någon motsvarande myndighet för oberoende studier och utvärdering finns inte på försvarsområdet. FOI skulle kunna ge regeringen detta stöd men används i allmänhet inte i denna roll.

På trafikområdet avslutas den långsiktiga planeringen med att regeringen fastställer den långsiktiga, nationella planen, som då är en tämligen detaljerad, lång lista över projekt och deras kostnader. På försvarsområdet slutar den långsiktiga planeringen tämligen oavslutat. Inriktningspropositionen lämnar mycket outklarat. Därför kan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten fortfarande stå mycket långt ifrån varandra när genomförandet ska börja.

6.2 Planering på kort sikt

Genomförandet av den långsiktiga planeringen börjar med planering för den korta sikten.

Trafikverket

På grundval av den fastställda nationella planen tar Trafikverket fram sitt budgetunderlag för de kommande tre åren. Trafikverket anger i budgetunderlaget vilka projekt som redan är igång, vilka projekt som kan igångsättas och när, tillsammans med ett förslag till ramanslag för år 1 för respektive vägghållning och banhållning, förslag till bemyndiganderamar och förslag till låneramar för vägar respektive järnvägar.

I kommande budgetpropositioner avses regeringen ge klartecken för igångsättning av projekt vars byggstarter ligger inom de närmaste tre åren. De ska vara färdigplanerade, väg- och järnvägsplaner ska ha vunnit laga kraft, ev. miljöprövning av regeringen ska vara gjord.

²⁰ Regeringen (2012) *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, prop. 2012/13:25, skriver: ”I arbetet med denna proposition har dialoger förts med olika aktörer i samhället bl.a. genom följande möten och seminarier: regionseminarier med infrastrukturministern den 6 april och den 25 oktober 2011; nationellt forum med infrastrukturministerns statssekreterare och politiska företrädare för regionerna den 18 november 2011; presseminarium med infrastrukturministern den 19 april 2012; seminarium med infrastrukturministern och berörda intressenter från hela landet den 8 maj 2012; möte den 22 maj 2012 med Logistikforum (regeringens rådgivande organ i logistikfrågor, som består av företrädare för näringsliv, myndigheter intresseorganisationer samt universitet och högskolor) då frågor om planering av transportinfrastruktur behandlades; möte med Trafikverket och regionala planupprättare på tjänstemannanivå den 14 juni 2012.”

²⁷ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 22, sidan 64.

I en separat skrivelse insänds samtidigt med budgetunderlaget nu i mars 2013 en lista på projekt vars byggstartar ligger 4-6 år framåt och som föreslås förberedas för byggstart. Avsikten är att regeringen i kommande budgetproposition - eller på annat sätt - ska ge klartecken för att planera för byggstart av sådana projekt.

Försvarmakten

Försvarmakten bedriver en mycket omfattande planeringsverksamhet. Denna planeringsverksamhet pågår året om och är mycket detaljerad. Flera olika planeringsprocesser krockar i och förstärker varandra. Planeringen används internt inom Försvarmakten för att styra dess verksamhet och för att styra Försvarets materielverk. Det är också samma planeringsverksamhet som avkastar underlag till försvarsutredningar och försvarsberedningen, budgetunderlag till regeringen, planeringsunderlag för regeringens inriktningspropositioner och underlag för regeringens beslut om materielanskaffning. De underlag som används inom Försvarmakten paketeras om för att svara på Förvarsdepartementets och Förvarsberedningens frågor.

Den korta siktens planering är ett utflöde av denna mer omfattande planering.

Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) är första steg i formuleringen av en verksamhetsplan för Försvarmakten. Den har en 10-årig planeringshorisont. Den innefattar i princip all verksamhet – rekrytering, utbildning, övning, materielinköp, omorganisationer m.m. – som krävs för att iståndsätta den beslutade insatsorganisationen (IO14) och vidmakthålla denna insatsorganisation, plus de andra uppgifter som Försvarmakten har. Men FMUP är mycket översiktlig. ÖB ger därför årliga, konkreta verksamhetsuppdrag. Tidigare har verksamheten preciserats i Försvarmaktens produktionsplan (PRODP). F.n. sker detta inte därför att förbandsmålsättningar efter 2014 inte lagts fast till följd av att statsmakterna inte lagt fast inriktningen efter år 2014. Steget från den långsiktiga, strategiska planeringen – perspektivplanering, FMUP – till den kortfristiga verksamhetsplaneringen är därför f.n. långt och brister i spårbarhet, dvs. att kopplingen mellan lång och kort sikt är svag. Möjligen kommer en försvarspolitisk inriktningsproposition 2015 reda ut detta.

Materielplaneringen löper parallellt med den övergripande och långsiktiga planeringen. Utgångspunkten för materielplaneringen är i hög grad den beslutade insatsorganisationen. Materielplanen innehåller pågående och planerad materielanskaffning för de kommande tio åren. De omsättningar av materiel som inte inrymts i planen, men som kommer att uppnå ”*end of life*” (EOL) efter planeringsperioden, hamnar i den långsiktiga behovsöversikten (LBÖ). Underlaget i LBÖ visar när omsättningen bör ske med hänsyn till EOL och vad det skulle kosta. Kostnaderna för omsättning av de berörda systemen i LBÖ är en uppskattning som baseras på vad det *idag* skulle kosta att omsätta de befintliga systemen med motsvarande teknisk förmåga. Materielplanen stäms av mot de ekonomiska ramar som regeringen redovisat i tidigare års anslagsprognoser i budgetpropositionen och ibland också i särskilda planeringsanvisningar. Det har förekommit att Försvarmakten i budgetunderlaget ålagt att planera inom alternativa, långsiktiga ramar – en byggd på oförändrade anslag, en annan på sänkt ram och ytterligare en på en höjd ram. Detta har gett regeringen en viss uppfattning om konsekvenserna av dess och riksdagens övergripande beslut rörande försvaret och kan ses som en form av dialog – även om den är sällsynt och ofullständig.

Materielplanen fastställs i samband med budgetunderlaget. Överbefälhavaren har då gjort sina avvägningar – materiel mot materiel, materiel mot förbandsverksamhet osv. – och levererat ett budgetunderlag innefattande en specificerad investeringsplan (förslag till materielinköp). Avvägningarna innebär vanligtvis att vissa nya anskaffningsbehov läggs in, medan andra stryks eller senareläggs till efter planeringsperioden. Omsättningsbehoven inom ramen för LBÖ tenderar därför att växa och är för närvarande omkring 30 procent över budgetpropositionens prognoser för anslag för materielinköp.

Investeringsplanen gäller bara det ena av anslagen, 1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar, och är bara treårig. Anslaget 1:4 Vidmakthållande och avveckling, som är i

samma storleksklass och också gäller materielinköp, görs inte till föremål för någon investeringsplan som regeringen beslutar om. Försvarmaktens materielplan omfattar all materiel, vare sig det gäller ny eller förnyelse.

Sammanfattning

Medan Trafikverkets planering på kort sikt är ett okomplicerat utsnitt av en nationell plan som riksdag och regering antagit är Försvarmaktens planering på kort sikt en komplicerad långsiktig planering som omvandlas i en kortsiktig planering genom en avvägningsprocess för att rymma de mest angelägna projekten inom det anslag som Försvarmakten tror sig kunna påräkna. Prioriteringen av och avvägningen mellan dessa grannliga och betydelsefulla projekt sker helt och hållet inom Försvarmakten, på högsta nivå. Varken den bakomliggande materielplanen och dess projekt – med undantag av vissa större projekt – är förankrade i regeringen eller riksdagen, än mindre de avvägningar som görs inför genomförandet. Den investeringsplan som regeringen och riksdag tar ställning till är bara treårig och gäller enbart det ena av materielanslagen.

7 Finansieringen av Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar

I detta kapitel beskrivs och jämförs hur Trafikverkets och Försvarsmaktens investeringar finansieras.

Grunden till finansieringen är riksdagens beslut i samband med budgetpropositionen. Riksdagen kan därefter fatta tilläggsbeslut genom så kallade ändringsbudgetar, vanligtvis i samband med regeringens ekonomiska vårproposition. Riksdagens beslut gäller anslag för det närmaste året, beställningsbemyndiganden och låneramar. Riksdagen tar också beslut rörande vissa stora investeringar.

Inom den ram riksdagen beslutat preciseras myndigheternas handlingsutrymme ytterligare av regeringen genom regleringsbrev. I dessa delas anslagen upp i anslagsposter för olika ändamål. Där medges myndigheterna också möjligheter att överskrida anslagsposterna med visst belopp (anslagskredit) och att föra ej använda anslagsmedel vidare till nästa år (anslagssparande). I regleringsbrev, som kan ändras flera gånger under året, kan hela eller visst belopp av ackumulerat anslagssparande dras in. Myndigheterna ges i regleringsbrevet också en ram för räntekontokredit i Riksgälden för att hantera differenser mellan anslagsinbetalningar och utgifter. Regeringen kan också förbehålla sig rätten att själv disponera en del av anslaget och även besluta om så kallade limiter, det vill säga gränser för myndighetens utgifter på ett anslag. Regeringen kan också föreskriva att vissa, stora investeringar underställs dess beslut innan de effektueras.

Vi ska nu beskriva Riksdagens senaste beslut i samband med budgetpropositionen och regeringens därpå följande beslut rörande regleringsbrev till Trafikverket respektive Försvarsmakten. Vi beskriver enbart det som gäller investeringar (Trafikverkets anslag 1:1 och 1:2 samt Försvarsmaktens anslag 1:3 och 1:4).

7.1 Trafikverket

Budgetpropositionen

Medelstilldelningen, som är förutsättningen för att en myndighet ska kunna sätta igång projekten, sker i riksdagens behandling av budgetpropositionen. Regeringen utarbetar och lägger fram budgetpropositionen i september. Riksdagen beslutar bara om anslag ett år i taget, men ger också en prognos för de följande tre åren, då i löpande priser (en jämförelse i fast pris finns i fotnot).

Trafikverkets anslag för 1:1 Vaghållning och 1:2 Banhållning har fått användas till projekt i den nationella planen, men utan närmare specificering och i den omfattning som lån som Trafikverket tagit upp och extern finansiering medgivit. I budgetpropositionen för år 2013 heter det: "Trafikverkets investeringar omfattar de investeringar som fastställts av regeringen i den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021 och av länen i de regionala planerna. Trafikverkets investeringsvolym bestäms av anvisade anslag, de lån Trafikverket tar upp och de tillskott som erhålls via medfinansiering, bl.a. externa bidrag från kommuner och bidrag från EU (TEN-bidrag)."²⁷ Regeringen och Trafikverket har således getts ett mycket stort inflytande över i vilken ordning och i viss mån i vilken takt projekt i den nationella planen genomförs.²⁸

²⁸ Riksdagen beslutade med avseende på väg- och baninvesteringar med anledning av BP för 2013 (1) ett ramanslag för vaghållning och ett för banhållning, (2) ett bemyndigande för väg- och ett för banhållning, (3) en ram för lån i Riksgälden avseende prioriterade vägprojekt och en avseende prioriterade järnvägsprojekt (en särskild låneram för Botniabanan).

Anslagen omfattar såväl investeringar som drift, bidrag m.m. Riksdagen informeras enbart om en beräknad volym investeringar i vägar enligt den nationella planen och en volym enligt de regionala planerna respektive en volym i järnvägar. Regeringen har därför frihet att i regleringsbrev till Trafikverket styra avvägningen investeringar, drift och underhåll m.m.

Nu är en ny planeringsprocess för trafikinfrastruktur under införande, innebärande en uppstramning. De större projekt som Trafikverket och regeringen bedömer vara färdiga att börja bygga de närmaste tre åren – år 1-3 – och de därefter följande tre åren – år 4-6 – ska då tas upp i budgetpropositionen. På vilket sätt de kommer att behandlas och beslutas av riksdagen är idag ännu inte bestämt. I budgetpropositionen för år 2013 signalerar regeringen att ”Perioden 2014–2016 ingår i den kommande planperioden och kommer att beskrivas närmare i regeringens infrastrukturproposition som lämnas till riksdagen inom kort”²⁹. Detta är ett första steg mot den nya planeringsprocessen. I nästa steg kommer den nya processen troligen att innebära att riksdagen kommer att informeras av regeringen om de föreslagna större projekten i respektive kategori (år 1-3 respektive år 4-6) i budgetpropositionen. Riksdagen kommer på detta sätt varje år informeras om några nya projekt i respektive kategori (en mycket stor del av de kommande årens investeringar upptas av redan igångsatta projekt och en rad mindre projekt lämnas åt Trafikverket att i enlighet med den långsiktiga planen genomföra utan särskilt regeringsbeslut). Trafikverket får då en framförhållning på 3 år för projekt som kan ”sättas igång” och 6 år för projekt som kan börja planeras för genomförande. Tidigare har bara den totala investeringsvolymen, det ettåriga investeringsanslaget, de samlade bemyndigandena och låneramen för vägar respektive järnvägar behandlats i budgetpropositionen. Objekten har inte specificerats i budgetpropositionen, om de inte varit speciella, t.ex. varit mycket stora, byggt på brukarfinansiering eller medfinansiering. Då har de omnämnts i budgetpropositionen och eventuellt också i vårbudgetpropositionen. Den enda specificeringen därutöver har varit att objekten ska ingå i den nationella, långsiktiga 12-årsplanen. Den nya planeringsprocessen innebär således en starkare styrning: regeringen och tar ställning till varje enskilt projekt först i den långsiktiga, nationella 12-årsplanen och sedan till planering och slutligen till igångsättning. Riksdagen hålls fortlöpande informerad.

Till stöd för regeringens ställningstagande finns, genom den planering som föregått, analyser av kostnader, samhällsekonomi, extern finansiering (brukarfinansiering eller medfinansiering), tidplan och effekter.

Det årliga budgetbeslutet kommer alltså att ge regeringen och Trafikverket en väl preciserad framförhållning på 3-6 år, det vill säga hälften av den 12-åriga planeringsramen redan dess första år. Beställningsbemyndiganden och låneramar åtföljer ställningstagandet till de projekt som får startas det kommande budgetåret och åren 2-3. Anslagsbeslutet är bara ettårigt men med beställningsbemyndigandena ges regeringen och Trafikverket klartecken att planera för en anslagstilldelning kommande år motsvarande bemyndigandena. Genom beställningsbemyndigandena gavs regeringen och Trafikverket tidigare en framförhållning utöver vad anslagsbeslutet för det kommande budgetåret gav – i detta avseende har framförhållningen alltså sträckts ut ytterligare två år.

Trafikverket har tillgång till ett bredare urval av finansieringsformer än Försvarsmakten. Merparten av Trafikverkets infrastrukturinvesteringar finansieras förvisso direkt genom myndighetens anslag, men därutöver tillkommer brukaravgifter, förskott från kommuner landsting eller enskilda, samt lån från Riksgälden. Trafikinfrastruktur betraktas förvisso inte som anläggningstillgångar som ska användas i den administrativa verksamheten varför sådana investeringar, likt krigsmateriel och befästningar, ska finansieras med anslag i enlighet med Budgetlagen (Kapitel 7, SFS 2011:203) och

²⁹ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 22, sidan 68.

Kapitalförsörjningsförordningen (§ 6, SFS 2011:210).³⁰ Riksdagen kan dock besluta att en viss investering får finansieras på annat sätt (Kapitel 7 § 6 SFS 2011:210). Det har riksdagen tidigare gjort beträffande vissa investeringar. Merparten av de lån som tagits upp ska återbetalas genom att Trafikverkets anslag 1:1 Väghållning belastas med kostnader för räntor och amorteringar. Undantag utgörs av lånen för nya Svinesundsförbindelsen och den nya bron över Motalaviken på riksväg 50 och längre fram även lånen för E4 Sundsvall och Skurubron som ska återbetalas med brukaravgifter samt för s.k. trängselskattefinansierade objekt. Lånen som ska finansieras med brukaravgifter är föremål för särskilda riksdagsbeslut. Övriga lån ska rymmas i gemensamma låneramar, en för vägprojekt och en för järnvägsprojekt.

Anslag 1:1 Väghållning används för väginvesteringar men också för drift och underhåll m.m. Medan Trafikverket erhöll 21 564 mnkr i anslag för väghållning år 2012 beräknas Trafikverket samma år ha investerat 16 862 mnkr i vägar. Återstoden av anslaget har använts till drift och underhåll m.m. Utöver själva anslaget har Trafikverket erhållit medfinansiering och tagit upp lån. När det gäller förskott beslutar riksdagen ingenting utom att förskotten ska inräknas i bemyndiganderamen. Regeringen anger i regleringsbrevet vissa restriktioner för hur omfattande förskotten (som är lån från kommuner och företag) maximalt får vara (se nedan). Riksdagen har tidigare inte tagit ställning till medfinansiering. I det nya planeringssystemet ska riksdagen göra det. Därutöver beslutar riksdagen en total ram för beställningsbemyndiganden som får ingås under nästa år och hur många år framåt i tiden de får omfatta. Ramen 2013 är på 29,8 mdkr och får sträcka sig till 2040.

Det finns särskilda anslag för användningen av trängselskatteinkomster, ett för Stockholm 1:11 och ett för Göteborg 1:14. Lånen som dessa inkomster går till att betala ska inrymmas i den gemensamma låneram för väg- och baninvesteringar som riksdagen beslutar.

Betydelsen av de olika finansieringskällorna framgår av tabell 7.1 nedan. Anslagen svarade år 2011 för 77 procent, lån för 19 procent och medfinansiering, förskottering m.m. för 4 procent av investeringarna. Den senare finansieringsformen förväntas öka dock kraftigt fr.o.m. 2012. De trängselskatteinkomster som används för investeringar är inräknade i anslaget och utgjorde 4 procent av dessa.

Tabell 7.1 Investeringsplan, anslag 1:1 (mnkr)

	Utfall 2011	Prognos 2012	Budget 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Total
Summa investeringar	12 099	16 862	14 972	17 768	17 978	17 389	97 068
Anslag	9 346	11 801	11 182	11 884	12 372	12 302	68 887
Lån i Riksgälden	2 277	1 882	1 673	3 337	4 129	3 962	17 260
Medfinans., m.m.	476	3 179	2 117	2 547	1 477	1 125	10 921
Summa finansiering	12 099	16 862	14 972	17 768	17 978	17 389	97 068

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, tabell 3.20.

Nedan framgår nettoupplåningen och till vilka objekt.

³⁰ ESV:s allmänna råd till 2 kap. 6 §: "Förutom infrastrukturella anläggningstillgångar som väg- och järnvägsanläggningar, betraktas inte heller krigsmateriel och befästningar, konst- och kulturföremål samt naturmiljöstillgångar som anläggningstillgångar som används i verksamheten. De ska därför inte finansieras med lån enligt bestämmelserna i 2 kap. 1 §".

Tabell 7.2 Beräknad nettoupplåning för vägprojekt, anslag 1:1 (mnkr)

	Ing. skuld 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Utg. skuld 2021
Broinvesteringar	88	-13	-12	-8	-8	-8	-8	-7	-6	-2	-2	14
E6 Svinesund	605	-42	-44	-46	-49	-51	-54	-57	-59	-62	-63	78
E6 Svinesund, tullstation	72	-72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prioriterade vägprojekt	4 682	538	118	-140	-240	-240	-240	-240	-240	-240	-243	3 515
E4 Sundsvall	440	386	688	305	90	28	26	24	22	20	17	2 046
Rv 50 Motala-Mjölby	484	130	175	2	-31	-34	-39	-44	-49	-54	-63	477
Västsv. infrastrukturpak.	115	355	0	185	112	17	268	529	346	223	73	2 223
Stockholms-överenskom.	0	0	0	2 120	3 098	3 550	4 062	4 597	4 623	3 390	2 860	28 300
Skurubron	0	0	27	150	192	167	143	36	20	-10	-11	714
System för adm.	147	247	-24	-82	-90	-90	-90	-17	-1	0	0	0
Summa	6 633	1 529	928	2 486	3 074	3 339	4 068	4 821	4 656	3 265	2 568	37 367

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, tabell 3.22.

Lånen betalas av med anslagsmedel. 2012 beräknas 273 mnkr av anslaget användas för räntor och amorteringar.

Tabell 7.3 Anslagsposter och delposter, anslag 1:1 (mnkr)

	Utfall 2011	Budget 2012	Prognos 2012	Förslag 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Myndighetsutövning	144	152	150	156	157	160	163
Investeringar i nationell plan	5 698	5 743	6 813	5 477	5 997	6 190	6 151
Investeringar i regional plan	2 170	2 675	2 498	2 874	2 870	3 067	3 177
Drift och underhåll	8 762	9 881	9 319	10 141	10 510	10 872	11 011
Räntor och återbet. av lån	67	198	273	392	424	443	458
Bärighet, tjälsäkring, m.m.	1 239	1 562	1 559	1 788	1 657	1 635	1 455
Bidrag för drift av enskild väg	995	1 040	1 092	1 061	1 079	1 093	1 109
Vissa bidrag till trafiksystem	0	0	137	0	0	0	0
Öv. effektiviseringsinsatser	283	311	320	316	322	724	734
Kammarkollegiets disposition	2	2	2	2	2	2	2
Summa	19 361	21 564	22 162	22 207	23 019	24 186	24 260

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, tabell 3.25.

Tabell 7:3 visar uppdelningen av anslaget 1:1 Väghållning i anslagsposter. I budgetpropositionen är detta endast en information till riksdagen. Det är i det av regeringen senare utfärdade regleringsbrevet som posterna slutligen fastställs.

Anslag 1:2 Banhållning används för järnvägsinvesteringar men också för drift och underhåll m.m. Medan trafikverket erhöill 14 731 mnkr i anslag för 2012 beräknas Trafikverket investera 13 393 mnkr i järnvägsanläggningar samma år (se tabell 7.4). Riksdagen har tidigare också beslutat att vissa järnvägsprojekt får finansieras med lån och beslutar också en total låneram. Citybanan anges dock vara det sista lånefinansierade projektet, förutom projekt som finansieras med trängselskatter. Därutöver beslutar riksdagen en total ram för beställningsbemyndiganden som får göras under det kommande budgetåret och hur många år framåt i tiden de får omfatta. Trafikverket får göra beställningar intill ett belopp av 84 mdkr som får sträcka sig till år 2050.

År 2011 utgjorde anslag 46 procent, lån 41 procent och medfinansiering 13 procent av den totala finansieringen. Även när det gäller järnvägar ingår vissa trängselskatteinkomster i anslagen.

Riksdagen informeras om en översiktlig investeringsplan för de närmaste fyra åren. Denna information kommer med den nya planeringsprocessen att utvecklas och innefatta större projekt som får sättas igång de närmaste tre åren respektive börja planeras för genomförande de därefter kommande tre åren.

Tabell 7.4 Investeringsplan, anslag 1:2 (mnkr)

	Utfall 2011	Prognos 2012	Budget 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Total
Investeringar i järnväg	11 534	11 846	9 490	8 351	9 067	10 892	61 180
El- och teleinvesteringar	701	812	625	564	471	492	3 665
Investering i anläggningstillg.	135	735	825	525	363	300	2 883
Summa investeringar	12 370	13 393	10 940	9 440	9 901	11 684	67 728
Anslag	5 745	6 430	5 417	5 706	7 671	9 913	40 882
Lån i Riksgälden	5 036	5 151	3 309	1 866	868	796	17 026
Medfinans., m.m.	1 589	1 812	2 214	1 868	1 362	975	9 820
Summa finansiering	12 370	13 393	10 940	9 440	9 901	11 684	67 728

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, tabell 3.29.

Riksdagen informeras även om nettouplåningen (tabell 7.5). Riksdagen tar beslut om en låneram för vägar och en för järnvägar samt särskilda låneramar för de brukarfinansierade projekten.

Tabell 7.5 Beräknad nettouplåning för järnvägsprojekt, anslag 1:2 (mnkr)

	Ing. skuld 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Utg. skuld 2021
Eldriftsanläggningar	1 811	564	391	336	157	148	139	130	120	111	102	4 009
Teleanläggningar	482	122	92	76	-48	-50	-51	-52	-54	-55	-56	406
Prioriterade järnvägsproj.	10 107	3 337	1 859	148	-277	-277	-627	-627	-627	-627	-627	11 762
Västsv. infrastrukturpak.	0	267	0	75	34	4	71	529	806	1 169	1 156	4 111
Botniabana	16 236	-429	-429	-429	-429	-429	-429	-429	-429	-429	-429	11 946
Summa	28 636	3 861	1 913	206	-563	-604	-897	-449	-184	169	146	32 234

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, tabell 3.31.

Lånen betalas med anslagen. Nedan (tabell 7.6) visas beräkningen av anslagsbehoven för räntor och amorteringar m.m. för järnvägar. 2012 beräknas 1 679 mnkr av anslagsmedel användas för räntor och återbetalning av lån för järnvägar.

Tabell 7.6 Anslagsbehov – räntor och återbetalningar, anslag 1:2 (mnkr)

Lån i Riksgälden	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Räntor	148	399	606	704	758	752	737	715	693	671	648
Amorteringar	87	125	151	453	463	474	834	845	855	866	876
Räntor Botniabanan	440	524	639	661	680	661	642	622	603	584	564
Amorteringar Botniabanan	429	429	429	429	429	429	429	429	429	429	429
Ränta Arlandabanan	30	42	42	42	45	45	45	45	45	45	45
Teleanläggningar	113	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140
Hyra matarledningar	13	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Summa	1 260	1 679	2 027	2 449	2 535	2 521	2 847	2 816	2 785	2 755	2 722

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 22, tabell 3.33.

En viktig fråga för myndigheterna är stabiliteten i finansieringen. Prognoserna i budgetpropositionen är ägnade att ge myndigheterna en bild av en trolig anslagsutveckling. Ser vi på utvecklingen från prognos till anslag och utfall för Trafikverkets två investeringsanslag är tendensen med något undantag ökande vilket visas av nedanstående tabeller.

Tabell 7.7 Regeringens budgetpropositioner (BP), anslag 1:1 (mnkr)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BP för år 2009	21 940	20 469	22 158					
BP för år 2010		20 645	21 650	20 902				
BP för år 2011	<i>21 017</i>		20 702	20 183	21 291	21 513		
BP för år 2012		<i>20 250</i>		21 564	22 030	21 788	23 260	
BP för år 2013			<i>19 361</i>		22 207	23 019	24 186	24 260

Anmärkning: Tabellen innehåller faktiska utfall (kursiv), av Riksdagen beslutade anslag (fetstil) och Regeringens prognoser i budgetpropositionen (normalstil). Regeringens prognoser inkluderar beräknade prisförändringar.

Tabell 7.8 Regeringens budgetpropositioner (BP), anslag 1:2 (mnkr)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BP för år 2009	14 188	14 909	13 788					
BP för år 2010		14 942	13 570	13 655				
BP för år 2011	<i>15 445</i>		12 824	11 841	12 382	12 252		
BP för år 2012		<i>15 041</i>		14 731	14 414	12 472	15 147	
BP för år 2013			<i>13 475</i>		15 187	15 634	17 910	20 045

Anmärkning: Tabellen innehåller faktiska utfall (kursiv), av Riksdagen beslutade anslag (fetstil) och Regeringens prognoser i budgetpropositionen (normalstil). Regeringens prognoser inkluderar beräknade prisförändringar.

Regleringsbrevet

De villkor som riksdagen genom sitt beslut om budgetpropositionen angivit för finansieringen överförs av regeringen till regleringsbrevet för Trafikverket.³¹ Trafikverket disponerar anslagen 1:1 Väghållning, 1:2 Banhållning, 1:3 Trafikverket, 1:11 Trängselskatt i Stockholm och 1:14 Trängselskatt i Göteborg samt ytterligare ett par mindre anslag. I regleringsbrevet lägger regeringen till andra villkor. Fr.a. delas anslagen upp i ett antal anslagsposter för specifika ändamål och med särskilda villkor. Vi begränsar oss här till beskrivning av investeringsanslagen.

Anslagen 1:1 och 1:2 delas båda upp i ett antal anslagsposter. Det viktiga i detta sammanhang är att väghållningsanslaget förses med en särskild anslagspost för investeringar enligt den nationella vägplanen (ap. 16.1) och en för de regionala vägplanerna (ap. 16.2). Banhållningsanslaget förses med en särskild anslagspost för investeringar (ap.10.1). Därmed är det inte möjligt för Trafikverket att självt föra pengar från drift och underhåll till investeringar och tvärt om. På framställan till regeringen kan denna medge sådana överföringar.

Till anslagsposterna är vissa villkor knutna. När det gäller anslagsposterna 16.1 och 16.2 öppnar villkoren upp för en något friare användning av medlen än att strikt hålla sig till den nationella planen respektive de regionala planerna. Bidrag och medfinansiering till lokala och regionala projekt är t.ex. möjliga. Detsamma gäller anslagsposten 10.1.

Slutligen knyts till respektive anslagspost villkor rörande anslagskredit och anslagssparande (se tabell 7.9).

³¹ Hela detta avsnitt bygger på, Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut III 1, 2012-12-18.

Tabell 7.9 Trafikverkets anslagskredit och anslagssparande (mnkr).

		2009	2010	2011	2012	2013
Anslag 1:1	Maximal anslagskredit	2 141	1 979	2 038	2 124	2 188
	(procent av anslaget)	(9,6 %)	(11,7 %)	(9,8 %)	(9,8 %)	(9,9 %)
	Maximalt anslagssparande	Allt	Allt	Allt	Allt	Allt
	(procent av anslaget)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)
	Ingående överföring	-420	870	1 099	1 832	
	Resultat	1 219		1 341		
	Omdisponerade anslagsbelopp	71		-23		
	Indraget anslagssparande	0		-377		
	Utgående överföring	870	1 099	1 832		
Anslag 1:2	Maximal anslagskredit	1 512	1 482	1 275	1 456	1 510
	(procent av anslaget)	(9,7 %)	(12,3 %)	(9,9 %)	(9,9 %)	(9,9 %)
	Maximalt anslagssparande	Allt	Allt	Allt	Allt	Allt
	(procent av anslaget)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)
	Ingående överföring	296	416	319	-366	
	Resultat	120		-650		
	Omdisponerade anslagsbelopp	0		0		
	Indraget anslagssparande	0		-34		
	Utgående överföring	416	319	-366		

Anmärkning: Resultat avser skillnaden mellan årets tilldelning enligt regleringsbrevet och årets nettoutfall. För merparten av anslagen erhåller Trafikverket 10 % anslagskredit och 100 % anslagssparande, ovan redovisas dock aggregat för alla anslagsposter. För år 2009 redovisas Vägverkets respektive Banverkets anslagskredit och anslagssparande, medan vissa uppgifter har utelämnats för år 2010 då sammanslagningen av de två myndigheterna det året gör det svårt att redovisa jämförbara uppgifter.

Trafikverket kan genom anslagskredit låna upp till 10, ett år 12 procent av anslaget. Allt Trafikverket inte gör av med av ett års anslag får man föra med sig till nästa år. Tidigare års anslagssparande dras ibland in men vanligtvis inte och kan då disponeras av Trafikverket.

För att möjliggöra lån till vägar och järnvägar och förskott och medfinansiering beviljas Trafikverket undantag från det ekonomiadministrativa regelverket:

”a) Trafikverket medges undantag från 2 kap. 6 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) enligt de villkor som anges under 5 Övriga villkor i detta regleringsbrev avseende rätt att finansiera infrastrukturella anläggningstillgångar med lån.”³²

Detta betyder att Trafikverket får ta upp lån för ett antal projekt som räknas upp under Övriga villkor i regleringsbrevet.

”b) Trafikverket får utan hinder av vad som anges i 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) ta emot och disponera icke-statliga medel som inte är av tillfällig natur eller mindre omfattning.”³³

Detta öppnar för möjligheten att ta emot förskott och medfinansiering från kommuner och företag. Samtidigt läggs i regleringsbrevet ett antal restriktioner på denna finansiering:

1. Förskottering, lån från kommuner eller enskilda får användas för att tidigarelägga projekt i den nationella planen, inte för nya projekt.
2. Byggandet av allmänna vägar och järnvägar ingår i bemyndiganderamen även om de finansieras med förskottering.
3. Trafikverket får tidigarelägga byggandet av allmänna vägar och investeringar i järnvägsanläggningar där förskottering (lån) sker från kommuner, landsting eller

³² Regleringsbrev för år 2013

³³ Regleringsbrev för år 2013

enskilda under förutsättning att avtalet inte innehåller sådana villkor som innebär indexuppräknings- eller räntor på förskotterat belopp.

4. Den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringarna avseende allmänna vägar får inte överskrida 30 procent av de under året beviljade anslagsposterna 16.1, 16.2, 16.4 och 16.5 under anslag 1:1. Den sammanlagda skulden för de av Trafikverket och regeringen godkända förskotteringarna avseende investeringar i järnvägsanläggningar får inte överstiga 30 procent av den under året beviljade anslagsposten 10.1 under anslag 1:2.
5. Förskottering av objekt vars byggkostnad överstiger 20 mnkr ska underställas regeringens prövning.

Anslagen 1:11 Trängselskatt i Stockholm och 1:14 Trängselskatt i Göteborg avser särskilda grupper av projekt. Viss del av anslagen finansierar driftkostnader för trängselskattesystemen samt vissa investeringar, men större delen finansierar räntor och amorteringar på lån. Lånen ska inrymmas i den gemensamma låneramen för väghållning. Båda anslagen delas upp i anslagsposter – investeringar, administration, skatteverket, domstolar m.m. på sätt som anges i budgetpropositionen.

Utöver en total låneram för vissa uppräknade investeringar har Trafikverket således möjlighet att låna genom anslagskredit. Därtill kommer möjligheten att ackumulera lån av kommuner, landsting och företag (förskott) på sammanlagt 30 procent av de årliga anslagen. Trafikverket har en räntekontokredit på 3 731 000 tkr, som kan användas för att möta kortfristiga likviditetsbehov, men inte för att låna till projekt.

Trots att flera olika finansieringsformer bidrar till den ekonomiska flexibiliteten anger Trafikverket att de ändå har en rad problem i den ekonomiska planeringen. Investeringsprojekt kännetecknas enligt verket av en över åren ojämn kostnads- och likviditetsbelastning. Årliga anslagsrestriktioner gör det svårt att hantera dessa fluktuationer. För att parera svängningarna och hålla sig inom de årliga ekonomiska ramarna blir man ofta tvungen att förskjuta projekt i tiden.

Trafikverket har föreslagit ytterligare en modell för finansiering, projektfinansiering, i sitt budgetunderlag för 2012-2014 för att komma tillrätta med ojämn kostnads- och likviditetsbelastning. Modellen bygger på att Trafikverket får en projektbudget för ett stort projekt. Budgeten är fördelad över projektets produktionstid och anslagsavräkning sker årligen utifrån i förväg beräknade belopp. För att klara de likviditetsmässiga svängningarna tilldelas projektet en särskild räntekontokredit.

7.2 Försvarsmakten

Budgetpropositionen

Riksdagen och regeringen beslutar numera om ett särskilt anslag för anskaffning av materiel och anläggningar och ett särskilt anslag för vidmakthållande och avveckling.³⁴ I beslutet anges också en prognos för anslagen för de därpå följande tre åren.

Regeringen beskriver i budgetpropositionen rörande anslaget för anskaffning av materiel och anläggningar (anslaget 1:3) några större anskaffningar utan angivande av kostnader och utan hänvisning till någon långsiktig plan (jfr den nationella trafikinfrastrukturplanen). I budgetproposition för år 2013 läggs två större investeringar fram för riksdagen att besluta om: utveckling och ombyggnad av ett antal JAS 39 C/D till en E-version och ett antal nyproducerade JAS 39 E samt införskaffande av ett nytt luftvärnssystem. Med en smärre

³⁴ Fram till budgetåret 2008 beslutade riksdagen om ett enda anslag till Försvarsmakten för anskaffning av materiel anläggningar, vilket innefattade vidmakthållande och avveckling och fram till 1998 beslutade riksdagen om ett enda anslag för Försvarsmakten, innefattande förbandsverksamhet och materielanskaffningar.

komplettering av materielanslaget sägs dessa anskaffningar kunna inrymmas i anslaget. Utanför riksdagens beslutskompetens beskrivs några större aktuella anskaffningar: 113 splitterskyddade pansarterrängbilar, 60 splitterskyddade bandvagnar, ny radarjaktrobot för JAS C/D och nytt medeltungt helikoptersystem. Därtill förbehåller sig regeringen rätten att hantera tidigare av riksdagen beslutade materielinköp inom beslutade ekonomiska ramar. Riksdagen beslutar om en mycket översiktlig investeringsplan för åren 2013-2016, endast innefattande en total volym investeringar i löpande priser (se tabell 7.10). Anslagsbeslutet kompletteras med en ram för beställningsbemyndiganden. Ramen är 70 mdkr och sträcker sig till och med år 2027.

Tabell 7.10 Investeringsplan, anslag 1:3 (mnkr)

	Utfall 2011	Prognos 2012	Budget 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016
Materiel och anläggningar	8 799	8 962	8 980	9 132	9 268	9 263
Summa investeringar	8 799	8 962	8 980	9 132	9 268	9 263
Anslag	8 799	8 962	8 980	9 132	9 268	9 263
Summa finansiering	8 799	8 962	8 980	9 132	9 268	9 263

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, tabell 3.12.

Anslaget 1:4 för vidmakthållande och avveckling är nästan lika stort som anslag 1:3. För år 2013 föreslås 6 492 mnkr. Vad anslaget ska användas till beskrivs relativt utförligt i tabellform per produktgrupp, dock utan angivande av belopp för de olika komponenterna, se tabell 7.11 nedan. Vid sidan om anslagsbeloppet beslutas också en ram för beställningsbemyndiganden. Den ramen är dock mindre än bemyndiganderamen för anslaget 1:3, 16,2 mdkr, och sträcker sig bara till år 2021.

Ur Försvarsmaktens synvinkel är detta tydliga besked att gå vidare med detaljplanering och upphandling beträffande de nämnda objekten – om regeringen så beslutar. Men eftersom varken någon långsiktig plan – längre än fyra år – eller ram för de sammanlagda materielinköpen på lång sikt anges och heller inte de totala kostnaderna för de nämnda objekten anges, går det inte utifrån redovisningen i budgetpropositionen att avgöra vad som ryms och inte ryms långsiktigt utöver de nämnda objekten. Hur mycket av Försvarsmaktens samlade materielbehov som ryms inom de årliga anslagen och prognosen fyra år framåt är också oklart.

Tanken med Försvarsmaktens nya ekonomimodell, FEM, som ingår i PRIO³⁵ var att få en ekonomisk styrning och redovisning som var mer orienterad mot produkterna av verksamheten snarare än själva produktionen. Insatsorganisationen och dess krigsförband skulle vara i centrum för kostnads- och utgiftsredovisning³⁶ och i den ekonomiska styrningen. Detta skulle medge förbättrade möjligheter att värdera kostnader/utgifter mot den försvarseffekt som insatsorganisationen förmådde leverera.

Inom materielanskaffningen kan skillnaderna mellan kortsiktiga utgifter under den period budgetunderlaget avser och långsiktiga kostnader vara mycket stora och det är svårt att få en rättvisande bild av de långsiktiga konsekvenserna om endast kortsiktiga utgiftsflöden beaktas. Kortsiktiga utgiftsflöden kan rymmas inom den ekonomiska ramen och tyda på ekonomisk balans även om det långsiktiga kostnadstrycket kan vara väsentligt högre än prolongerade ekonomiska ramar kan inrymma.

FEM kan förhoppningsvis bidra till en mer integrerad avvägning mellan kostnader/utgifter och effekt. Lyckas detta skulle regering och riksdag i högre utsträckning kunna styra på

³⁵ Systemet PRIO bygger på mjukvaruleverantören SAP:s standardssystem som är marknadsledande inom affärssystemen och syftar till en integrerad lösning för Försvarsmaktens resurs- och ekonomiledningssystem. FEM, Försvarsmaktens EkonomiModell är en del av PRIO.

³⁶ Utgifter redovisas vid anskaffningstillfället medan kostnader är kopplade till användning och förbrukningen av resursen. Kostnaden innebär ofta en fördelning av anskaffningskostnader över hela resursens livslängd.

slutprodukten och resultatet av verksamheten snarare än på personal, materielanskaffning och övrig produktion.

Tabell 7.11 Vidmakthållande, anslag 1:4 (mnkr)

	Prognos 2012	Budget 2013	Beräknat 2014	Beräknat 2015
Markstridskrafter	968	1 076	898	935
<i>Beställt enligt tidigare godkännanden från regeringen: (1) Systemstöd UAV år 2012-2014; (2) Förbered renovering av granatkastare.</i>				
<i>Återstående planerade beställningar under 2012 samt planerade beställningar under 2013: (1) Systemstöd stridsvagn/stridsfordon 2013-2015; (2) Renovering av granatkastare; (3) Systemstöd markbaserat luftvärn 2013-2015; (4) Anskaffa mc/lätt terrängvagn för 2013-2016.</i>				
Marinstridskrafter	847	792	955	1 003
<i>Beställt enligt tidigare godkännanden från regeringen: (1) Omsättning av sonar 135 och 137; (2) Systemstöd telekom 2013-2015; (3) Systemstöd amfibiesystem 2012-2014; (4) Generalöversyn Östergötland; (5) Vidmakthållande Robot 15.</i>				
<i>Återstående planerade beställningar under 2012 samt planerade beställningar under 2013: (1) Systemstöd marina lednings- och sambandssystem; (2) Vidmakthållande av fartygssystem Visby 2013-2015; (3) Systemstöd marina ystridssystem 2013-2015; (4) Vidmakthållande robotsystem 17; (5) Systemstöd sjöinformation 2014-2015.</i>				
Flygstridskrafter	2 263	2 271	2 354	2 365
<i>Beställt enligt tidigare godkännanden från regeringen: (1) Vidmakthållande Jas 39 Gripen; (2) Basresurs provning Jas 39 Gripen 2012-2014; (3) Projektleddning Helikopter 14; (4) Systemstöd transportflygplan 2012-2014; (5) Systemåtermatning stridsflyg 2012-2014; (6) Systemstöd Helikopter 14 2012-2015.</i>				
<i>Återstående planerade beställningar under 2012 samt planerade beställningar under 2013: (1) Vidmakthållande strategisk transport 2013; (2) Systemstöd ledningssystem flyg 2013-2015; (4) Systemstöd flygbas och underhåll 2013-2015; (5) Underhåll Helikopter 14 2014-19; (6) Underhåll Helikopter 15 2012-2014; (7) Vidmakthållande stridsflyg 2014-2016; (8) Vidmakthållande stridsledningscentral 2014-2016.</i>				
Ledning och logistik	3 540	3 566	3 772	3 571
<i>Beställt enligt tidigare godkännanden från regeringen: (1) Reservmateriel 2012; (2) Vidmakthållande fasta nät 2011-2013; (3) Systemförvaltning 2012; (4) Systemstöd för Krypto 2012-2014; (5) Vattenhanteringsmateriel 2012-2014.</i>				
<i>Återstående planerade beställningar under 2012 samt planerade beställningar under 2013: (1) Reservmateriel 2013; (2) Vidmakthållande stöd FM TT 2013-2015; (3) Reservmateriel 2014; (4) Fältutrustning 2014-2016; (5) Vidmakthållande fasta nät 2014-2016; (6) Geoinförsörjning Reachback 2014-2016</i>				
Summa	7 618	7 705	7 979	7 874

Källa: Regeringen (2013) Budgetpropositionen för 2013, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6, tabell 3.17.

Riksdagens och regeringens budgetbehandling 2009-2013 framgår av tabellerna nedan.

Tabell 7.12 Regeringens budgetpropositioner, anslag 1:3 (mnkr)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BP för år 2009	8 802	8 504	8 223					
BP för år 2010		10 397	9 985	10 060				
BP för år 2011	8 599		9 125	9 360	9 571	9 751		
BP för år 2012		10 324		8 962	8 984	9 163	9 455	
BP för år 2013			8 799		8 980	9 132	9 268	9 263

Anmärkning: Tabellen innehåller faktiska utfall (kursiv), av Riksdagen beslutade anslag (fetstil) och Regeringens prognoser i budgetpropositionen (normalstil). Regeringens prognoser inkluderar beräknade prisförändringar. Anslaget för 2010 anges här efter en sänkning med 450 800 000 kronor som beslutades i vårtilläggsbudgeten för 2010 (prop. 2009/10:99)

Tabell 7.13 Regeringens budgetpropositioner, anslag 1:4 (mnkr)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BP för år 2009	6 970	7 670	7 875					
BP för år 2010		5 977	6 573	6 637				
BP för år 2011	6 398		6 639	6 748	7 008	7 455		
BP för år 2012		6 399		6 526	6 773	7 201	7 359	
BP för år 2013			6 678		6 492	6 868	6 958	7 082

Anmärkning: Tabellen innehåller faktiska utfall (kursiv), av Riksdagen beslutade anslag (fetstil) och Regeringens prognoser i budgetpropositionen (normalstil). Regeringens prognoser inkluderar beräknade prisförändringar.

Jämförs prognos och anslag framträder ett oregelbundet mönster. Det förekommer att de slutliga anslagen och det slutliga utfallet ligger över tidiga prognoser. Men i flertalet fall sker en successiv minskning.

Anslagsnivåerna räknas successivt upp med pris- och löneförändringar.

Regleringsbrevet

I regleringsbrevet anges en kortare tidsperiod för investeringsplanen för anslag 1:3, 2013-2015, än i riksdagens beslut som också omfattar 2016.³⁷

I tolv specificerade anskaffningsärenden ska Försvarsmakten hemställa till regeringen om godkännande samt i alla andra ärenden som innebär:

- större ekonomiska bindningar, över 200 mnkr, eller påverkan på regeringens framtida handlingsfrihet;
- större betydelse för insatsorganisationens utveckling eller Sveriges relationer till andra nationer (internationella samarbetsprojekt eller dylikt); eller
- i övrigt av särskild strategisk betydelse.

Där föreskrivs också att ”Framställningarna ska inkludera kostnadskalkyl, övergripande systembeskrivning inklusive systemberoenden samt eventuella alternativ.” Med detta underlag kan det förefalla som om regeringen på detta stadium avser att göra en reell bedömning av projekten, vilket skulle vara mycket sent i processen. Så är dock inte fallet. Regeringens godkännande är en formalitet. Trots detta kan den dra ut på tiden. Proceduren är snarast uttryck för regeringens önskan om kontroll av Försvarsmaktens ekonomi. För att ytterligare säkerställa denna kontroll åläggs Försvarsmakten att återskoppla kvartalsvis alla större avvikelser vad gäller betalningar enligt investeringsplanen.

Anslagen 1:3 och 1:4 delas inte upp i ytterligare anslagsposter. Försvarsmakten kan alltså fritt disponera medlen till avsedda investeringar inom respektive anslag. I regleringsbrevet görs ingen referens till Försvarsmaktens tioåriga materielplan vilket skulle göra det möjligt att bedöma den fyraåriga investeringsplanen. Försvarsmakten skulle alltså i princip vara fri att göra omDispositioneringar i investeringsplanen. Men om det är underförstått att Försvarsmakten ska hålla sig till investeringsplanen, som är specificerad på projekt och betalningar per kvartal under det närmaste året, är Försvarsmakten hårt bunden.

Försvarsmakten erhåller därutöver dels en låneram för investeringar i sin egen administration på 3 530 mnkr och räntekontokredit på 2 500 mnkr.

³⁷ Hela detta avsnitt bygger på, Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarsmakten*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 6, 2012-12-20.

Tabell 7.14 Försvarsmaktens anslagskredit och anslagssparande (mnkr)

		2009	2010	2011	2012	2013
Anslag 1:3	Maximal anslagskredit	264	312	274	269	269
	(procent av anslaget)	(3,0 %)	(3,0 %)	(3,0 %)	(3,0 %)	(3,0 %)
	Maximalt anslagssparande	Inget	200	Allt	Inget	3 %
	(procent av anslaget)	(0 %)	(3,3 %)	(100 %)	(0 %)	(3,0 %)
	Ingående överföring	0	203	273	395	
	Resultat	203	73	327		
	Indraget anslagssparande	0	-3	-205		
	Utgående överföring	203	273	395		
Anslag 1:4	Maximal anslagskredit	209	192	199	196	195
	(procent av anslaget)	(3,0 %)	(3,0 %)	(3,0 %)	(3,0 %)	(3,0 %)
	Maximalt anslagssparande	Inget	160	Inget	Inget	3 %
	(procent av anslaget)	(0 %)	(2,7 %)	(0 %)	(0 %)	(3,0 %)
	Ingående överföring	0	168	161	-38	
	Resultat	398	1	-38		
	Indraget anslagssparande	-230	-8	-161		
	Utgående överföring	168	161	-38		

Anmärkning: Resultat avser skillnaden mellan årets tilldelning enligt regleringsbrevet och årets nettoutfall.

Försvarsmakten har haft möjlighet att utnyttja en anslagskredit upp till cirka 3 procent av båda anslagen. Försvarsmakten har haft varierande villkor för sitt anslagssparande: ibland har regeringen inte medgivit något anslagssparande, ibland cirka 3 procent och någon gång allt sparande utan övre gräns. Vanligen avses Försvarsmakten få behålla allt anslagssparande, men ibland har visst anslagssparande dragits in i efterhand.

Försvarsmakten genomför i stort sett alla sina investeringar i materiel genom Försvarets materielverk (FMV). FMV debiterar Försvarsmakten som betalar med medel ur sina anslag för anskaffning (1:3) och vidmakthållande (1:4).

Sammanfattning

Trafikverket har, då anslagen fastställs av riksdagen, en av regeringen fastställd plan med projekt och en total ekonomisk ram att utgå ifrån. Det är då relativt enkelt att fastställa om anslagen för närmaste budgetår och prognosen för de kommande tre åren är tillräckliga för att planen ska gå att genomföra.

Försvarsmakten saknar en av regeringen fastställd långsiktig plan. Försvarsmakten kan ställa anslagen och anslagsprognosen mot sin egen materielplan och på så vis bedöma om anslagen är tillräckliga för att planen ska gå att genomföra. Men innehållet i materielplanen är inte känd i detalj av utomstående – däribland regeringen – och är därför svår för riksdag och regering att bygga egna bedömningar på. För sådana bedömningar krävs att särskilda redovisningar begärs in från Försvarsmakten.

Från prognos till anslag och utfall går Försvarsmaktens anslag oftare ned än upp medan Trafikverkets oftare går upp än ned.

I regleringsbrevet till Försvarsmakten är investeringsplanen avkortad med ett år jämfört med i budgetpropositionen.

Medan Trafikverket tidigare gavs i uppdrag i regleringsbrevet att genomföra alla investeringar enligt investeringsplanen, sker nu en något hårdare styrning. Bara de projekt som redovisats för något av de fyra första i den långsiktiga nationella planen – med vissa möjligheter att även ge bidrag och förskott till andra investeringar, t.ex. i de regionala planerna – får Trafikverket numera sätta igång.

Situationen är oklar för Försvarsmakten eftersom någon långsiktig plan inte är antagen. Vissa projekt är nämnda av regeringen i budgetpropositionen, men utöver det är Försvarsmakten inte bunden på annat sätt än att den varje kvartal ska rapportera avvikelser

från den investeringsplan som ingick i budgetunderlaget. Vilken grad av bindning detta innebär har vi inte kunnat bedöma.

Därutöver är Försvarsmakten ålagd att underställa ett dussin eller fler projekt regeringens godkännande innan de får genomföras.

Investeringar, som avses effektivisera den administrativa verksamheten, och som därför bör kunna betalas tillbaka med effektivitetsvinster får generellt finansieras med lån. Investeringar i sakverksamheten ska däremot finansieras med anslag. Var gränsen går mellan investeringar i den egna verksamheten och investeringar i sakverksamheten kan vara svårt att avgöra. Exempelvis investerar Kustbevakningen i nya båtar med lån i Riksgälden (och EU-bidrag) för 552 mnkr 2012 och 110 mnkr 2013. Trafikverket investerar med lån i den egna fordonsparken. Även Försvarsmakten har en låneram för investeringar i (den administrativa) verksamheten, men finansierar inte köp av exempelvis patrullbåtar med lån, däremot bland annat egna bilar.

Regeringen har möjlighet att föreslå riksdagen att vissa väg- och banprojekt lånefinansieras. Regeringen har utnyttjat denna möjlighet men har nu aviserat en mer restriktiv hållning till lånefinansiering. Idag finansieras 19 procent av väginvesteringarna med lån och 41 procent av järnvägsinvesteringarna. Det utvidgar finansieringsramen de närmaste åren, men kräver å andra sidan en del av anslagen när de ska betalas tillbaka. I situationer med en restriktiv budgetbehandling erbjuder lånefinansiering en flexibilitet för att säkra det långsiktiga genomförandet av den nationella planen.

Regeringen har samma möjlighet att föreslå att vissa av försvarets investeringar i materiel och anläggningar ska lånefinansieras men har valt att inte göra det.

Trafikverket kan också tillgodogöra sig förskott och medfinansiering, vilket också utökar den finansiella flexibiliteten. Någon motsvarighet är svår att tänka sig inom försvaret.

Trafikverket kommer möjligen att erhålla en större ram för beställningsbemyndiganden, baserad på de kommande fyra årens igångsättning, än tidigare då beställningsbemyndigandena bara räknades på det kommande budgetårets beställningar.

Försvarets bemyndiganden avser enbart de beställningar som planeras för det kommande budgetåret.

Trafikverket ska i sin investeringsverksamhet hålla sig till den nationella investeringsplanen. Den ger ett utrymme att disponera om mellan de kommande fyra årens planerade investeringar.

Försvarsmakten är visserligen inte ålagd att hålla sig till den investeringsplan som ingått i Försvarsmaktens budgetunderlag. Men krav på kvartalsvis rapportering av avvikelser innebär förmodligen en viss begränsning i möjligheterna att omdisponera igångsättningen av kommande års planerade projekt. Vilken grad av styrning detta innebär har vi inte kunnat bedöma.

Det är något lättare för Trafikverket att flytta pengar mellan investeringar och drift än det är för Försvarsmakten. Anledningen är att Försvarsmaktens finansiering för investeringar och drift är spridd på flera anslag, medan Trafikverket har en uppdelning av motsvarande på anslagsposter. Det krävs enbart regeringsbeslut för att flytta pengar mellan anslagsposter, medan en flytt av pengar mellan anslag kräver riksdagsbeslut. Riksdagsbeslut om omflyttning av anslag kan egentligen bara ske i samband med ändringsbudget, dvs. två gånger om året. Trafikverket skulle ha motsvarande svårighet om myndigheten önskade föra medel mellan de båda investeringsanslagen.

Trafikverket har en större anslagskredit i förhållande till sina investeringsanslag (10-12 procent) än vad Försvarsmakten har (3 procent).

Båda myndigheterna ska i princip få behålla sitt tillåtna anslagssparande, men såväl Trafikverkets som Försvarsmaktens sparande har då och då dragits in.

Båda verken har en generell låneram, Trafikverket på 3,7 mdkr och Försvarmakten på 3,5 mdkr.

Trafikverket har en betydande räntekontokredit (3,7 mdkr). Det har också Försvarmakten (2,5 mdkr), fast den är något mindre i förhållande till myndighetens hela omslutning. Till Försvarmaktens möjligheter att hantera kortfristig likviditet ska läggas Försvarets materielverks räntekontokredit på 12 mdkr.

Både Trafikverket och Försvarmakten upplever att knappa anslag och likviditetsproblem skapar problem att hålla sig inom de årliga ekonomiska ramarna varvid man ofta blir tvungna att förskjuta projekt i tiden.

⁴⁰ Försvarets materielverk (2012) *Årsredovisning 2011*.

8 Upphandling

Trafikverket upphandlar i allmänhet direkt på marknaden. Försvarsmakten upphandlar huvuddelen av sina investeringar, försvarsmaterielen, genom Försvarets materielverk (FMV).

Detta innebär att det finns en huvudsaklig avtalsrelation vid Trafikverkets upphandling mellan Trafikverket och leverantören. Vid Försvarsmaktens upphandling finns det två huvudsakliga avtalsrelationer dels mellan Försvarsmakten och FMV samt dels mellan FMV och leverantören, försvarsindustrin i Sverige och världen.

Figur 8.1 Trafikverkets och Försvarsmaktens upphandling – principiell skiss

Trafikverkets upphandling:

Försvarsmaktens upphandling:



8.1 Trafikverket

Trafikverkets upphandlingar görs under konkurrens, men då väg- och järnvägsprojekt ofta är mycket omfattande blir antalet anbudslämnare sällan stort. Även om anläggningsmarknaden har många små företag är det få som kan ta sig an de stora nationella projekten. Antalet anbudslämnare inom väg- och järnvägsprojekt ligger således i genomsnitt på 3-4.

Avtalen mellan Trafikverket och dess leverantörer innehåller ofta modeller för indexreglering. Modellen består av en specifik reglering som görs för prisutveckling på vissa produktionsresurser, som entreprenören rimligtvis inte kan påverka. Denna reglering sker av resursgrupper vars prisförändringar i huvudsak beror på världsmarknadspris och som utgör en väsentlig del av den beräknade kontraktssumman. Därutöver görs en generell reglering baserad på den allmänna kostnadsutvecklingen i samhället där nettoprisindex (NPI) ligger till grund för indexregleringen.

8.2 Försvarsmakten och Försvarets materielverk

Försvarsmakten genomför i stort sett alla sina investeringar i materiel och anläggningar genom FMV som är en civil oberoende myndighet under Försvarsdepartementet med cirka 1 500 anställda.⁴⁰

Av hela volymen materielbeställningar hanterar FMV ungefär 90 procent. Försvarsmakten beställer och FMV levererar materielen. FMV upphandlar i sin tur materielen av olika tillverkare och leverantörer. FMV har endast ett mycket litet eget anslag utan finansierar sin upphandling genom att ha tillgång till en omfattande övrig kreditram i Riksgälden, för år 2013 på 12 mdkr.⁴¹ Vid leverans debiterar FMV istället Försvarsmakten, som betalar med medel ur sina anslag för anskaffning (anslag 1:3) och vidmakthållande (anslag 1:4).

På grund av att beställningarna avser så stora belopp, att inte sällan betydande kostnadsavvikelser uppstår – p.g.a. prisklausuler och förändringar i de tekniska specifikationerna under pågående produktion – och att förseningar i leveranser ofta

⁴¹ Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarets materielverk*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 7, 2012-12-20.

uppstår krävs ett mycket nära samarbete mellan Försvarmakten och FMV. Ett mycket utförligt samarbetsavtal finns därför mellan de två myndigheterna. Olika försök har gjorts att organisera samarbetet, framför allt vad gäller den gemensamma planeringen. Den gemensamma samordningen leds för närvarande av gruppen Strategisk materielledning (SML) inom FMV.

Samarbetet löper genom varje projekt från ett mycket tidigt stadium av planeringen. Det kan sägas omfatta följande:

- 1) I det första, mycket tidiga skedet bistår FMV Försvarmakten med teknisk expertis för att ta fram specifikationer på materiel som Försvarmakten överväger att anskaffa. Försvarmakten ställer funktionskrav och FMV undersöker tekniska lösningar för att tillgodose dessa.
- 2) För att planera sin verksamhet tar de båda myndigheterna tillsammans fram en tvåårig produktionsplan för materielinköp. Produktionsplanen är viktig för att skapa nödvändig framförhållning inom FMV. Den görs mot bakgrund av förväntade anslag de närmaste två åren.
- 3) När det drar ihop sig till beställningar gör Försvarmakten först en offertförfrågan till FMV som efter anbudsinfördran inkommer med en offert. Därefter lägger Försvarmakten en preciserad beställning till FMV.
- 4) Under upphandling och eventuell utveckling har myndigheterna ett nära samarbete eftersom nya krav och omständigheter måste hanteras. Omförhandlingar kan aktualiseras av förändrade anslag eller fördyringar. FMV får på så sätt en viktig roll i utformningen av vapensystemen.
- 5) Likviditetsplaneringen i båda myndigheterna kräver en samordning. Försvarmaktens betalningar till FMV regleras av så kallade milstolpar, som upprättas för varje anskaffning. Betalningar ska ske i takt med leveranser av materiel och är således inte direkt kopplade till FMV:s betalning av leverantörernas fakturor. Ett visst spelrum finns för att hantera Försvarmaktens anslagsförbrukning över årsskiftena. FMV kan dra på sin stora räntekontokredit.

Upphandlingen inom försvarsområdet regleras i en speciell lagstiftning, lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).⁴² Denna lag erbjuder större möjligheter till selektiva och förhandlade förfaranden vid upphandling och medger undantag från konkurrensutsatta upphandlingar med hänsyn till rikets väsentliga säkerhetsintressen. Av försvar- och säkerhetspolitiska skäl har regeringen fattat beslut om att göra undantag från LUFS vad gäller ett antal strategiska materielsystem, exempelvis JAS, ubåtar och korvetter.

Trots detta var en stor del av FMV:s upphandling konkurrensutsatt under 2012. Enligt FMV:s kommersiella statistik rör sig andelen konkurrensutsatt upphandling till 64 procent av antalet objekt och 65 procent av beloppet (se tabell 8.1). Tidigare år har denna andel varit betydligt lägre. I genomsnitt låg motsvarande andelar på 50 respektive 33 procent under 2008-2012.

⁴² Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2011) SFS 2011:1029.

Tabell 8.1 Upphandlingar i konkurrens åren 2008 – 2012 (andelar av antalet objekt och totalbeloppet i procent)

Ingår i redovisningen	2008	2009	2010	2011	2012	5-års-genomsnitt*
FMV kom. statistik (antal)	39	43	49	57	64	50
FMV kom. statistik (belopp)	15	25	25	32	66	33
Alla upphandlingar (antal)	36	39	44	50	56	45
Alla upphandlingar (belopp)	15	24	24	24	59	29

Källa: FMV. Anmärkning: *Ett rakt genomsnitt, utan hänsyn till skillnader i nivåer på antal och belopp mellan åren.

I FMV:s kommersiella statistik ingår inte:

- Egen-regi-anskaffning (anskaffning från andra myndigheter)
- Nato Support Agency (NSPA)
- Foreign Military Sales (FMS)
- Stöd till exportmyndigheten
- Avrop från ramavtal

Om även dessa anskaffningar läggs in i statistiken blir fördelningen istället ca 56 procent av antalet objekt och 59 procent av beloppet. Även dessa andelar har varit lägre tidigare år.

Antalet anbudsgivare vid FMV:s upphandlingar är mycket varierande beroende på objekt och projekt men genomsnittet ligger på ca 3-4 anbudsgivare. Inköpen görs både nationellt och internationellt. Av det totala upphandlingsbeloppet gick närmare 70 procent till svenska leverantörer under 2012 (se tabell 8.2). I antalstermer var motsvarande andel 85 procent. Sverige och USA har varit de främst representerade länderna i upphandlingen under åren 2008 – 2012, men anskaffningen av Patria gjorde att Finland blev en betydande leverantör under 2012.

Tabell 8.2 Upphandlingen år 2008-2012 fördelad på länder (andelar i procent av totalt upphandlat belopp)

Land	2008	2009	2010	2011	2012	5-års-genomsnitt*
Sverige	86,0	74,1	81,4	62,3	69,2	74,6
USA	3,3	8,7	3,4	21,8	4,5	8,3
Tyskland	3,5	4,2	1,4	6,2	4,0	3,9
Finland	-2,0	0,4	0,3	0,5	16,2	3,1
Storbritannien	1,3	2,1	7,8	2,3	1,0	2,9
Norge	2,0	2,1	3,0	1,2	0,7	1,8
Övriga länder	5,8	8,3	2,7	5,8	4,4	5,4

Källa: FMV. Anmärkning: I tabellen ingår samtliga upphandlingar. *Ett rakt genomsnitt, utan hänsyn till skillnader i nivåer på antal och belopp mellan åren.

FMV:s kontrakt

FMV betraktar relationen med leverantören och relationen med Försvarsmakten som två olika affärsrelationer med separata avtalsvillkor. De milstolpar som finns mellan FMV och Försvarsmakten för materielleveranser motsvaras inte av milstolpar gentemot leverantören, även om det finns en form av avstämningstidpunkter – positioner – även mot leverantören.

Mellan FMV och Försvarsmakten finns ett samordningsavtal som reglerar samarbetet.⁴³ Försvarsmakten är den dominerande kunden för FMV:s verksamhet. Försvarsmakten utgör därmed den främsta garanten för att FMV får kostnadstäckning för inköpen av

⁴³ Samordningsavtal mellan Försvarsmakten och Försvarets Materielverk, SAMO FM-FMV 2009, Utgåva 2011, HKV 03 200:53259 / FMV 11FMV7938 3:1.

försvarsmateriel och kostnaderna för upphandlingen. För avtalsledet mellan FMV och leverantörerna finns mallar för standardkontrakt med en klausulsamling som kan sättas samman relativt fritt.

FMV hanterar normalt prisavvikelser på plus/minus 5 mnkr, vad gäller affärsrelationen med leverantörerna, utan att detta leder till någon omförhandling med Försvarsmakten. Detta förfarande regleras i samordningsavtalet. Fördyringar hos leverantören ska normalt inte leda till högre pris än avtalat, utan leverantören får stå för risken. Om leverantören orsakar förseningar och därmed fördyringar finns ofta vitesklausuler som kompenserar FMV för merkostnader och därmed i förlängningen också Försvarsmakten. När det gäller upphandling av utveckling, så finns delavtal för koncept och tester, där det finns tydliga tillfällen där utvecklingen kan avbrytas.

Kontrakten innehåller olika former av prisklausuler:

- Fast pris, som kan vara i såväl svenska kronor som i utländsk valuta.
- Grundpris, som kan vara i såväl svenska kronor som i utländsk valuta.
- Löpande räkning med tak.

Fast pris är den vanligaste prisklausulen, både i relation till det totala upphandlingsbeloppet och till antalet objekt (se tabell 8.3).

Tabell 8.3 Fördelning av prisklausuler i kontrakt som tecknats under 2012 (andelar i procent av totalt belopp och antal objekt)

Prisklausul	Andel av belopp	Andel av antal objekt
Fast pris	41	59
Grundpris	37	1
Löpande räkning	22	40

Anmärkning: Det kan förekomma flera olika prisklausuler per objekt.

Ett fastpriskontrakt räknas inte upp med pris- och löneindex. Leverantören måste därför i sitt pris beakta förväntad pris- och löneutveckling. Däremot förekommer det att priset justeras för valutaförändringar.

Ett grundpriskontrakt räknas upp med index för pris- och löneutveckling. Prisuppräknings görs med index som är kopplade till grundvalutan. Uppräknings sker med officiellt fastställda index, i Sverige olika index från Statistiska Centralbyrån och i andra länder motsvarande officiella index. Det handlar ofta om olika arbetskostnadsindex och producentprisindex. Kontrakten kan också innehålla korrigeringar för förändrade valutakurser. Grundpriskontrakten innehåller ofta en fast del på 10 procent som inte räknas upp med index för att skapa ett effektivitetsincitament för leverantören.

Kontrakt med löpande räkning innehåller alltid ett tak. Detta innebär dock inget hinder för omförhandlingar. I ett av kontrakten med löpande räkning gentemot SAAB omförhandlas exempelvis timpriserna under kontraktets löptid.

Inköpen görs i flera olika valutor. Valutafördelningen i kontrakten framgår av tabell 8.4. De vanligaste valutorna är, vilket också avspeglar vilka länder FMV handlar från, svenska kronor, Euro och amerikanska dollar.

Tabell 8.4 Valutafördelning i kontrakten 2008 – 2012 (andelar i procent av totalbeloppet i procent)

Valuta	2008	2009	2010	2011	2012	5-års-genomsnitt*
Svenska kronor	88,3	76,5	83,6	66,9	70,0	77,1
Euro	6,3	12,6	8,3	8,1	23,2	11,7
Amerikanska dollar	3,5	9,1	5,4	23,1	5,4	9,3
Brittiska pund	1,1	1,1	2,1	1,0	0,6	1,2
Norska kronor	0,8	0,4	0,5	0,9	0,6	0,6
Övriga valutor	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1

Källa: FMV. Anmärkning: I tabellen ingår samtliga upphandlingar. *Ett rakt genomsnitt, utan hänsyn till skillnader i nivåer på antal och belopp mellan åren.

De utländska valutorna terminssäkras i undantagsfall. Terminssäkring görs i så fall i allmänhet hos Riksgäldskontoret.

Under utvecklingsfaser baseras betalningarna på en etappindelning enligt en ”preliminary design review” där månadsvis upparbetning uppskattats. Betalningarna sker vid avstämningstidpunkterna (reviews) fram till själva leveranstillfället.

Sammanfattning

Försvarmakten gör sina investeringar indirekt via en intermediär, den upphandlande myndigheten Försvarets materielverk, istället för direkt av sina leverantörer som de flesta andra myndigheter. Affärskedjan för försvarsmateriel består därför av två olika avtalsled, dels mellan Försvarmakten och FMV och dels mellan FMV och leverantören. FMV behandlar dessa som två separata affärsrelationer.

Upphandlingen inom försvars- och säkerhetsområdet regleras av en särskild lagstiftning där riktad och selektiv upphandling utgör normalfallet och där undantag från konkurrensupphandling tillåts. En stor del av upphandlingen av försvarsmateriel är trots denna konkurrensupphandling.

9 Kostnadsutveckling och priskompensation

Trafikverket

Trafikverkets förvaltningsanslag uppräknas med den statliga pris- och löneomräkningen (PLO). Denna består av tre delar – för löner, för hyror samt för övriga förvaltningskostnader. Pris- och löneomräkningen har en tidsmässig fördröjning på två år. Kompensationen för ett specifikt budgetår bygger på indexutvecklingen två år tidigare.

Lönekostnaderna räknas upp med arbetskostnadsindex för tjänstemän i tillverkningsindustrin som tas fram av Statistiska Centralbyrån (SCB). Uppräknningen reduceras dock med ett produktivitets- och effektivitetskrav motsvarande genomsnittet av produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn den senaste tioårsperioden. Undantag kan göras när särskilda avsättningar har gjorts i de centrala avtalen på det statliga området för vissa verksamhetsområden och/eller yrkeskategorier.

Hyrorna räknas normalt upp med 70 procent av konsumentprisindex (KPI) om de inte omförhandlas under budgetåret. Lokalyror som omförhandlas under budgetåret räknas upp med prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag och beräknas utifrån den lokala hyresutvecklingen i det område där fastigheten är belägen.

Övriga förvaltningskostnader räknas upp med ett omkostnadsindex för övriga förvaltningskostnader som är en sammanvägning av flera index från SCB för varor/tjänster som normalt förekommer i myndigheternas verksamhet såsom pappersvaror, kontorsmaskiner, transporter, tryckningskostnader, post- och teletjänster, övriga tjänster etc.

Beräkningen av den totala pris- och löneomräkningen från de tre olika delarna anpassas myndighetsvis utifrån hur stor kostnadsandelen är för kostnaderna i varje del.

I de flesta myndigheter är lönedelen den mest betydande och lönekostnadernas andel för myndigheterna ligger normalt på närmare 60 procent.⁴⁴ Trafikverket har en väsentligt lägre löneandel, motsvarande cirka 15 procent av verksamhetens totala kostnader. Istället dominerar investerings- och driftskostnader.

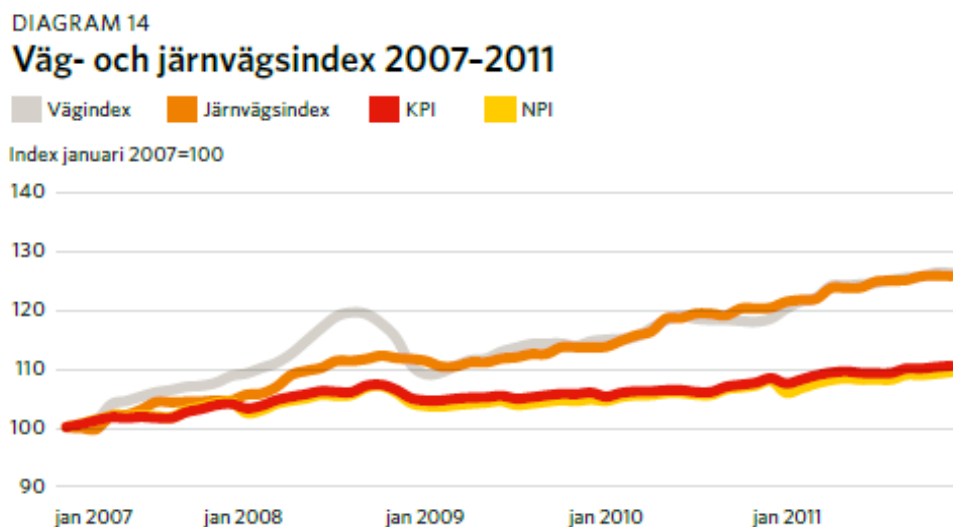
Den höga löneandelen bland övriga myndigheter leder till att diskussionerna om pris- och löneomräkningen ofta fokuseras på produktivitetsavdraget i lönekompositionen.

Trafikverkets investeringsanslag räknas upp med nettoprisindex (NPI).⁴⁵

Den faktiska prisutvecklingen för vägar och järnvägar är högre än allmän prisutveckling mätt med nettoprisindex (NPI) och konsumentprisindex (KPI). Över en längre tid har prisutvecklingen legat cirka 1,7 procentenheter högre än för KPI. NPI har därmed tenderat att ge otillräcklig kompensation för väg- och järnvägsinvesteringarna, vilket åskådliggörs i figur 9.1 nedan.

⁴⁴ Arbetsgivarverket, *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn*, Dnr 1201-0006-17, December 2011.

⁴⁵ Nettoprisindex (NPI), motsvarar konsumentprisindex (KPI) rensat från effekten av indirekta skatter och subventioner.

Figur 9.1 Väg- och järnvägsindex i jämförelse med konsument- och nettoprisindex

Källa: Trafikverket (2012) Årsredovisning 2011.

Trafikverket har i sina budgetunderlag för 2012-2014 och 2013-2015 föreslagit att prisomräkningen istället ska baseras på ett infrastrukturindex som fastställs och förvaltas av SCB.

Ett sådant index skulle bättre spegla den faktiska kostnadsutvecklingen på trafikinvesteringarna.

Försvarsmakten

Även Försvarsmakten har en för myndigheter ovanligt låg löneandel, cirka 29 procent (jämfört med 56 procent i genomsnitt för statliga myndigheter) men en hög materiellandel avseende anskaffning och vidmakthållande, cirka 40 procent.

Försvarsmakten erhåller pris- och lönekomensation från försvarsprisindex (FPI). Löne- och hyresdelarna i FPI är desamma som i statens övriga pris- och löneomräkning.

FPI innehåller därutöver separata uppräkningsindex för drivmedel.

Materielkostnaderna behandlas på ett från PLO avvikande sätt. Dessa delas upp i en inhemsk del och en importerad del där den inhemska delen räknas upp med producentprisindex (PPI) för hela näringslivet och den importerade delen med importprisindex (IMPI) för verkstadsvaror.⁴⁶ Båda dessa index tas fram av SCB. Innan år 2011 användes en annan modell för uppräkningsindex av materielkostnaderna där bl.a. arbetskostnader i verkstadsindustri och valutafördelningen på importen beaktades. Det nya systemet som tillämpas från budgetpropositionen 2011 skulle historiskt ha lett till en sämre kompensation än det tidigare. Det är sannolikt att det även fortsättningsvis leder till en lägre priskompensation än det tidigare tillämpade systemet.

Anskaffning av befästningar som också ingår i anslag 1:3 räknas sedan år 2011 upp med producentprisindex, PPI, för hela näringslivet.

I tabellen nedan redogörs för hur materieldelarna i FPI såg ut innan och efter budgetpropositionen för 2011.

⁴⁶ Producentprisindex (PPI) mäter prisutvecklingen för av svenska företag producerade varor. Importprisindex (IMPI) mäter prisutvecklingen för till Sverige importerade varor.

Tabell 9.1 Försvarsprisindex (FPI) sammansättning – före och efter budgetpropositionen för år 2011

Delfaktor i FPI	Före BP 2011	Från BP 2011
Inhemsk försvarsmateriel	Viktat index med: - 65 % arbetskostnadsindex för arbetare i verkstadsindustrin (AKI₂₅₋₃₃) - 27 % prisindex för inhemsk tillgång för verkstadsvaror (ITPI₂₅₋₃₃) - 8 % utan uppräknings (produktivitets-krav)	Producentprisindex för hela näringslivet (PPI)
Importerad försvarsmateriel, exklusive för JAS-projektet	Importprisindex för verkstadsvaror, (IMPI ₂₅₋₃₃), med särskild korrigering för valutakurs för USD och konsumentpriser i USA	Importprisindex för verkstadsvaror, (IMPI ₂₅₋₃₃)
Importerad försvarsmateriel för JAS-projektet	Importprisindex för verkstadsvaror, (IMPI ₂₅₋₃₃), med särskild korrigering för valutakurser för USD, GBP, och EUR och konsumentpriser i USA, Storbritannien och Euro-zonen	
Befästningar	Sammanvägt index av index för byggande/projektering av flygfält, bergsbefästningar, betonganläggningar	Producentprisindex för hela näringslivet (PPI)

Fram till år 2000 räknades försvarets materielanslag dessutom upp med en s.k. teknikfaktor. Teknikfaktorn i dåvarande FPI uppgick till 1,5 procent för att täcka de fördyringar som inträffade när materielen successivt gavs högre prestanda. Men sedan år 2000 ingår sålunda inte något utrymme för teknikutveckling i priskompensationen genom FPI.

Priskompensationen för försvarsmateriel täcker inte kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel.

Styckkostnaderna för försvarsmateriel har ökat kraftigt både i Sverige och internationellt under efterkrigstiden. I en FOI-rapport⁴⁷ redovisas att kostnadsutvecklingen är långt snabbare än den allmänna prisutvecklingen mätt med konsumentprisindex (KPI) och än snabbare än de prisindex för verkstadsvaror som i FPI påverkar prisuppräknings för materielanslaget. Ökningsnivåer på 1-7 procent per år utöver KPI kan observeras för de större systemen. I genomsnitt pekar den historiska kostnadsutvecklingen på cirka 3-4 procent högre kostnadsutveckling per år än allmän prisutveckling.

Resultaten från FOI-studien sammanfaller väl med resultat och slutsatser från internationella studier. Kostnadsökningar uppkommer framför allt vid generationsskiftet. Detta sammanhänger självklart med att prestanda och kvalitet tenderar att öka i samband med varje ny systemgeneration. Studier från USA tyder på att kostnadsökningarna utöver KPI i allt väsentligt beror på ökade prestanda hos försvarsmaterielen. Kostnadsdrivande är då ofta strävan efter ökad relativ effekt jämfört med en potentiell motståndare. Den höga ökningstakten i styckkostnaderna för svensk försvarsmateriel torde också den huvudsakligen förklaras av ökade prestanda. Detta innebär att den fortsatta omvärldsutvecklingen och hotbilden i hög grad är avgörande för den framtida kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel. I Sverige liksom i andra länder har de högre styckkostnaderna delvis kompenserat med minskad volym. Internationella jämförelser

⁴⁷ Peter Nordlund, Janne Åkerstöm, Bernt Öström, Helge Löfstedt, "Kostnadsutveckling för försvarsmateriel", FOI-R--3213--SE

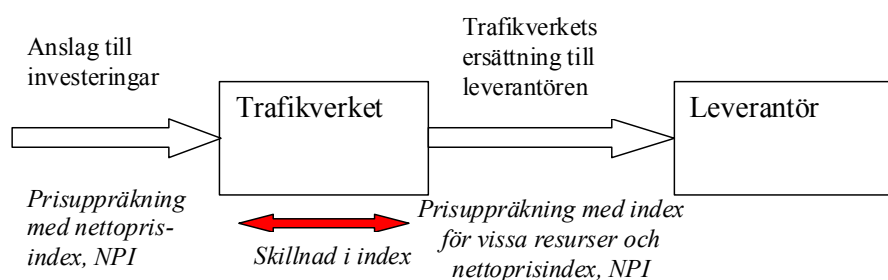
pekar dock på att andra länder sedan åtminstone millennieskiftet varit mer benägna att kompensera för den faktiska kostnadsutvecklingen⁴⁸.

Även för FPI finns en tidsmässig fördröjning på två år mellan prisförändring och påverkan på anslaget av denna prisförändring.

Skillnad i index för uppräknings av anslag och index för prisjustering av avtal

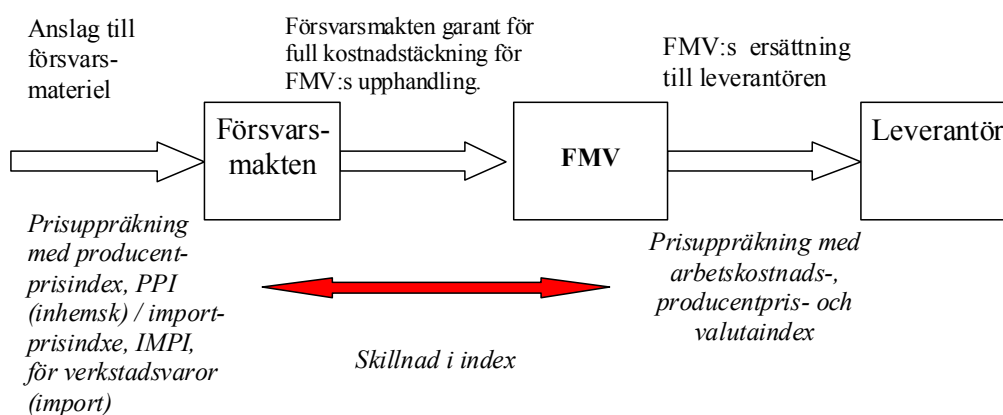
Indexkonstruktioner förekommer i flera led och påverkar såväl anslagstilldelning som avtal med leverantören. Det kan därför vara av intresse att analysera möjliga effekter av skillnader i dessa konstruktioner. Nedan stående figurer illustrerar dessa samband:

Figur 9.2 Trafikverket – indexuppräknings i anslag och avtal



Trafikverket får sina anslag till investeringar uppräknade med nettoprisindex. Anslaget ska sedan räcka till betalning av leverantörerna. En del av kontrakten med leverantörerna innehåller prisklausuler som innebär prisuppräknings av ersättningen till leverantörerna. Dessa prisklausuler bygger på en kombination av s.k. *specifik reglering* av resursgrupper vars prisförändringar i huvudsak beror på världsmarknadspris och som utgör en väsentlig del av den beräknade kontraktssumman en s.k. *generell reglering* som bygger på nettoprisindex (NPI).

Figur 9.3 Försvarmakten/ FMV – indexuppräknings i anslag och avtal



Försvarmakten får sina materielanslag (anslag 1:3 och 1:4) uppräknade med producentprisindex för hela näringslivet för den inhemska delen av kostnaderna och med

⁴⁸ Peter Nordlund, Janne Åkerström, "Försvarsutgifter i budgetkrisens spår – en försvarsekonomisk omvärldsanalys", FOI-R—3508—SE.

importprisindex för verkstadsvaror för den importerade delen av kostnaderna (se figur 9.3).

Försvarmakten är den dominerande kunden för upphandlaren, Försvarets materielverk (FMV), och är därmed den primära garanten för att FMV får full kostnadstäckning för sina inköp av försvarsmateriel och sina upphandlingstjänster. I vissa av FMV:s kontrakt med leverantören räknas ersättningen till leverantörerna upp med olika index, i allmänhet arbetskostnads- och producentprisindex. Därtill tillkommer i vissa fall en valutakorrigerings för förändrade valutakurser. En viss del, 10 procent, är fast och räknas inte upp. Även i de fall prisklausuler inte finns i avtalen måste leverantörerna i avtalen ta höjd i priset för rimlig pris- och löneutveckling.

I den tidigare utformningen av försvarsprisindex byggde en del av uppräknings anslagen på sammansatta index som i högre grad motsvarade de indexkonstruktioner som fanns mellan FMV och leverantörerna.

Både för Trafikverket och Försvarmakten följer prisbildningen mot leverantören en annan logik än anslagstilldelningen vilket kan innebära avvikelser mellan priskompensationen för anslagen och den faktiska prisutvecklingen för investeringarna. I både Trafikverkets och Försvarmaktens fall torde, utifrån ett myndighetsperspektiv, riskerna för en underkompensation vara större än potentialen för en överkompensation då indexen som ingår i avtalen mot leverantörerna oftast har en snabbare utveckling än de index som styr anslagsuppräknings.

Sammanfattning

Trafikverket och Försvarmakten avviker båda från andra statliga myndigheter då de har en förhållandevis låg löneandel och en hög andel investeringar. Detta gör att kostnadsutvecklingen på vägar/järnvägar resp. försvarsmateriel har stor betydelse för verksamheternas medelsbehov.

Både Trafikverket och Försvarmakten upplever att priskompensationen inte speglar de faktiska kostnadsförhållandena och att kostnadsutvecklingen för investeringarna inte fullt ut kompenseras.

Skillnaden mellan faktisk kostnadsutveckling och allmän prisutveckling tycks dock vara mer betydande för Försvarmakten än Trafikverket: ungefär det dubbla, cirka 3-4 procent jämfört med 1,5-2 procent. Den viktigaste orsaken till detta torde vara att försvarsmaterielens prestanda bestäms av dess relativa effekt jämfört med en potentiell motståndares materiel. Denna "tävlingssituation" är kostnadsdrivande.

Nettoprisindex (NPI) har å andra sidan historiskt utvecklats långsammare än det vägda indexet för inhemsk och importerad försvarsmateriel som ingår i FPI.

Skillnader i logiken för anslagsuppräkning och logiken för indexkonstruktioner i avtalen med leverantörer kan orsaka avvikelser mellan medelstilldelning och faktisk kostnadsutveckling.

10 Trafikverket och Försvarsmakten - jämförelse av planering, finansiering och genomförande med avseende på ändamålsenlighet

Hur bör försvarets investeringar planeras och finansieras för att tjäna ändamålet med försvaret på bästa sätt och kunna genomföras kostnadseffektivt? Skiljer sig försvarets investeringar från infrastrukturinvesteringar på ett sådant sätt att det är motiverat att styra dem på olika sätt?

De viktiga skillnaderna mellan försvarets investeringar i anläggningar och materiel och investeringarna i trafikinfrastruktur är den tekniska komplexiteten, förutsättningar som både är svårare att förutse och mer föränderliga samt att det är mer komplicerade organisatoriska och tekniska krav för att försvarets investeringar ska hänga ihop funktionsmässigt.

Planeringen av investeringar för det militära försvaret kan liknas vid konstruktionen av en komplicerad maskin eller ett stort företag med en komplicerad tillverkning – en mängd olika delar ska fogas samman till en helhet. Visserligen hänger väg- och baninvesteringar ihop, på så vis att en transport vanligen går över flera vägavsnitt och ibland t.o.m. utnyttjar såväl väg som järnväg. Men varje vägavsnitt och varje banavsnitt kan i stor utsträckning bedömas på sina egna meriter. Trafiken på en väg har vuxit i omfattning, varvid breddning, nybyggnad, alternativa färdmedel eller trafikstyrning kan övervägas. Följdinvesteringar i andra avsnitt kan aktualiseras, men är ändå av begränsad omfattning. De militära investeringarna avser stora, sammanhängande system av stridskrafter av olika slag. För att exempelvis ett arméförband ska fungera krävs fordon, underhållsfordon, vapen, ammunitionsförsörjning, kommunikationsutrustning, sjukvård, förplägnad, bränsleförsörjning m.m. förutom personal som är övad för uppgiften. I sin tur ska arméförbandet fungera ihop med andra stridskrafter. Spaning och underrättelseverksamhet sker med radarsystem och andra system. Ska allt detta dessutom ske i samverkan med andra länders stridskrafter blir samplaneringsbehoven än större.

Därför blir försvarsplaneringen i mycket högre utsträckning än infrastrukturplaneringen en intern angelägenhet för den ansvariga myndigheten. Alla de funktionsmässiga samordningsbehov som måste klaras ut, alla de tekniska specifikationer som måste avgöras etc. kan bara en expertmyndighet klara. Det slutliga ställningstagandet från riksdag och regering kan inte på samma sätt som när det gäller vägar och järnvägar avse enskildheter utan måste i mycket hög grad avse helheten, hela systemet av samverkande komponenter. Det gör riksdagens och regeringens ställningstaganden väsentligt mycket svårare när det gäller investeringar i militär materiel än när det gäller infrastruktur för transporter. Det förklarar också den mycket omfattande interna planeringen inom försvaret – Försvarsmakten och Försvarets materielverk – och svårigheten för riksdag och regering att finna en adekvat roll i förhållande till denna expertplanering.

Planeringssystemet för infrastruktur fungerar i huvudsak väl. Det har byggts upp och finslipats under många år. Det finns förbättringar att göra, som påpekats nyligen av Riksrevisionen. Planeringsprocessen i en dialog i flera steg mellan politiker och myndigheter fungerar hyggligt och borde kunna inspirera till en motsvarande planering inom försvarsområdet. Då skulle regeringen ta preliminär ställning till materielprojekt redan på konceptstadiet för att i ett senare skede, när planeringen, kalkyler av livscykelkostnader, statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser preciserats, ta slutlig ställning och anslå medel. Görs detta inom ramen för en planering som omfattar hela försvaret kan projekten bedömas i förhållande till varandra och i förhållande till helheten. De stegvisa besluten gör att riksdag och regering inte binder upp sig trots att man medverkar i en långsiktig planering. Det finns naturligtvis en fara i att politiker och

departement i en sådan process lockas att ta över materielbesluten och åsidosätta Försvarmaktens expertroll. Så har skett inom ramen för den planering som sker idag. Men med större framförhållning och stegvis och fortlöpande information från Försvarmakten samt tid för reflexion finns förutsättningar att bygga upp både en större förståelse och ett större förtroende mellan politiker och departement å ena sidan och Försvarmakten å den andra. Det handlar om att bygga upp en kultur, vilket måste göras långsiktigt och målmedvetet.

En planeringsprocess som förutsätter ett aktivt deltagande av ansvarigt departement behöver resurser för detta. Näringsdepartementet har stöd i denna process av en särskild expertmyndighet, Trafikanalys, som nagelfar inledande systemanalyser och lönsamhetskalkyler för individuella projekt och som fortlöpande utvärderar genomförandet av den nationella planen och den förda transportpolitiken. Förvarsdepartementet har inte tagit någon motsvarande myndighet till sin hjälp. En myndighet som skulle kunna användas är Totalförsvarets forskningsinstitut. I andra länder, där distinktionen mellan politik och förvaltning inte är lika skarp som i Sverige, förekommer att en betydande del av den militärstrategiska planeringen försiggår i departementet. Så är t.ex. fallet i Norge.

Det är viktigt att betona att planeringen för försvarsmateriel tar sin början i den militärstrategiska planeringen och att det är i en iterativ process som såväl den långsiktiga militära strategin med tillhörande förband och förmågor som materielplanen växer fram. Att isolerat från den militärstrategiska planeringen planera materielinköp går inte. En förbättrad planeringsprocess för försvarsmateriel måste inbegripa den militärstrategiska planeringen.

Det paradoxala är att planeringssystemet för transportinfrastruktur är bättre ägnat att svara mot komplexiteten i försvarsplaneringen medan försvarets planeringssystem, så som det fungerar idag, utan att försorsaka större skador skulle kunna tillämpas på infrastrukturplaneringen. De ställningstaganden till enskilda projekt som i stor utsträckning görs av politikerna på försvarets område skulle vara mycket mindre komplicerande att göra på infrastrukturens område: en väg, en järnväg, en bro – det är saker som politiker utan att transportsystemet allvarligt skadas kan ta beslut om i enskildheter. Det är mer komplicerat när enskilda materielinköp beslutas av Förvarsdepartementet eftersom de alltid måste sättas in i en helhet. Ett återkommande ställningstagande till en långsiktig materielplan för hela försvaret skulle ge Förvarsdepartementet den behövliga helhetsbilden.

Något försvarsplaneringen måste utveckla är underlagen för beslut om enskilda objekt. Det handlar i första hand om att sätta in de enskilda objekten i sitt sammanhang. Detta har ibland kallats för att bygga under den ”strategiska materielförsörjningen”. Det handlar i korthet om att bättre belysa sambanden mellan olika slag av investeringar och objekt. Följdinvesteringar inom andra delar av försvaret måste belysas bättre.

Något försvaret skulle kunna ta efter planeringen av trafikinfrastrukturinvesteringar gäller kalkylerna. Detta skulle förutom att kunna innefatta metoder för att värdera försvarsmaterielens bidrag till försvarseffekten vilket är det mest väsentliga samhällsekonomiska bidraget också kunna innefatta andra samhällsekonomiska effekter. Det går inte att komma lika långt som på väg- och järnvägsområdet vad gäller samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler. Svårigheterna att värdera försvarseffekten – om den skulle låta sig bedömas – i kronor och ören bör dock inte avskräcka Försvarmakten från att göra samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Som på många andra områden tvingas man då att räkna med schabloner, t.ex. för värdet av tid, kväveoxidutsläpp, intrång i natur, människoliv m.m. Schablonvärdena är framtagna genom omfattande forskning. I trafiksammanhang har t.ex. tidsvärden utvecklats och successivt justerats över flera decennier. Schablonvärdena gör inte anspråk på att representera exakt det verkliga samhällsvärdet – men som närmevärden kan de användas för att göra det möjligt att jämföra investeringar inom t.ex. infrastrukturuområdet. Används väl grundade schabloner kommer olika projekt att jämföras på ett likartat sätt genom att man räknar på samma sätt för alla projekt. Samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar ifråga om försvarsmateriel

skulle inte kunna ange det samlade samhällsvärdet av försvarsinvesteringar men skulle kunna förbättra systematiken i Försvarsmaktens underlag till beslutsfattare på alla nivåer – inom Försvarsmakten, på Försvarsdepartementet, inom regeringen och i riksdagen. Därigenom skulle det även kunna spela en roll i avvägningen mellan olika politikområden.

De förbättringar som samhällsekonomiska kalkyler skulle medföra är dessa:

- Alternativ skulle regelmässigt utredas.
- Nuvärde av investeringsalternativen med åtföljande utbildnings- och driftskostnader (den fulla livscykelkostnaden) m.m. skulle beräknas.
- Olika livslängd för olika investeringsalternativ skulle belysas och hanteras.
- Andra effekter förutom försvareffekten skulle uppmärksammas. En del av dessa skulle kunna värderas i kronor och ören, exempelvis sysselsättningseffekter, miljöeffekter, olycksrisker, hälsoeffekter, utbildningseffekter, rationaliseringseffekter.
- Möjligen kan man komma fram till en mer systematisk jämförelse av försvareffekt och kostnader.

Finansieringssystemet för Försvarsmakten syftar uppenbarligen till en mycket stark kontroll av myndighetens ekonomi. Detta har en historisk bakgrund. Riksdag och regering använder sig därvid av såväl detaljerad finansiell och verksamhetsmässig styrning som omfattande och detaljerad uppföljning av ekonomi och verksamhet. Styrning och uppföljning fungerar som ersättning för varandra när det gäller att utöva kontroll. När det gäller den verksamhet som Försvarsmakten bedriver vore det rimligt att satsa på uppföljningen och släppa på styrningen och göra den mer översiktlig och aggregerad. Uppföljning och utvärdering blir särskilt betydelsefull i situationer där detaljerad styrning utifrån på grund av verksamhetens komplexitet inte lämpar sig. En myndighet som har en mycket komplicerad verksamhet att genomföra måste få förtroendet att genomföra den utan detaljerade ingripanden från riksdag och regering. Det förutsätter emellertid en mycket omfattande och kvalificerad uppföljning och utvärdering.

Försvarsplaneringen bör utvecklas så att regeringen i planeringens slutskede kan fastställa en plan för försvarsinvesteringar – om den ska vara fem eller tio år och hur väl specificerad de senare åren ska vara får avgöras i planeringen. Materielplaneringen måste i sin tur bygga på en militärstrategisk planering. På basis av en långsiktig plan för materiel – och med väsentligt bättre objektsbeskrivningar och kostnadskalkyler – kan riksdag och regering med stort förtroende överlåta åt Försvarsmakten och FMV att genomföra planen. Planen rullas möjligen så ofta som vart annat år med tanke på föränderligheten på området. Detta skulle ske i utbyte mot en kvalificerad uppföljning av resultat och successiva utvärderingar.

Försvarsmaktens anslag borde kunna föras med en större latitud för svängningar – i paritet med Trafikverkets anslagskredit och anslagssparande. Vill man och kan man med hänsyn till övergripande budgetpolitiska mål – utgiftstak – skulle man med goda argument kunna ge Försvarsmakten möjlighet att också då behov uppstår lånefinansiera vissa investeringar. Argumentet är att investeringarna syftar till att skapa tillgångar för varaktigt bruk inom Försvarsmaktens egen verksamhet.

11 Investeringar i några andra statliga myndigheter

Som vi redan påtalat står Trafikverket och Försvarsmakten i särklass vad gäller investeringar bland statliga myndigheter. Hittillsvarande presentation har därför koncentrerats till dessa myndigheter. Nedan följer en mer översiktlig presentation av några andra myndigheter och deras investeringar. Som en överblick återfinns också tabeller i bilaga 1 där de olika myndigheterna presenteras enligt ett antal standardiserade variabler.

11.1 Kustbevakningen

Kustbevakningen är sedan 1988 en egen civil statlig myndighet som ansvarar för sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Inom dessa områden ska myndigheten kunna förebygga, motstå och hantera krissituationer. Kustbevakningen har också uppdraget att samordna och förmedla civil sjöinformation till andra myndigheter. Kustbevakningen sorterar under Försvarsdepartementet.

Kustbevakningens huvudkontor ligger i Karlskrona men myndigheten har i övrigt en decentraliserad lokalisering. Kustbevakningen har 26 kuststationer inklusive en flygkuststation i Skavsta. Stationerna sorterar under två regionala ledningar placerade i Stockholm och Göteborg. Från de båda ledningscentralerna styrs den dagliga operativa verksamheten. Myndigheten har dessutom två samverkanskontor, ett i Karlskrona och ett i Härnösand. Det totala antalet årsarbetskrafter uppgår till cirka 750. Kustbevakningen har dessutom s.k. miljöskyddsförråd där miljöskyddsmateriel och utrustning för undervattensverksamhet förvaras och underhålls. Förråden fungerar som depåer för miljöskyddsmateriel till fartygen i en situation då olja har kommit ut i havet.

De övergripande målen för Kustbevakningens verksamhet beslutas av riksdagen medan den närmare styrningen beslutas av regeringen. Det årliga anslaget ligger på cirka 1,0 mdkr varv cirka 50 procent utgörs av personalkostnader vilket är lägre än den genomsnittliga myndigheten.

Kustbevakningens upphandling sköts i enlighet med bestämmelserna i Lagen om offentlig upphandling (LOU).⁴⁹

Inom Kustbevakningen är det den tekniska avdelningen som står för den största upphandlingsvolymen, i huvudsak av fartyg, båtar och fordon. Upphandlingen av specialutrustning för miljöskydd och av IT-stödsystem är också omfattande.

De senaste åren har investeringarna varit ovanligt höga då fartygs- och flygplansbestånden moderniserats. Under en sexårsperiod, 2008-2013, investeras sammanlagt cirka 3 mdkr i främst nya fartyg och flygplan. Detta har tillfälligt ökat investeringsvolymen. Investeringarna år 2011 uppgick till cirka 600 mnkr. Investeringarna kommer därefter att minska då livslängden för fartygen och flygplanen kan vara upp till 30 år. Under lugnare investeringsfaser uppgår de årliga investeringar till cirka 50 mnkr.

Normalt sker planeringen av investeringarna inom myndigheten som tidigare arbetat med en treårig investeringsplan.

I samband med den stora investeringspuckeln, som var en storsatsning med helt andra belopp än normalt, så togs det fram en investeringsplan som underställdes regering och riksdag för beslut där pengarna till investeringarna tilldelats i Budgetpropositionen.

⁴⁹ Lagen om offentlig upphandling (2007) SFS 2007:1091.

Kustbevakningen överväger nu att öka de interna ambitionerna i investeringsplaneringen inte minst genom att de nu gjorda storinvesteringarna kommer att generera följdkostnader i form av komponenter som behöver bytas ut med jämna mellanrum.

Investeringarna har nästan helt finansierats genom lån hos Riksgäldskontoret. En mindre del har finansierats genom särskilt anslag i samband med stöd till Försvarsmaktens insats i Somalia, den s.k. Atalanta-insatsen. En annan del, cirka 200 mnkr, har finansierats genom bidrag från EU avseende fiskerikontroll.

De stora investeringar som gjorts motiverades av allt högre krav på sjöövervakning där inte minst de snabbt ökade oljetransporterna från Ryssland över Östersjön skapat en allvarligare riskbild. Investeringarna drevs sålunda av en ambitionshöjning framkallad av en förvärrad hotbild.

Ambitionshöjningen innebar en reell utökning med tre kombinationsfartyg av typ KBV 001 medan övriga anskaffningar var utbyte av tidigare generation till ny generation och skedde i stort sett till förhållandet 1:1. Ambitionshöjningen bestod istället av moderna fartyg/flygplan med högre prestanda. Till viss del, men i mindre utsträckning än för Försvarsmakten, styrs kraven på materielen av kraven på relativ effekt jämfört en "motståndare" inom ramen för övervakning, gränskontroll och brottsbekämpning.

Genom investeringarna har lånevolymen hos Riksgäldskontoret mångdubblats vilket lett till ökade amorterings- och räntekostnader som ska betalas av anslagen. Den ambitionsökning som de nya investeringarna inneburit både materiellt men även personellt har inneburit att anslagen höjts för att täcka de ökade kostnaderna. Anslagsjusteringen skulle motsvara full täckning för den förväntade kostnadsökningen (vilket den dock inte gjorde) med undantag för en fast del, "egen-finansiering", som skulle motsvara ett visst produktivitets- och effektivitetskrav.

Kustbevakningen upphandlar i konkurrens och för större projekt brukar antalet anbudsgivare vara 3-5. De senaste fartygs- och flygplansavskaffningarna gjordes i sin helhet utomlands där fartygen kom från Tyskland, Estland samt Rumänien, flygplanen från Kanada och svävaren från England. Upphandlingen gjordes i varierande valutor (SEK, EUR, USD, GBP) varvid Kustbevakningen terminssäkrade valutariskerna hos Riksgäldskontoret.

Vid anskaffningen av de fyra kombinationsfartygen KBV 031-034 uppstod problem genom att den tyska leverantören gick i konkurs efter att två fartyg levererats men två återstod att leverera. Efter rekonstruktion kunde ett nytt avtal tecknas för leverans av de återstående fartygen och leverans planeras till mars-maj 2013. Det nya kontraktet innebar dock inga ökade kostnader för Kustbevakningen. Avtalen innehåller alltid bl.a. vitesklausuler som skyddar Kustbevakningen för förseningar orsakade av leverantören. I avtalen ingår alltid krav på bankgarantier för att Kustbevakningen ska betala förskott till leverantören. En sådan klausul om bankgaranti kom också till pass i avtalet med den tyska leverantören.

Kustbevakningens anslag räknas löpande upp med PLO. Prisutvecklingen för fartyg och flygplan anses i allmänhet ligga något över allmän prisutveckling.

11.2 Polisen

Polisen hade ett totalt anslag på ungefär 20 mdkr under 2011. De tre största verksamhetsgrenarna inom är utredning och lagföring (cirka 11 mdkr), brottsförebyggande arbete (cirka 7 mdkr) och service (knappt 3 mdkr).

Polisverksamheten är personalintensiv och personal är den enskilt största kostnaden för Polisen motsvarande cirka 75 procent av verksamhetens kostnader. I december 2011 var 28 382 personer anställda inom Polisen, varav 20 399 poliser och 7 983 civilanställda.

Polisen anskaffar sammantaget årligen utrustning för polisverksamhet för närmare 4 mdkr. Av detta belopp uppgår investeringarna till cirka 600 mnkr årligen. Den dominerande delen av investeringarna lånefinansieras via Riksgäldskontoret. Polisen har en total låneram om cirka 2,5 mdkr i Riksgäldskontoret. Det finns också fall där Polisen får bidrag för att finansiera investeringar från Regeringen eller EU. Det gäller exempelvis systemet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) eller tullsystem. Bidragsfinansieringen är dock sällan förekommande och rör relativt små belopp.

Anskaffningen består huvudsakligen av polisbilar, helikoptrar, vapen, uniformer, skyddsutrustning och IT-system. De flesta anskaffningarna, cirka 85 procent av beloppet, understiger ett halvt basbelopp, vilket innebär att de direktavskrivs och att kostnaden betalas från myndigheternas respektive anslag. Dessa anskaffningar ses inte som investeringar.

De anslag som Polisen erhåller kompenseras via pris- och löneomräkningen (PLO) på samma sätt som för de flesta myndigheter under regeringen. Eventuella fördyringar av leveranser måste därför normalt finansieras inom befintligt anslag.

Det är huvudsakligen polismyndigheterna själva som planerar för vilka investeringar i bilar, vapen och övrig utrustning som behöver göras. Planeringen sker utifrån behov och ekonomi. IT-utrustning och system investeras i centralt, polismyndigheterna hyr därefter sin IT-utrustning av Rikspolisstyrelsen. Riksdag och regering är inte inblandade i planeringen eller inriktningen av investeringarna. Riksdagen fattar varken beslut om investeringsplan eller bemyndiganden i budgetpropositionen. Regeringen begär heller inte att få större eller viktigare investeringar underställda för beslut.

Polisen upphandlar i princip allt utrustning, då i enlighet med LOU. Det finns dock ganska få aktörer som kan leverera den utrustning som behövs. Polisen strävar mot standardlösningar, men ställer också i sin upphandling krav på leverantörer att anpassa utrustningen så att den bättre passar polisens verksamhet. Det kan till exempel handla om hur reflexvästar och bälten ska se ut. Någon mer avancerad egenutveckling tillsammans med leverantörerna förekommer inte. Avtalstiderna är normalt 4 år. Polisen finansierar heller inte forskning direkt för att få bättre utrustning. Forskningen sköts av leverantörerna själva och Polisen får då betala detta indirekt genom priset. Utvecklingstakten på tekniken är ganska hög när det gäller bilar, skyddsutrustning, vapen m.m. Till viss del är utvecklingen driven av den omvärld som Polisen bedriver sin verksamhet inom, eftersom skyddsutrustning och vapen är till för att användas mot en motståndare. Därmed har Polisen också ett intresse att eftersträva en förbättrad relativ effekt jämfört med t.ex. organiserad kriminalitet av sin utrustning. Denna motståndardrivna strävan efter ökad relativ effekt är dock inte på samma nivå som inom försvaret.

Polisen bedömer att prisutvecklingen är ökande för den utrustning som anskaffas, men kan inte klä prisutvecklingen i siffror i relation till allmän prisutveckling. Samtidigt har mängden utrustning som anskaffats varit svagt stigande, till skillnad mot försvaret, då fler poliser har tillkommit i verksamheten.

För att hantera prisförändringar använder Polisen prisjusteringsklausuler i sina avtal. Vid tjänsteupphandlingar används arbetskostnadsindex generellt om det inte finns något branschspecifikt index, som exempelvis färdtjänstindex som används vid upphandling av bärgningstjänster. Vid varuupphandlingar används olika produktionsindex. Indexen blandas inte, utan man använder det som ligger närmast varan. Under första avtalstiden används fasta priser och sen väljer man hur man vill göra kommande år. Det kan bli både fast och justerat pris.

11.3 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är ett affärsverk vars centrala administration finns i Norrköping.

Den regionala organisationen är koncentrerad till den svenska kusten och de stora insjöarna. Längs med kusten finns nio lotsområden: Luleå, Gävle, Stockholm, Södertälje, Kalmar, Malmö, Göteborg, Marstrand och Vänern/Trollhätte kanalen. I Göteborg finns sjö- och flygräddningscentralen samt helikopterverksamhetens administration och tekniska organisation.

Totalt arbetar 1 225 personer vid Sjöfartsverket, inklusive dotterbolaget SMA Helicopter Rescue AB.

Sjöfartsverket finansieras till 90 procent med avgifter på handelssjöfarten. Som överordnat ekonomiskt mål gäller krav på full kostnadstäckning.

Sjöfartsverkets viktigaste avgifter är farledsavgifter och lotsavgifter. Intäkterna från farledsavgifter uppgår årligen till omkring 950 mnkr och från lotsavgifter cirka 450 mnkr.

Förutom farleds- och lotsavgifter beslutar Sjöfartsverket om ett antal taxor och avgifter för andra tjänster och produkter som verket producerar. De som har störst ekonomisk betydelse för verket är intäkter från försäljningen av sjökort och sjökortsdata.

Sjöfartsverkets fastslår även taxor för fritidsbåtar som passerar slussarna i Trollhätte kanal. Verkets kostnader för bland annat fritidsbåtstrafiken ska enligt gällande riktlinjer finansieras över statsbudgeten. Isbrytning i farlederna finansieras helt genom farledsavgifterna, men därutöver finns även taxor för isbrytning på beställning.

Intäkterna för uppdragsverksamhet har ökat under senare år och uppgår för närvarande till cirka 150 mnkr per år, där drygt två tredjedelar avser helikoptertjänster. Uthyrning av isbrytare uppgår i genomsnitt till omkring 100 mnkr per år.

Verket investerar för cirka 300 mnkr årligen. Under 2012 anskaffades räddningshelikoptrar för 245 mnkr och båtar för 50 mnkr. Under åren 2013-2016 beräknas investeringsvolymen uppgå till totalt 1,3 mdkr. Av dessa beräknas cirka 600 mnkr röra räddningshelikoptrar, 108 mnkr lotsbåtar, 160 mnkr övriga fartyg, 130 mnkr tekniska system (kustradionätet, VTS-system, ledningssystem för sjö- och flygräddning etc.). Till detta kommer investeringar i farleder och kanaler där 75 mnkr avser livstidsförlängning av Trollhätte kanal och 40 mnkr avser utmärkning i farleder. Resterande del avser fastigheter, administrativa system, bilar och annat ”smått och gott”.

Finansieringen av investeringarna sker via egna medel, som i grunden i huvudsak härrör från farledsavgifter. Då myndighetens investeringar finansieras via avgifter är det inte aktuellt med kompensation via statsbudgeten för prisökningar. Däremot framgår av regleringsbrevet att Sjöfartsverket inte får höja farledsavgifterna med mer än nettoprisindex räknat från år 2004. Lotsavgifter bestämmer myndigheten helt på egen hand. Avgifterna kan påverkas av investeringskostnaderna, men även andra faktorer spelar in, framförallt strävan efter neutralitet mellan transportslagen över tid. Reglerna för Sjöfartsverkets prissättning kan således endast till viss del liknas vid reglerna för den prisomräkning som regeringen tillämpar för myndigheter som finansierar investeringar med anslagsmedel.

Verket söker alltid den mest kostnadseffektiva finansieringen för sina investeringar. I huvudsak finansieras investeringar därvid med egna medel. I ett specifikt fall har en isbrytare finansierats genom finansiell leasing (konsortier). Den isbrytare som avses köptes av verket efter att kontraktstiden hade löpt ut. Även räddningshelikoptrar har tidigare leasats. Investeringen i nya räddningshelikoptrar kommer framöver delvis att finansieras via lån i Riksgälden eller bank.

Med utgångspunkt från verksamhetens strategiska planer tar respektive verksamhetsansvarig fram ett förslag till en fyraårig investeringsplan. Denna lämnas in med budgetunderlaget. Investeringsplanerna beslutas av Sjöfartsverkets styrelse och fastställs av Riksdagen i samband med budgetpropositionen. Riksdagen fattar även beslut om bemyndiganden med avseende på låneramar.

Upphandling sker enligt LOU. Inriktningen är att investeringarna ska ha så få inslag av individuell anpassning som möjligt, då sådant riskerar öka kostnaderna för både inköp och löpande underhåll. Inslag av egen utveckling finns, men är en mycket liten del av de totala investeringsutgifterna. Upphandlingen sker på den fria marknaden, även om antalet leverantörer som uppfyller myndighetens krav varierar. Inom vissa områden är konkurrensen god, inom andra begränsad.

Avseende räddningshelikoptrar finns till exempel bara en leverantör som har en etablerad och väl beprövad modell vilken uppfyller kraven. Leverantören säljer till ett flertal länder, varför det i princip kan sägas röra sig om köp från hyllan.

Sjöfartsverket bedriver egen utveckling, men det är i mycket begränsad omfattning. Den tekniska utvecklingstakten kan variera beroende på område, men bedöms överensstämma med samhället i övrigt. I den verksamhet som Sjöfartsverket finns ingen drivkraft för att tekniskt överträffa en annan aktör, varför den tekniska effekt som eftersträvas blir absolut.

I och med att utrustningen i princip köps ”från hyllan” beror prisutvecklingen i stor utsträckning på konjunkturläget. Vid fyllda orderböcker kan priserna vara avsevärt högre än i lågkonjunktur. Prisutvecklingen bedöms därför inte avvika från kostnadsläget i ekonomin i övrigt. Några prisklausuler används inte i de leverantörskontrakt som Sjöfartsverket har. Investeringsvolymen är hög och kommer att vara fortsatt hög under kommande år på grund av en stor andel anläggningstillgångar som är i slutfasen av den tekniska livslängden.

11.4 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket är en statlig myndighet som ansvarar för att förvalta Sveriges försvarsfastigheter. Myndigheten är Sveriges största fastighetsägare, och äger bland annat: 373 000 hektar mark, varav 100 000 hektar skog; 6 900 byggnader; 29 statliga byggnadsminnen; 6 400 försvarsanläggningar; 11 flygfält; och 350 mil väg.⁵⁰

Den nuvarande organisationen bildades 1994. Vid myndigheten arbetar 650 anställda. Fortifikationsverket är ett affärsverk vars huvudsakliga intäktskälla är hyror för de fastigheter man äger och förvaltar. Den största kunden är Försvarsmakten. Även de flesta av övriga kunder finns inom försvarssektorn såsom. Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Andra hyresgäster är till exempel Polisen, Luftfartsverket och Kustbevakningen.

Förutom hyror har myndigheten i somliga fall också erhållit statliga bidrag för vissa specifika projekt. Myndigheten investerar årligen omkring 1 mdkr i byggnader och anläggningar, exempelvis hangarer, kajer, kontor, skjutbanor och verkstäder. Detta gör Fortifikationsverket till en av de större investerarna bland statliga myndigheter. I likhet med andra myndigheter gör Fortifikationsverket också vissa mindre administrativa investeringar.

Myndigheten finansierar sina investeringar genom lån i Riksgäldskontoret. Regeringen har för detta ändamål gett Fortifikationsverket tillgång till övriga kreditramar om cirka 11 mdkr. Lånen betalas sedan av med hyresintäkter. Fortifikationsverket har ett

⁵⁰ Fortifikationsverket (2012) *Årsredovisning 2011*, och Fortifikationsverket (2012) *Årsberättelse 2011*.

avkastningskrav om 4,9 procent på det genomsnittliga kapitalet⁵¹. Då myndighetens lån återbetalas med hyror är det inte aktuellt med kompensation via statsbudgeten för prisökningar.

Nyanskaffning och ombyggnationer planeras med utgångspunkt i kundens behov och i dialog med denne. Vissa ägarrelaterade investeringar, exempelvis byte av ventilations- och avloppssystem eller tilläggsisolering, hanteras dock internt inom Fortifikationsverket. Tillsammans med budgetunderlaget lämnar myndigheten sedan en treårig investeringsplan till regeringen som inkluderar i budgetpropositionen. Myndigheten måste därtill söka regeringens godkännande för alla investeringar med belopp över 20 mnkr.

Investeringarna utförs i normalfallet av byggtreprenader eller konsulter, då efter upphandling i enlighet med LOU. För vissa skyddade anläggningar görs dock särskilda säkerhetsskyddade upphandlingar. Projekten leds alltid av myndighetens personal. Marknaden för byggtjänster är väl utvecklad varför upphandlingen i de flest fall sker under konkurrens. Tillgång och prisläge är därmed också konjunkturberoende. Prisutvecklingen för Fortifikationsverkets investeringar följer byggbranschen i övrigt, och bedöms av myndigheten ligga något över KPI. Detta är intressant då hyresgästerna i allmänhet, däribland den störste hyresgästen Försvarsmakten, inom PLO får ökade hyreskostnader kompenserade med 70 procent av KPI. Att studera hur denna ekvation går ihop skulle kunna vara värt fortsatta studier.

Fortifikationsverket spenderar årligen omkring 10 mnkr på forskning och utveckling, både för ägarrelaterad utveckling och på uppdrag av hyresgästerna. Myndigheten bedömer att utvecklingstakten för investeringarna följer den inom branschen i övrigt. Vissa av Fortifikationsverkets anläggningar måste anpassas för att motstå eventuella antagonistiska hot. I den mån dessa hot förändras och utvecklas kan investeringarna därmed sägas ha en relativ effekt.

11.5 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar Sveriges nationalbyggnader och fria marker såsom slott och kungsgårdar, teatrar, museer, ambassader och en sjundedel av landets yta bestående av skog och mark. SFV förvaltar även Regeringskansliets lokaler. På uppdrag av regeringen genomför SFV även nya byggprojekt som på olika sätt representerar vårt land. Förvaltningsuppdrag omfattar cirka 2 miljoner kvadratmeter lokaler och 6,5 miljoner hektar mark. Det bokförda värdet av fastigheterna uppgår till drygt 13 mdkr.⁵²

SFV är, i likhet med Fortifikationsverket, ett affärsverk vars främsta intäktskälla är hyror och avgifter. Drygt 300 mnkr, motsvarande 15 procent av intäkterna, kommer dock från ett anslag för ”underhåll, löpande driftunderskott och insatser för att utveckla besöksmål avseende Statens fastighetsverks bidragsfastigheter”.⁵³

Myndigheten investerar årligen omkring 500 mnkr i ny- och ombyggnad. I likhet med andra myndigheter gör Statens fastighetsverk också vissa mindre administrativa investeringar.

Statens fastighetsverk finansierar sina investeringar genom lån i Riksgäldskontoret. Regeringen har för detta ändamål gett myndigheten tillgång till övriga kreditramar om cirka 12 mdkr. Lånen betalas sedan av med hyresintäkter. Statens fastighetsverk har ett avkastningskrav om 4,9 procent på det genomsnittliga kapitalet.⁵⁴ Då myndighetens lån

⁵¹ Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Fortifikationsverket*, Socialdepartementet, regeringsbeslut IV:6, 2012-12-20.

⁵² Statens fastighetsverk (2012) *Årsredovisning 2011*.

⁵³ Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens fastighetsverk*, Socialdepartementet, regeringsbeslut IV:7, 2012-12-20.

⁵⁴ Ibid.

återbetalas med hyresintäkter är det inte aktuellt med kompensation via statsbudgeten för prisökningar.

Myndighetens sju operativa fastighetsområden planerar för investeringar utifrån kundernas behov. Tillsammans med budgetunderlaget lämnar Statens fastighetsverk sedan en treårig investeringsplan till regeringen som inkluderar denna i budgetpropositionen. Myndigheten måste därtill söka regeringens godkännande för alla investeringar värda mer än 20 mnkr.

Investeringarna utförs i normalfallet av byggtreprenader eller konsulter, då upphandlade i enlighet med LOU. Som beskrivs ovan är marknaden för byggtjänster väl utvecklad. Liksom för Fortifikationsverket följer Statens fastighetsverks investeringar både prisutvecklingen och den tekniska utvecklingstakten i den övriga byggsektorn.

Statens fastighetsverk spenderar inte några pengar på forskning och utveckling. Till skillnad från Fortifikationsverket har myndigheten heller inte att förhålla sig till föränderliga antagonistiska hot, varför effekten av investeringar är att betrakta som absolut.

11.6 Svenska Kraftnät

Svenska Kraftnät är ett statligt affärsverk med cirka 400 anställda varav de flesta arbetar på huvudkontoret i Sundbyberg. Det finns även kontor i Sundsvall och Halmstad samt en driftcentral i Sollefteå. Ytterligare flera hundra personer sysselsätts på entreprenad för underhåll av stamnätet runt om i landet.⁵⁵

Svenska Kraftnät har till uppgift att förvalta, driva och utveckla stamnätet för elkraft. Stamnätet omfattar 15 000 kilometer 400 kV och 220 kV kraftledningar, cirka 150 transformator- och kopplingsstationer samt utlandsförbindelser.

Det svenska elnätet kan liknas vid vägnätet, där det finns motor-, riks- och lokalvägar. På stamnätet, som ägs av staten och förvaltas av Svenska Kraftnät, transporteras elen från de stora kraftverken till de regionala elnäten. Stamnätet är med andra ord elnätets ”motorvägar”. Från regionnäten förs elen vidare via lokalnät till elanvändarna.

Svenska Kraftnät har systemansvaret för el och ser till att det i varje stund råder balans mellan produktion och förbrukning av el i hela landet. Detta övervakas i Svenska Kraftnäts kontrollrum i Sundbyberg. Myndigheten har också systemansvar för det svenska naturgasnätet.

Svenska Kraftnät är också elberedskapsmyndighet i Sverige. Det innebär att Svenska Kraftnät ser till att elförsörjningen i landet förstärks för att kunna klara av svåra påfrestningar i fredstid och vid höjd beredskap eller krig.

Svenska Kraftnät är inne i en period med betydligt högre investeringar än vad som tidigare varit vanligt. Under en femårsperiod har de årliga investeringarna ökat från 0,6 mdkr år 2007 till 2,8 mdkr år 2011. Investeringar i elnät, drygt 2,6 mdkr, stod för lejonparten av investeringarna. Under åren 2013-2015 planerar myndigheten att investera uppemot 5 mdkr årligen.⁵⁶

Det finns flera orsaker till denna snabba ökningstakt. En viktig orsak är höga klimatpolitiska ambitioner, såväl nationellt som på europeisk nivå. Den förnybara elproduktionen ska fram till 2020 öka med cirka 25 TWh jämfört med nivån 2002, vilket medför behov av omfattande utbyggnader av ledningsnäten. Parallellt fortsätter uppgraderingarna av kärnkraftverkens reaktorer. Flera nya 400 kV ledningar behöver byggas från Forsmark och Oskarshamn för att möjliggöra den ökade effektinmatningen. Storstadsområdenas elförsörjning behöver också förbättras och göras mer robust. Slutligen

⁵⁵ Svenska Kraftnät (2012) *Årsredovisning 2011*.

⁵⁶ Regeringen (2012) *Budgetpropositionen för år 2013*, prop. 2012/13:1, utgiftsområde 21.

togs under 2011 även beslut om ett strategiskt projekt, den så kallade Sydvästlänken, vilken kommer att bli Svenska Kraftnätets största investering någonsin med totala kostnader om cirka 11 mdkr, varav omkring 3 mdkr över den kommande treårsperioden.⁵⁷

Upphandlingen inom energiområdet regleras i en särskild lagstiftning, Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).⁵⁸ De verksamheter som omfattas av LUF:s bestämmelser benämns ofta försörjningssektorerna. Dessa sektorer har ofta anknytning till infrastrukturen och företag har där ofta i praktiken någon form av monopol eller oligopol. Till skillnad från många av de myndigheter som omfattas av LOU bedrivs nästan alla verksamhet i försörjningssektorerna med vinstmål.

Reglerna i LUF är något mer flexibla än i LOU. Upphandlande enheter får t.ex. fritt välja mellan upphandlingsförfarandena, vilket medför att förhandlat förfarande alltid är tillgängligt.

Svenska Kraftnät finansierar huvudsakligen investeringar med eget kapital, lån hos Riksgälden eller bidrag från EU. Räntor och amorteringar på lånen, likväl som underhåll av nät och stationer, finansieras genom de avgifter som regionnät och stora elproducenter betalar Svenska Kraftnät för att få nyttja stamnätet. En mindre del av myndighetens verksamhet, elberedskapen, finansieras genom anslag.⁵⁹

Myndigheten lämnar varje år i samband med budgetunderlaget in en treårig investeringsplan till regeringen, vilken sedermera fastställs som del av budgetpropositionen. Svenska Kraftnät konstaterar dock att det snarare är frågan om ett utgiftstak än en plan i egentlig mening, eftersom myndighetens planeringsprocess har att ta hänsyn till stora osäkerhetsfaktorer, både vad gäller leverantörernas förmåga och vad gäller efterfrågan på utbyggnad av nätet.⁶⁰ Myndigheten sammanställde under 2012 för första gången även en längre perspektivplan för tiden fram till år 2025, vilken nu undergår remiss och skall slutbehandlas av Svenska Kraftnätets styrelse under våren. Med utgångspunkt i europeiska, nordiska och svenska politiska mål och förutsättningar beskriver myndigheten i perspektivplanen tilltänkta investeringar under perioden, ofta ner på objektsnivå, dock utan kostnadsangivelser.⁶¹ Det återstår att se vilket bemötande perspektivplaneringen får i remissvaren och hur Svenska Kraftnät sedan väljer att gå vidare med sin långsiktiga planering. Statsmakternas eventuella roll i framtida långsiktig planering återstår likaså att definiera.

11.7 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är den myndighet i Sverige som ska ha överblick över miljövard och miljöarbete med uppgift att samordna, följa upp och utvärdera arbetet med Sveriges miljömål. Myndighetens uppdrag består i att ta fram kunskap och underlag, att bidra till att utveckla miljöpolitiken samt att genomföra miljöpolitiken.⁶²

Kostnader för Naturvårdsverkets löpande verksamhet finansieras med årliga statliga förvaltningsanslag. En del av anslagen går till stöd till olika aktörer för åtgärder för skydd och skötsel av värdefull natur och för sanering och efterbehandling av förorenade områden.

⁵⁷ Svenska Kraftnät (2012) *Investerings- och finansieringsplan för åren 2013-2015*, dnr. 2012/199.

⁵⁸ *Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster* (2007) SFS 2007:1092.

⁵⁹ Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Affärsverket svenska kraftnät inom utgiftsområde 21 Energi*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut II 6, 2012-12-20.

⁶⁰ Svenska Kraftnät (2013) *Investerings- och finansieringsplan för åren 2014-2016*, dnr. 2013/187, sidorna 9-12.

⁶¹ Svenska Kraftnät (2012) *Perspektivplan 2025 – En utvecklingsplan för det svenska stamnätet*, remissutgåva oktober 2012.

⁶² Regeringen (2013) *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Naturvårdsverket*, Miljödepartementet, regeringsbeslut I:6, 2013-02-14.

Anslagen uppgår totalt till cirka 2,5 mdkr och fördelas på olika områden enligt nedanstående fördelning.

Skydd av värdefull natur	0,8 mdkr
Åtgärder för värdefull natur	0,6 mdkr
Sanering och återställning av förorenade områden	0,4 mdkr
Förvaltningsanslag	0,4 mdkr
Miljöövervakning m.m.	0,2 mdkr
Miljöforskning	0,1 mdkr

Antalet anställda uppgår till cirka 500. De årliga investeringarna uppgår till cirka 500 mnkr och består huvudsakligen av investeringar i mark.

11.8 Försäkringskassan

Försäkringskassan är en av de största statliga myndigheterna med närmare 13 000 anställda.

Försäkringskassan ansvarar för en stor del av de offentliga trygghetssystemen. I det uppdraget ingår att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar i socialförsäkringen. Totalt sköter Försäkringskassan transfereringar (utbetalningar av bidrag eller ersättning) för cirka 200 mdkr årligen.

Försäkringskassan bedriver en decentraliserad verksamhet genom ett femtiotal lokala och ett tiotal nationella försäkringscenter.

Verksamhetskostnader är drygt 8 mdkr varav personalkostnader utgör 70 procent. I förhållande till sin storlek är Försäkringskassan ingen betydande investerare. Investeringarna uppgår till cirka 600 mnkr per år med IT-system som den största investeringsposten.

Upphandlingsarbetet är centraliserat till en gemensam inköpsenhet inom myndigheten.

Inköpsenheten utöver investeringar andra köper av varor och tjänster till ett värde motsvarande cirka 3 mdkr per år inklusive hyra av lokaler. Inköpen sker vanligtvis via ramavtal som upphandlats i egen regi eller som ingår i den statliga inköpssamordningen. De största inköpsområdena är försäkringsrelaterade tjänster, IT-relaterade varor och tjänster, konsulter och förbrukningsvaror.

Försäkringskassans upphandlingar genomförs i enlighet med LOU.

12 Observationer, slutsatser och rekommendationer

Det följande kapitlet samlar ihop observationer som gjorts i de olika avsnitten, drar vissa slutsatser och ger några rekommendationer för hur planering, finansiering och styrning av Försvarsmaktens investeringar kan göras mer ändamålsenliga.

12.1 Observationer och slutsatser

Investeringsvolym

Trafikverket är den största investeraren bland statliga myndigheter följt av Försvarsmakten, även om en mycket snäv definition av Försvarsmaktens investeringar görs. Dessa myndigheter står i viss särklass jämfört med övriga statliga myndigheter även om affärsverket Svenska Kraftnät, som är en stor och växande investerare, tas med i jämförelsen.

Planeringsprocessen

Infrastrukturinvesteringarna planeras sekventiellt, i flera steg i en dialog mellan regeringen, Trafikverket och andra myndigheter och utmynnar i en nationell plan som regeringen fastställer.

Riksdag och regering fastställer inte någon långsiktig investeringsplan för försvaret. Riksdag och regering tar bara ställning till ett år i taget – det första året – i den 10-åriga materielplan som Försvarsmakten tar fram. För ett dussin av de större försvarsinvesteringarna tar regeringen själv beslut projekt för projekt under året. Det finns sålunda en skillnad i långsiktigt ställningstagande från regeringen och riksdagen vad gäller infrastruktur- och försvarsinvesteringarna där framförhållningen i besluten är väsentligt större inom infrastrukturuområdet än inom försvarsområdet.

Detta kan delvis ha sin förklaring i att Trafikverkets investeringar utgör slutprodukten av verksamheten medan Försvarsmaktens materiel är ”insatsvaror” till insatsorganisationen och dess krigsförband.

Finansieringsformer

Genom att Trafikverket och Försvarsmakten dominerar myndigheternas investeringar och dessa huvudsakligen finansieras genom anslag är anslagsfinansiering beloppsmässigt den viktigaste finansieringsformen för statliga investeringar.

Bland övriga statliga myndigheter dominerar dock lånefinansiering – som sker hos Riksgäldskontoret – som den huvudsakliga finansieringskällan.

Vissa myndigheter som finansierar investeringar via lån har hyror eller andra brukaravgifter, som intäkter. Huvuddelen betalar sina lån med anslagsmedel.

Trafikverket har tidigare givits möjlighet att finansiera vissa vägar och järnvägar med lån. Regeringen har nyligen uttalat att så ej kommer att ske i fortsättningen, undantagandes investeringar som finansieras genom brukaravgifter.

Finansieringsformer – hantering av prisökningar och fördyringar

Investeringar i de statliga myndigheterna finansieras på olika sätt. Nedan beskrivs olika finansieringsformer. Resonemang förs om hur prisökningar och fördyringar hanteras i de olika finansieringsformerna.

Anslag

Anslag anges i löpande pris, d.v.s. att någon automatisk upp- eller nedjustering av anslagen inte sker i takt med prisförändringar. Anslagen beslutas av riksdagen ett år i

taget. En prognos görs i budgetpropositionen tre år framåt i löpande och fast pris. Prognosen är inte någon garanti för kommande års anslag.

När ett projekts utgifter finansieras med anslag räknas utgifterna av mot anslaget. Är utgifterna mindre än beräknat uppstår ett anslagssparande. Är utgifterna större än beräknat uppstår en anslagskredit. Större utgifter än beräknat på ett projekt kan kvittas mot mindre utgifter på ett annat. På detta sätt kan myndigheterna hantera oförutsedda prisförändringar i någon mån

När priserna på ban- och väginvesteringar eller försvarsmateriel stiger utgör det argument för att anslagen ska öka. Finansiering med ramanslag såsom för huvuddelen av Trafikverkets investeringar och Försvarsmaktens anslag för materielanskaffning medger viss flexibilitet i utnyttjandet av anslaget. Men systemet med ramanslag innebär samtidigt att generella index på ett schabloniserat sätt används för prisomräkning. De tar inte hänsyn till de specifika kostnadsförhållanden som gäller för de specifika investeringar som görs inom anslaget. Det är heller inte meningen. Valet av index vid prisomräkning dikteras istället av vad som krävs för att inte spräcka budgettak och saldomål för statsbudgeten i dess helhet.

Anslaget för det kommande året fastställs efter många olika överväganden, där prisförändringen bara är ett av argumenten. Självfallet kan Trafikverkets och Försvarsmaktens egna beräkningar av prisförändringarna då också påverka anslagets storlek.

Lån

Investeringar i den egna verksamheten finansieras med lån hos Riksgäldskontoret och de flesta myndigheter har lån som den främsta finansieringskällan för sina investeringar.

Vissa (prioriterade) väg- och baninvesteringar har också finansierats med lån. Detta är ett undantag som riksdagen har gjort från huvudregeln att enbart "anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret" med stöd i Kapitalförsörjningsförordningen.⁶³ Vägar och järnvägar används inte i Trafikverkets verksamhet, varför anslagsfinansiering förefaller vara det rätta. Men försvarsmateriel ska ju användas i försvarets verksamhet, varför man skulle kunna argumentera för att denna borde finansieras med lån. Försvarsmaterielen är inte slutprodukten för Försvarsmaktens verksamhet utan används i den egna verksamheten för att skapa en insatsorganisation och dess krigsförband.

På samma sätt som anslagsfinansierade investeringar ska rymmas inom ett årligt anslag ska lånefinansierade investeringar rymmas inom en låneram. Riksdagen beslutar i samband med budgetpropositionen specifika låneramar för vissa utgifter för det kommande budgetåret, låneramar, som inte får överskridas. Någon prognos för kommande års låneramar görs inte. Ej utnyttjad låneram får inte sparas. När nytt beslut om låneram tas kommande år gör sig samma argument gällande som vid beslut om anslag. Prisförändringar är ett av argumenten. Ingen automatik gör sig gällande i beräkningen av den nya låneramen. Prisomräkning görs enligt samma principer som för anslag när låneramen justeras.

Lånen ska betalas tillbaka och räntor och amorteringar betalas med anslagen. Till prisförändringarna ska då läggas ränteändringar. Ingen automatik finns i beräkningen av anslaget. Anslaget räknas upp med priser och löner utan samband med de prisindexar som används för investeringsanslag. Ränteförändringar gör sig över huvudtaget inte gällande i pris- och löneomräkningen.

⁶³ Kapitalförsörjningsförordning (2011:210), 2 kap. 1 § och 6 §.

Vid lånefinansiering finansieras investeringarna genom lån, vanligtvis hos Riksgäldskontoret. Lånefinansieringen kan baseras på en objektspecifik kostnadskalkyl där anslaget kan komma att justeras för förväntade effekter på räntor och amorteringar och andra uppkomna kostnadskonsekvenser. Den ambitionshöjning som investeringarna i Kustbevakningen inneburit har finansierats med ökade lån och kostnadsökningen har medfört ökade anslag för att täcka ökade amorteringar, räntor och personalkostnader.

Det förefaller som om lånefinansiering skulle kunna ha bättre möjligheter att få verkliga kostnader finansierade då problemen med underkompensation tycks vara mindre i de myndigheter som till skillnad från Försvarsmakten helt eller delvis lånefinansierar sina investeringar. Detta beror delvis på att större hänsyn tas till de specifika kostnadsförhållandena i varje enskilt fall. Denna observation kan ha spelat in i regeringens beslut att fortsättningsvis inte bevilja lånefinansiering av vägar och järnvägar, detta för att upprätthålla den statliga budgetdisciplinen.

Projektfinansiering

Projektfinansiering; kan både vara anslags- och lånefinansierad där projekten tilldelas en egen budget (och eget anslag) vilket kan medge en högre grad av anpassning av nivån på finansieringen och prisomräkningen till den kostnadsbild som gäller för det aktuella projektet.

De tidigare förekommande objektsramarna för vissa försvarsmaterielförprojekt skulle kunna ses som en form av projektfinansiering. Försvarsmakten har i budgetunderlag för 2013 föreslagit att det eftersträvade förmågeflyftet av JAS 39 Gripen görs inom en särskild objektram.

Vid projektfinansiering, som har föreslagits av Trafikverket, är det möjligt att större hänsyn tas till de specifika kostnadsförhållandena i varje enskilt fall vilket i så fall skulle innebära ökade möjligheter till kostnadstäckning än vid tillämpning av generella omräkningsindex.

Regeringen ställer sig troligen avvisande till Trafikverkets förslag om projektfinansiering, vilket skulle kunna bero på risken för en generösare behandling av prisökningar och fördyringar.

En projekt- eller lånefinansiering skulle kunna bidra till att öka tydligheten i de ekonomiska diskussionerna mellan myndigheten och regeringskansliet genom att projektspecifika kostnadsdiskussioner måste föras. Dessa finansieringsformer kan även bidra till en bättre uppföljning av kostnadsutfallet då uppföljningen också måste göras mer projektspecifik.

Det förekommer också andra finansieringsformer i Trafikverket och vissa andra myndigheter som sannolikt inte kan bli aktuella för Försvarsmaktens investeringar annat än i undantagsfall.

Förskott

Förskott är också lån, men från kommuner, landsting och företag. Regeringen beslutar i varje enskilt fall om förskott och har satt en gräns på den totala förskottsskulden till 30 procent av respektive anslag.

På samma sätt som andra lån återbetalas de via anslagen genom ränta och amortering.

Prisförändringar, inkl. ränteändringar, och prisprognoser kan påverka förskottens storlek. Kanske kan förskott räknas upp om projekt blir dyrare än beräknat.

Medfinansiering

Medfinansiering – frivilliga finansieringstillskott från kommuner, landsting och enskilda – beslutas i det nya planeringssystemet av riksdagen. Medfinansieringen skulle kunna utökas om priserna ökar.

Trängselskatt

Trängselskatt är en unik finansieringsform för Trafikverket. Intäkterna av trängselskatt disponeras av regeringen och inte av Trafikverket. Trängselskatten bidrar till statens samlade finansiering av utgifter, precis som andra skatter. Trängselskatten beslutas av riksdagen. Projekten finansieras med lån på samma sätt som andra lånefinansierade investeringar och ska inrymmas i den gemensamma låneramen. Lånen ska återbetalas genom att räntor och amorteringar belastar anslaget. Storleken på Trafikverkets anslag kanske påverkas av de prognostiserade intäkterna av trängselskatt. Prisförändringar på investeringar, inkl. ränteförändringar, påverkar inte trängselskatten.

Brukaravgifter

Vissa av de studerade myndigheterna och affärsverken finansierar hela eller delar av verksamheten med brukaravgifter och hyror såsom Fortifikationsverket, Statens Fastighetsverk, Sjöfartsverket och inte minst Svenska Kraftnät. Även Trafikverket tar ut brukaravgifter genom s.k vägavgifter.

Intäkterna från en viss vägavgift är specialdestinerade till ett visst projekt. Trafikverket disponerar intäkterna och använder dessa för att betala av de särskilda, projektvisa lån som riksdagen beslutat ge regeringen och Trafikverket tillstånd att ta upp. Det är i skrivande stund inte helt utklarat hur och av vem dessa vägavgifterna ska beslutas.

En fri avgiftssättning skulle kunna innebära en möjlighet för myndigheten att få full kostnadstäckning. Oftast finns dock olika begränsningar i avgiftssättningen. I vissa fall beslutas avgifterna av regering och riksdag. I andra fall får avgifterna bara ökas enligt ett bestämt index såsom Sjöfartsverkets avgifter som i normalfallet inte får öka snabbare än nettoprisindex (NPI). I andra fall kan extern konkurrens och marknadspriserna begränsa handlingsfriheten i avgiftssättningen.

Typ av objekt

Försvarsmaktens investeringar avviker markant från övriga statliga myndigheter genom att investeringar i hög grad är specialiserade och verksamhets- och ändamålsspecifika. Även andra myndigheter upphandlar specialiserade varor och tjänster men i betydligt mindre utsträckning.

Upphandling och anskaffningssätt

De flesta myndigheter bedriver konkurrensupphandling reglerad med den normala lagstiftningen för offentlig upphandling, LOU. Inom försvars- och säkerhetsområdet finns en speciell lagstiftning, LUF, där riktad eller selektiv upphandling utgör normalfallet. Denna lagstiftning medger undantag från den normala konkurrenslagstiftningen.

Försvarsmakten har svårare än andra myndigheter att ”köpa från hyllan” då stor del av materielen är försvarsspecifik och måste vara anpassad till svenska förhållanden.

Marknadsförhållanden

Antalet aktörer är begränsat inom försvarsområdet och marknadssituationen präglas inte sällan av oligopol eller bilaterala monopol där få köpare förhandlar med få säljare. Detta gäller inte minst de större komplexa systemen.

Inom anläggningsmarknaden finns det många små företag. Det är dock förhållandevis få som kan ta sig an de stora nationella projekten som Trafikverket bedriver.

Marknadssituationen för andra statliga myndigheter varierar beroende på hur verksamhetsspecifika investeringar för de olika myndigheterna är. I normalfallet är specialiseringsgraden betydligt mindre än för försvarsmateriel vilket skapar förutsättningar för ökad konkurrens mellan ett större antal aktörer.

Serielängd och volym

De flesta statliga myndigheter upplever att volymerna är relativt stabila. Mängden försvarsmateriel och serielängderna i försvarsmaterielproduktionen har dock minskat

väsentligt de sista tjugo åren. De vikande volymerna har inneburit att stordriftsfördelarna inte kunnat utnyttjas och att fasta kostnader har burits av allt färre objekt med ökade styckkostnader som följd.

Vissa myndigheter har även upplevt ökade volymer såsom Polisen vars investeringar i utrustning ökat med ökat antal poliser. Kustbevakningen har nyligen fått en modernisering och kvalitetshöjning av fartyg och flygplan. Antalet fartyg har också ökat. Denna ambitionsökning har finansierats genom att anslagen höjts.

Svenska Kraftnät har haft en snabb stegring av investeringsvolymerna då elnäten växer och förstärks.

Absolut eller relativ effekt

Med relativ effekt menar vi att effekten av materiel och utrustning är beroende av materiel och utrustning hos en potentiell motståndare. Även den som förbättrat sina vapen och sin utrustning tappar ändå i effekt om motståndaren förbättrat sina vapen och sin utrustning i ännu högre grad. Möjligheterna att vinna striden har minskat trots bättre vapen och utrustning. En s.k. absolut effekt mäts inte på samma sätt mot en motståndare. Om vägarna blir bättre så blir de bättre. Om tågtiderna reduceras så ökar den absoluta nyttan för resenärerna. Om olyckorna minskar så undviks skador och dödsfall vilket ökar den absoluta effekten av investeringarna. För försvarsmateriel är den relativa effekten avgörande medan den absoluta effekten är viktigast i de flesta andra statliga verksamheter. Inom Polisen och Kustbevakningen kan dock i vissa fall även relativ effekt vara viktig då de ibland agerar mot en motståndare i form av organiserad kriminalitet, smugglare, tjuvfiskare.

Forskning och utveckling

Utveckling av större, komplexa vapensystem innebär ofta stora utvecklingskostnader. Detta leder en hög forskningsintensitet. Forskning och utveckling bedrivs främst inom försvarsindustrin men även inom FOI och FMV. Sammantaget innebär försvarsmaterielanskaffningen en unikt hög forsknings- och utvecklingsverksamhet i jämförelse med övriga statliga myndigheter investeringar.

Kostnadsutveckling

Den tävlings- eller kapprustningssituation som strävan efter relativ effekt jämfört med en motståndare innebär är starkt kostnadsdrivande. I en FOI-studie⁶⁴ konstateras att försvarsmateriel historiskt i genomsnitt ökat ca 3 – 4 % över KPI vilket förefaller vara unikt högt i jämförelse med kostnadsutvecklingen för investeringar i andra statliga myndigheter.

Även Trafikverket upplever en kostnadsutveckling som överstiger allmän prisutveckling. För vägar konstateras en kostnadsutveckling på 1,5- 2 procent över KPI per år mätt per kvadratmeter väg. Det är främst priserna på insatsvaror som skapar den snabbare prisutvecklingen. Miljökrav har också bidragit till kostnadsutvecklingen.

Priskompensation

De flesta statliga myndigheter får pris- och lönekomensation, enligt PLO, där lönekostnader, lokalkostnader och övriga förvaltningsutgifter kompenseras enligt olika index. De vanliga investeringarna i förvaltningen räknas upp med ett omkostnadsindex för övriga förvaltningsutgifter som är en sammanvägning av flera index från SCB för varor/tjänster som normalt förekommer i myndigheternas verksamhet såsom pappersvaror, kontorsmaskiner, transporter, tryckningskostnader, post- och teletjänster, övriga tjänster etc.

⁶⁴ Nordlund, Peter; Åkerström, Janne; Öström, Bernt; och Löfstedt, Helge (2011) Kostnadsutveckling för försvarsmateriel, FOI-R--3213--SE.

Trafikverkets investeringar räknas upp med nettoprisindex (NPI). Försvarmaktens materielkostnader räknas upp med en kombination av producentprisindex, PPI, för hela näringslivet (den inhemska delen) och importprisindex, IMPI, för verkstadsvaror (den importerade delen).

Priskompensationen när det gäller försvarsmateriel täcker inte den faktiska pris- och kostnadsutvecklingen för försvarsmateriel, som är betydligt högre.

Trafikverket upplever problem med underkompensation inom de anslagsfinansierade investeringarna som principiellt påminner om Försvarmaktens problem och har föreslagit andra index än NPI för den framtida priskompensationen.

Det förefaller som problemen med underkompensation är mindre för andra myndigheter då investeringarna dels utgör en liten del av verksamhetens kostnader och då de dels huvudsakligen lånefinansierar sina investeringar.

I de flesta myndigheter där oftast lönekostnaderna är den största utgiftsposten är istället produktivitetsavdraget i lönekompensationen mest ifrågasatt.

12.2 Rekommendationer

- Planeringsprocessen för investeringarna i försvarsmateriel kan utvecklas. Försvarsdepartementet och Försvarmakten kan härvid hämta viss inspiration från infrastrukturplaneringen. Stegvis under ett par år byggs en nationell plan för infrastrukturinvesteringar upp i dialog mellan riksdag, regering och myndigheter. Planen rullas vart fjärde år. De i tiden närmast liggande projekten vinner successivt i konkretion.
- Det är nödvändigt att inte frikoppla materielplaneringen från den militärstrategiska planeringen. Försvarsplaneringen bör bedrivas som en helhet.
- Det finns klara fördelar med en kostnadsbaserad redovisning när det gäller investeringar. Kostnadsredovisning av försvarets investeringar bör göras till ett inslag i planeringen. Det är angeläget att Försvarmaktens nya ekonomisystem, FEM, möjliggör dels en god koppling mellan insatsorganisation och materielkostnader dels en kostnadsredovisning av investeringarna i försvarsmateriel.
- Beslutsunderlagen vid anskaffning av försvarsmateriel bör utvecklas både försvarekonomiskt och samhällsekonomiskt. En konsekvent tillämpning av livscykelkostnader vid objektskalkyler, en samlad bedömning av försvareffekt mot kostnader och samhällsekonomiska kalkyler bör vara delar av ett sådant metodarbete.
- En ”second opinion” liknande den som Trafikanalys står för inom infrastrukturuområdet skulle också vara värdefull inom försvarsområdet. Logik och sammanhang, verksamhetseffekter och ekonomiska kalkyler skulle kunna utsättas för granskning och kompletterande analyser skulle kunna göras.
- En ökad finansiell flexibilitet för Försvarmakten skulle kunna underlätta investeringsverksamheten. Goda argument finns för att Försvarmakten på sina anslag 1:3 och 1:4 skulle medges större möjligheter att anslagsspara och få anslagskredit.
- Försvarmakten skulle också kunna ges en större låneram för investeringar i den egna verksamheten.

- Lån till Försvarsmaktens investeringar kan tyckas logiskt eftersom investeringarna blir ”anläggningstillgångar som används i en myndighets verksamhet.” Sådana möjligheter avseende de större projekten skulle kunna öka flexibiliteten, bidra till en ökad långsiktighet i beslutsprocesserna samt även reducera de skillnader mellan utgifter och kostnader för försvarsmateriel som nu försvårar en god uppföljning. Riksdag och regering har emellertid tidigare uteslutit lånefinansiering för investeringar i försvarsmateriel oavsett om denna möjlighet skulle ligga hos Försvarsmakten eller Försvarets materielverk. De undantag som gjorts beträffande vägar och järnvägar ska, enligt regeringen, också upphöra.
- Prisomräkningen för anslagen till försvarsmateriel skiljer sig från pris- och löneomräkning av andra myndigheters anslag genom att anknyta till den typ av varor som Försvarsmakten köper. Ändå är kompensationen för prisutvecklingen otillräcklig. Detta bör uppmärksammas och klargöras för att tydliggöra den prioritering som det innebär. Eventuellt bör en annan konstruktion av prisomräkningen för försvarsmateriel övervägas.
- Trafikverket har föreslagit att projektfinansiering ska tillämpas för stora projekt. Projektfinansiering innebär att stora projekt tilldelas en egen budget där hänsyn tas till de specifika kostnadsförhållandena för varje projekt. Projektfinansieringen behöver dock inte innebära lånefinansiering utan sker inom ramen för anslagsfinansiering. Möjligen med egna anslag för de stora projekt som projektfinansieras. Projektfinansiering skulle möjligen också kunna bidra till bättre koppling mellan beslut och uppföljning av större projekt. Försvarsmakten hade tidigare så kallade ”objektsramar” för de större anskaffningsprojekten som påminde om projektfinansiering.

13 Bilaga 1. Sammanfattande överblick i tabellform

Tabell 1. Försvarsmakten och Trafikverket

Variabel ↓ Myndighet →	Trafikverket (TrV)	Försvarsmakten (FM) / Slutsatser om likheter och skillnader med andra myndigheter (enligt Tabell 1 och Tabell 2 nedan)
Investeringsvolym	Omkring 24-25 mdkr per år, fördelat cirka 50-50 på vägar och järnvägar. Totalt anslag cirka 36 mdkr. I budgetpropositionen finns en trafikslagsövergripande plan för investeringar och underhåll av olika trafikslag.	Investeringarna uppgår enligt årsredovisningen för 2011 till närmare 7 mdkr. Anslaget för materielanskaffning uppgår till 8-9 mdkr per år (anslag 1:3). Materielkostnader återfinns också inom anslag 1:4 som totalt är på 6-7 mdkr. Detta innebär att FM tillsammans med Trafikverket är de stora investerarna bland statliga myndigheter. Övriga statliga myndigheter investerar mellan 0-1 mdkr per myndighet. Affärsverket Svenska kraftnät investerar dock för närmare 3 mdkr.
Typ av objekt	Mest anläggningstillgångar (vägar, järnvägar, byggnader, och därutöver maskiner och transportmedel.	Försvarsmateriel, bl.a stridsflyg, helikoptrar, korvetter, ubåtar och stridsfordon. Försvarsmaktens investeringar består till stor andel unika objekt som inte förekommer i annan statlig verksamhet.
Finansiering	Trafikverket har flera sätt att finansiera sina investeringar. Huvuddelen ca 65 % anslagsfinansieras men ca 25 % av investeringarna lånefinansieras (huvudsakligen järnväg). Vissa investeringar finansieras även via medfinansiering från kommuner, brukaravgifter etc. Vissa investeringsprojekt har låneram. De olika finansieringsformerna beror på budgetlagen. Anläggningar ska lånefinansieras enligt lagen, men andra investeringar kan också lånefinansieras, exvis broar som ersätter färjor och om det går att finansiera räntor och amorteringar via framtida brukaravgifter. Anslaget kan i framtiden komma att delas in i investeringar vs drift och underhåll. TrV har liknande årsskiftesproblematik (måste skjuta på betalningarna/investeringarna) som Försvarsmakten/FMV, men får oftast behålla anslagssparandet.	Investeringar i försvarsmateriel anslagsfinansieras undantagslöst, medan administrativa investeringar lånefinansieras. Myndigheter i övrigt lånefinansierar i stor utsträckning sina investeringar eftersom det gäller administrativa investeringar. Trafikverket har dock också betydande investeringar som anslagsfinansieras vid sidan av de lånefinansierade investeringarna.
Planering av investeringar	Infrastrukturinvesteringarna planeras sekventiellt, i flera steg i en dialog mellan regeringen, Trafikverket och andra myndigheter. En ny tolvårig nationell plan fastställs av regeringen en gång per mandatperiod, efter ett omfattande förberedelsearbete av myndigheten och beslut i riksdagen gällande inriktning och ram för sammanlagda investeringar. Den uppdateras sedan årligen.	Anskaffningen av materiel och anläggningar planeras av myndigheten. Riksdagen beslutar om anslag och bemyndiganden för framtida åtaganden, och tar också ställning till vissa större objekt. Regeringen fattar beslut vid projekt om mer än 200 mnkr. Någon långsiktig investeringsplan fastställs inte av regering och riksdag.

Variabel ↓	Myndighet →	Trafikverket (TrV)	Försvarsmakten (FM) / Slutsatser om likheter och skillnader med andra myndigheter (enligt Tabell 1 och Tabell 2 nedan)
Prisomräkning / priskompensation		Förvaltningsanslagen prisomräknas som för vanliga förvaltningsanslag, dvs med PLO (pris- och löneomräkning inom staten) som består av tre delar varav två avseende löner och hyror är desamma som för Försvarsmakten. Investeringarna räknas däremot upp med NPI (nettoprisindex). Priskompensationen med NPI ställer till problem för TrV som har vissa principiella likheter med FM:s problem med uppräknings av materielanslagen. Magnituden på problemen för TrV är sannolikt dock mindre då kostnadsutvecklingen är snabbare för försvarsmateriel än för trafikinvesteringar. Det låga ränteläget de senaste åren har gjort att det lättare att hålla sig inom förväntade utgifter. I vissa fall har det t.o.m. bidragit lägre utgiftsutfall än planerat.	Försvarsmateriel prisomräknas med producentprisindex (PPI) totalt för inhemsk materiel och importprisindex (IMPI) för verkstadsvärden för importerad materiel. Nyligen ändrat till dessa index vilket sannolikt innebär en försämring och ökad underkompensation jämfört med den indexkonstruktion som fram nyligen bestämde priskompensationen. TrV upplever också problem med underkompensation inom de anslagsfinansierade investeringarna som principiellt påminner om FM:s problem. Det förefaller som problemen med underkompensation är mindre för andra myndigheter då investeringarna dels utgör en liten del av verksamhetens kostnader och då de dels huvudsakligen lånefinansierar sina investeringar.
Marknadsförhållanden		Även om anläggningsmarknaden har många små företag är det få som kan ta sig an de stora nationella projekten. På vägområdet mellan 3-5 anbudsgivare och på järnvägsområdet 2-3 anbudsgivare per projekt.	Få aktörer. Ofta bilaterala monopol. Försvarsmateriel handlas inom relativt unika marknadsförhållanden. Ca 60 % av projekten var dock 2012 dock upphandlade i konkurrens. Antalet anbudsgivare uppgår i genomsnitt till 3-4.
Anskaffningssätt		Upphandling enligt LOU, lagen om offentlig upphandling. Sedan 2010 har TrV ingen egen produktionsverksamhet. Man upphandlar allt, men upphandlingarna innehåller oftast specifika krav. Olika väg- eller bansträckor har olika förutsättningar. Varje objekt byggs på ett nytt sätt. Detta vill man dock komma ifrån och gå mot standardisering och mer ”köp från hyllan”. Det förefaller dock inte finnas några ”standardprodukter”.	Försvarsmakten upphandlar inte försvarsmateriel direkt utan indirekt via intermediären Försvarets Materielverk. Detta är en ovanlig organisatorisk lösning. De flesta myndigheter upphandlar direkt. Upphandling sker enligt särskild lagstiftning, lagen om upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS. Särskilda krav medför att materiel ofta måste specialanpassas, varför anskaffningar sällan kan ske ”från hyllan”. Hög grad av unik tillverkning och ”egen-utveckling” som inte har någon motsvarighet hos övriga myndigheter.

Variabel ↓	Myndighet →	Trafikverket (TrV)	Försvarsmakten (FM) / Slutsatser om likheter och skillnader med andra myndigheter (enligt Tabell 1 och Tabell 2 nedan)
Forskning och utveckling		Myndigheten spenderade ca 500 mnkr under 2011. På fordonssidan finns en hel del forskning, men på anläggningssidan är det inte så vanligt. Forskningen är tänkt att ske i de utförande organisationerna.	Betydande forsknings- och utvecklingsverksamhet. Anslaget uppgår till drygt 600 mnkr årligen. Forskningen och utvecklingen utförs till dock stor del i försvarsindustrin och betalas via materielinköpen. Unikt hög forsknings- och utvecklingsverksamhet i jämförelse med övriga statliga myndigheter.
Serielängd / Volym		Investeringsvolymen varierar över tiden. Något minskande om man ser till nedlagda resurser på vägunderhåll per kvadratmeter.	Kraftigt minskande till skillnad från andra verksamheter som har i stort sett konstanta eller växande serielängder/volymer.
Kostnadsutveckling per enhet jmf KPI		För vägar ligger kostnadsutvecklingen på 1,7 procent över KPI per år, mätt per kvadratmeter väg. Det är främst priserna på insatsvaror som skapar den snabbare prisutvecklingen. Miljökrav har också bidragit till kostnadsutvecklingen.	Kostnadsutvecklingen ligger i genomsnitt ca 3 – 4 % över KPI vilket förefaller vara unikt högt.
Prisklausuler i avtal med leverantör		Modell med specifik och generell reglering där specifik reglering görs med specifika index anpassade till avtalet och generell reglering görs med nettoprisindex (NPI).	FMV använder tre typer av prisklausuler: fast pris; grundpris som kan räknas upp med olika index; och löpande räkning med tak.
Teknisk utvecklingstakt		Ganska låg generell för anläggningsmarknaden. Tankar finns om att ökad konkurrens, livscyeltänk och helhetsåtaganden för projekten ska förbättra teknikutvecklingen.	Unikt hög takt på teknisk utveckling (det finns ett skäl till att kvalificerad försvarsmateriel, primärt stridsflyg, setts som viktiga för teknikkunnandet inom landet)
Absolut eller relativ effekt		Absolut effekt.	Relativ effekt jmf potentiella motståndare. Materielens verkan mot en potentiell motståndare beror på motståndarens egen materiel och dess prestanda. För försvarsmateriel är den relativa effekten avgörande medan den absoluta effekten är viktigast i de flesta andra statliga verksamheter. Inom Polisen och Kustbevakningen kan dock i vissa fall även relativ effekt vara viktig.

Tabell 2 – Jämförelse av några andra myndigheters investeringar

Variabel	Försvarsmakten	Svenska Kraftnät	Polisen	Kustbevakningen	Sjöfartsverket	Fortifikationsverket	Statens fastighetsverk
Investeringsvolym	Investeringar på ca 7 mdkr (2011). Materielanslagen är totalt på omkring 14-16 mdkr årligen.	Inversteringar år 2011 på 2,8 mdkr.	Investeringar på ca 0,6 mdkr per år. Anskaffningen totalt uppgår dock till omkring 4 mdkr årligen.	I nuläget 0,7 mdkr årligen vilket inte är normalfallet. Myndigheten investerar normalt ca 50 mnkr per år. Vid ett tillfälle har en engångsinvestering på 3 mdkr under en sexårsperiod beviljats. Detta har tillfälligt ökat investeringsvolymen.	Genomsnittligen 325 mnkr årligen under den kommande fyraårsperioden.	Omkring 1 mdkr årligen.	Omkring 500 mnkr årligen.
Typ av objekt	Stridsflyg, helikoptrar, korvetter, ubåtar, stridsfordon och uniformer m.m. Vissa administrativa investeringar, exempelvis PRIO.	Huvudsakligen elnät.	Polisbilar, helikoptrar, vapen, uniformer, skyddsutrustning. Vissa administrativa investeringar.	Flygplan och fartyg.	Lotsbåtar, andra fartyg, tekniska system, räddningshelikoptrar, förbättringar av farleder och kanaler, m.m. Vissa administrativa investeringar.	Byggnader, exempelvis verkstäder, garage, restauranger, hangarer, kontor, utbildningsbyggnader, skyddade anläggningar, skjutbanor och kajer. Vissa administrativa investeringar.	Ny- eller ombyggnad av fastigheter. Vissa administrativa investeringar.

Variabel	Försvarsmakten	Svenska Kraftnät	Polisen	Kustbevakningen	Sjöfartsverket	Fortifikationsverket	Statens fastighetsverk
Finansiering	Investeringar i försvarsmateriel anslagsfinansieras undantagslöst, medan administrativa investeringar lånefinansieras.	Lån hos Riksgälden. Avgifter för elnätet som tas ut av kraftbolagen.	Investeringar som överstiger ett halvt basbelopp ska lånefinansieras. Varefter avskrivningskostnaden belastar anslaget. I undantagsfall erhåller myndigheterna bidrag för att finansiera investeringar, från Regeringen eller EU.	Lån i Riksgälden.	Investeringar finansieras i första hand med egna medel, huvudsakligen farledsavgifter. Tidigare har dock en isbrytare samt ett antal räddningshelikoptrar leasats. Nya helikoptrar finansieras delvis med lån.	År 2012 finansierades fyra femtedelar med lån i Riksgälden, vilka återbetalas genom hyresinkomster. Återstående avsåg skyddade anläggningar där investeringskostnaderna betalas direkt av hyresgästen.	Lån i Riksgälden.
Planering	Anskaffningen av materiel och anläggningar planeras av myndigheten. Riksdagen beslutar om anslag och bemyndiganden för framtida åtaganden, och tar också ställning till vissa större objekt. Regeringen fattar beslut vid projekt om mer än 200 mnkr.	Myndigheten lämnar förslag till treårig investeringsplan vilken fastställs av Riksdagen i samband med budgetpropositionen. Regeringen fattar beslut om påbörjande av projekt om mer än 100 mnkr. Myndigheten sammanställde 2012 för första gången en perspektivplan för perioden fram till 2025.	Polismyndigheterna planerar huvudsakligen själva, utifrån ekonomi och behov, för de investeringar som behöver göras. IT-system anskaffas centralt, varefter polismyndigheterna hyr sin IT-utrustning av Rikspolisstyrelsen.		Med grund i strategiska planer lämnar verksamhetsansvarig förslag till fyraårig investeringsplan. Planen beslutas av myndighetens styrelse och fastställs av Riksdagen i samband med budgetpropositionen.	Planeringen sker i dialog med hyresgästen eller kunden. Regeringen fattar beslut vid projekt om mer än 20 mnkr.	Myndigheten lämnar förslag till fyraårig investeringsplan vilken fastställs av Riksdagen i samband med budgetpropositionen. Regeringen fattar beslut om byggstart för projekt om mer än 20 mnkr.

Variabel	Försvarsmakten	Svenska Kraftnät	Polisen	Kustbevakningen	Sjöfartsverket	Fortifikationsverket	Statens fastighetsverk
Prisomräkning	Anslagen omräknas med producentprisindex (PPI) för inhemsk materiel och importprisindex (IMPI) för verkstadsvärden för importerad materiel. Särskild kompensation för fördyringar ges inte utan måste finansieras inom befintliga anslag.	Verksamheten finansieras av avgifter.	Anslagen omräknas genom statens vanliga system för pris- och löneomräkning (PLO). Särskild kompensation för fördyringar ges inte utan måste finansieras inom befintliga anslag.	PLO för anslaget. De lånefinansierade investeringarna beräknas och anslaget justeras med förväntade kostnader för amorteringar och räntor. Anslaget justeras dock inte till fullo utan ett kostnadsminskningskrav i form av en ”egen-finansiering” avräknas.	Då myndighetens lån återbetalas med avgifter är det inte aktuellt med kompensation via statsbudgeten för prisökningar.	Då myndighetens lån återbetalas med avgifter är det inte aktuellt med kompensation via statsbudgeten för prisökningar.	Då myndighetens lån återbetalas med avgifter är det inte aktuellt med kompensation via statsbudgeten för prisökningar.
Marknadsförhållanden	Det finns få aktörer, vilket ofta leder till bilaterala monopol. Försvarsmateriel handlas under relativt unika marknadsförhållanden, men det är samtidigt så att drygt 60 % av objekten upphandlas i konkurrens mellan genomsnittligen 3-4 anbudslämnare.		Det finns förhållandevis få aktörer som möter myndigheternas krav.	Offentlig upphandling görs och det är normalt ett flertal leverantörer som lämnar anbud.	Varierar beroende på verksamhetsområde. Inom vissa områden finns det förhållandevis få aktörer som möter myndighetens krav, medan det inom andra finns ett stort antal leverantörer.	Det finns ett stort antal leverantörer och entreprenader. För vissa specifika uppdrag saknas ibland dock intresse eller kompetens.	Det finns ett stort antal leverantörer och entreprenader.

Variabel	Försvarsmakten	Svenska Kraftnät	Polisen	Kustbevakningen	Sjöfartsverket	Fortifikationsverket	Statens fastighetsverk
Anskaffnings-sätt	Upphandling enligt LUF, via Försvarets materielverk (FMV). Särskilda krav medför att materiel ofta måste specialanpassas, varför anskaffningar sällan kan ske ”från hyllan”.	Upphandling enligt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Reglerna i LUF är något mer flexibla än i LOU. Upphandlande enheter får t.ex. fritt välja mellan upphandlingsförfarandena, vilket medför att förhandlat förfarande alltid är tillgängligt.	Upphandling enligt LOU. I princip all utrustning upphandlas. Myndigheterna strävar efter standardiserade lösningar.	Skräddarsydd tillverkning.	Upphandling enligt LOU. Inriktningen är att investeringarna ska ha så få inslag av individuell anpassning som möjligt, då sådant riskerar öka kostnaderna för både inköp och underhåll.	Upphandling enligt LOU.	Upphandling enligt LOU.
Forskning och utveckling	Betydande forsknings- och utvecklingsverksamhet. Anslaget för forskning och teknikutveckling uppgår till drygt 600 mnkr årligen, men därutöver bedrivs forskning och utveckling också i stor utsträckning inom försvarsindustrin.		Myndigheterna investerar inte i forskning för bättre utrustning, sådant sköts av leverantörerna. Viss produktutveckling sker genom att myndigheterna ställer specifika krav vid upphandling.	Lågt inslag av forskning och utveckling.	Viss, mycket begränsad, egen utveckling.	Viss egen utveckling, främst för skyddade anläggningar.	I princip ingen egen utveckling.

Variabel	Försvarsmakten	Svenska Kraftnät	Polisen	Kustbevakningen	Sjöfartsverket	Fortifikationsverket	Statens fastighetsverk
Serielängd Volym	Serielängderna är kraftigt minskande, bland annat till följd av neddragningar vad gäller både ekonomi och volym.	Kraftigt ökande då stora investeringar görs i elnäten.	Mängden utrustning som anskaffats har varit svagt stigande de senaste åren då fler poliser har tillkommit.	I stort sett konstant.	Upphandlingen sker inte i serier utan snarare ”från hyllan”.	Inget seriebyggande av lika fastigheter före-kommer, utan varje objekt anpassas efter avsedda behov, vilka kan vara mycket varierande.	För tillfället stigande, på grund av ombyggnad i regeringskvarteren.
Kostnads- utveckling per enhet	Prisutvecklingen på försvarsmateriel ligger 3-4 procentenheter över KPI.		Prisutvecklingen är stigande men det är svårt att säga med hur mycket.	I genomsnitt högre än KPI.	Produkterna köps i princip ”från hyllan” varför det finns ett standardiserat pris.	Följer utvecklingen i byggsektorn, vilken normalt ligger något över KPI.	Följer utvecklingen i byggsektorn, vilken normalt ligger något över KPI.
Prisklausuler	FMV använder tre typer av prisklausuler: fast pris; grundpris som kan räknas upp med olika index; och löpande räkning med tak.		Myndigheterna använder prisjusteringsklausuler kopplade till ett antal olika index.		Används inte.	Används inte. De flesta byggtreprenader och konsulttjänsterna köps till fast pris utan indexreglering.	Används inte.
Teknisk utvecklingstakt	Hög takt på den tekniska utvecklingen.		Hög takt på den teknisk utveckling.	Måttlig.	Utvecklingstakten kan variera beroende på område, men bedöms överensstämma med samhället i övrigt.	Följer byggsektorns allmänna utveckling.	Följer byggsektorns allmänna utveckling.
Absolut eller relativ effekt	Relativ effekt. Materielens verkan mot en eventuell fiende beror på fiendens egen materiel.	I huvudsak absolut effekt. Visst inslag av relativ effekt då elnätet är i behov av skydd vid krig och mot sabotage.	Delvis relativ effekt. Teknikutvecklingen hos dem myndigheterna bekämpar påverkar valet av utrustning.	Absolut effekt med smärre inslag av relativ effekt jmf ”motståndare” inom ramen för gränskontroll, brottsbekämpning och övervakning.	Absolut effekt.	Delvis relativ effekt, framförallt vad gäller skyddade anläggningar.	Absolut effekt.

14 Referenser

- Arbetsgivarverket (2011) *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn*, dnr 1201-0006-17.
- Axelsson, Mattias; Adenfelt, Maria; Jonsson, Ulf; och Lundmark, Martin (2010) *Utvärdering av Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi*, FOI-R--3209--SE.
- Ekonomistyrningsverket, Statens budget, realekonomiskt fördelad (tabell).
- Fortifikationsverket (2012) *Årsberättelse 2011*.
- Fortifikationsverket (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Försvarsmaterielverket (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Försvarsberedningen (2007) *Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys*, Ds 2007:46.
- Försvarsberedningen (2008) *Försvar i användning*, Ds. 2008:48.
- Försvarsmakten (2007) *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, bet. HKV 2007-12-20 23 382:63862.
- Försvarsmakten (2009) *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, bet. HKV 2009-01-30 23 383:51503.
- Försvarsmakten (2012) *Förutsättningar för att utveckla och vidmakthålla Försvarsmaktens operativa förmåga efter år 2015*, bet. HKV 2012-04-27 23 383:54582.
- Försäkringskassan (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Kustbevakningen (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster* (2007) SFS 2007:1092.
- Mellin, Anna; Nilsson, Jan-Eric; och Pyddoke, Roger (2012) *Medfinansiering av transportinfrastruktur – blev det mer och bättre*, VTI, notat 21-2012.
- Naturvårdsverket (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Nilsson, Jan-Eric; Bergman, Mats; Mandell, Svante; Nyström, Johan; och Pyddoke, Roger (2012) *På spaning efter den innovativa myndigheten*, VTI, rapport 757.
- Nordlund, Peter; Åkerström, Janne; Öström, Bernt; och Löfstedt, Helge (2011) *Kostnadsutveckling för försvarsmateriel*, FOI-R--3213--SE.
- Nordlund, Peter; Åkerström, Janne *Försvarsutgifter i budgetkrisens spår – en försvarsekonomisk omvärldsanalys*, FOI-R--3508--SE.
- Polisen (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Regeringen (flera år) *Budgetproposition*, utgiftsområdena 6 och 22.
- Regeringen (2008) *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, prop. 2008/09:35.
- Regeringen (2008) *Planeringsanvisningar för Försvarsmaktens underlag för inriktningspropositionen 2009*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 5, 2008-11-06.
- Regeringen (2008) *Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställande av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut II 1, 2008-12-19.
- Regeringen (2009) *Ett användbart försvar - försvarspolitisk proposition*, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Regeringen (2010) *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2010-2021*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut II 1, 2010-03-29.

Regeringen (2011) *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, Försvarsdepartementet, betänkande av Försvarsstrukturutredningen, SOU 2011:36.

Regeringen (2012) *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, prop. 2012/13:25.

Regeringen (2012) *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, prop. 2011/12:118, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

Regeringen (2012) *Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen*, Näringsdepartementet, betänkande av Produktivitetskommittén, SOU 2012:39.

Regeringen (2012) *Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 7, 2012-10-04.

Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Affärsverket svenska kraftnät inom utgiftsområde 21 Energi*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut II 6, 2012-12-20.

Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut III 1, 2012-12-18.

Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarets materielverk*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 7, 2012-12-20.

Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarmakten*, Försvarsdepartementet, regeringsbeslut 6, 2012-12-20.

Regeringen (2012) *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens fastighetsverk*, Socialdepartementet, regeringsbeslut IV:7, 2012-12-20.

Regeringen (2012) *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*, Näringsdepartementet, regeringsbeslut III 3, 2012-12-20.

Regeringen (2012) *Årsredovisning för Staten 2011*, skr.2011/12:01.

Regeringen (2013) *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Naturvårdsverket, Miljödepartementet*, regeringsbeslut I:6, 2013-02-14.

Riksrevisionen (2004) *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning*, RiR 2004:6.

Riksrevisionen (2012) *Besparingar i försvarets materieförsörjning – regeringens genomförandegrupp 2008*, RiR 2012:5.

Riksrevisionen (2012) *Trafikverkets upphandlingar av vägar och järnvägar – leder den till högre produktivitet?*, RiR 2012:14.

Riksrevisionen (2012) *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?*, RiR 2012:21.

Sjöfartsverket (2012) *Årsredovisning 2011*.

Svenska Kraftnät (2012) *Investerings- och finansieringsplan för åren 2013-2015*, dnr. 2012/199.

Svenska Kraftnät (2012) *Perspektivplan 2025 – En utvecklingsplan för det svenska stamnätet*, remissutgåva oktober 2012.

Svenska Kraftnät (2012) *Årsredovisning 2011*.

Svenska Kraftnät (2013) *Investerings- och finansieringsplan för åren 2014-2016*, dnr. 2013/187.

Statens fastighetsverk (2012) *Årsredovisning 2011*.

Trafikverket (flera år) *Budgetunderlag*.

Trafikverket (2011) *Nationell plan för transportsystemet 2010–2021*, publikationsnummer 2011:067.

Trafikverket (2012) *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, publikationsnummer 2012:100.

Trafikverket (2012) *Årsredovisning 2011*.

Intervjuer

Peter Andersson, Finansdepartementet

Riggert Andersson, senior rådgivare, Trafikverket

Magnus Axelsson, kansliråd, Näringsdepartementet

Magnus de Jong, Prod Plan, Försvarsmakten

Boel Enjin, ekonomidirektör, Försvarets materielverk

Stefan Engdahl, Trafikverket

Noomi Eriksson, ekonomidirektör, Sjöfartsverket

Tomas Eriksson, Trafikverket

Lena Erixon, generaldirektör, Försvarets materielverk

Helene Frykler, ekonomichef, Kustbevakningen

Annika Hägg, controller, Rikspolisstyrelsen

John Ingefeldt, ekonom, Försvarets materielverk

Enar Lundgren, kansliråd, Näringsdepartementet

Mia Lööw, kansliråd, Näringsdepartementet

Mariette Molin, redovisningschef, Statens fastighetsverk

Ingrid Nilsson, Försvarets materielverk

Lars Nordkvist, utredare, Ekonomistyrningsverket

Annelie Nordström, upphandlingssektionen, Rikspolisstyrelsen

Dan Ohlsson, överdirektör, Försvarets materielverk

Stephanie Rimskog, projektledare, Fortifikationsverket

Mårten Sundmark, kansliråd, Försvarsdepartementet

Fredrik Svensson, Kustbevakningen

Margareta Söderhult, expert statsredovisning, Ekonomistyrningsverket

Marie Öqvist, Försvarets materielverk

Sammanfattning

I denna rapport jämförs Försvarsmaktens investeringar, främst i försvarsmateriel, med investeringar i andra statliga myndigheter. I jämförelsen framstår Trafikverket som den myndighet som man kan dra flest paralleller med. Trafikverket är den största investeraren bland statliga myndigheter följt av Försvarsmakten. De flesta andra statliga myndigheter investerar för förhållandevis blygsamma belopp sett till verksamhetens storlek.

Rapporten redogör vid sidan av Trafikverket för några av de övriga myndigheter som gör investeringar.

Försvarsmakten gör sina investeringar indirekt via en intermediär, den upphandlande myndigheten Försvarets materielverk, istället för direkt av sina leverantörer som de flesta andra myndigheter.

Jämförelsen pekar ut planering, finansiering och beslutsunderlag som områden där arbetssätt och erfarenheter från Trafikverket skulle kunna nyttiggöras Försvarsmakten. Exempel på detta är en ökad finansiell flexibilitet i form av ökade möjligheter till anslagssparande och anslagskrediter samt tillgång till andra finansieringsformer än anslag.

Planeringsprocessen för trafikverkets investeringar har många inslag som skulle göra den lämpad att studera vid den fortsatta utformningen av planeringsprocesserna inom försvaret. Inte minst avseende långsiktighet och dialog mellan departement och myndighet finns mycket att hämta från Trafikverket och dess planering.

Beslutsunderlagen i Trafikverket utgörs ofta av samhällsekonomiska kalkyler där såväl effekter som kostnader värderas i kalkylerna.

Både Trafikverket och Försvarsmakten upplever att prisomräkningen av anslagen för att möta pris- och kostnadsutvecklingen för investeringarna inte är tillräcklig.

Nyckelord: investeringar, statliga myndigheter, finansiering, planering, försvarsmateriel

Summary

This report compares the investments of the Swedish Armed Forces, primarily in defence equipment, with the investments of other Swedish public agencies. Through this comparison, it becomes apparent that the Swedish Transport Administration is the agency with which the most parallels can be drawn. The Swedish Transport Administration is the largest investor among the public agencies, followed by the Armed Forces. Most other agencies make relatively modest investments in relation to the size of their operations.

In addition to the Transport Administration, the report also presents information about the investments of a selected number of other agencies.

The Armed Forces make investments indirectly through an intermediary, the procuring agency, the Swedish Defence Materiel Administration, instead of directly from the suppliers, as would most other agencies.

The comparison points to planning, financing and decision making, as areas where the methods and experiences of the Transport Administration could be of value to the Armed Forces. A good example would be improving financial flexibility by increasing the Armed Forces' possibility of transferring budgetary allocations means in between years, and by allowing the Armed Forces to access other sources of financing in addition to budgetary allocations.

The Transport Administrations investment planning procedures has many aspects worthy of consideration by the Armed Forces. Not least, as regards long-term forward planning and the dialog between agency and ministry, a lot can be learned from the Transport Administration and its planning procedures.

The Transport Administrations often bases its decisions on calculations of public benefit, cost benefit analysis, that take both effects and costs into account.

Both the Transport Administration and the Armed Forces feel that the automatic increases in allocated means, intended to compensate the agencies for price and cost changes, are insufficient.

Keywords: investments, public agencies, financing, planning, defence equipment