

Beställningsbemyndiganden i försvaret

En delredovisning från Försvarsstyrningsutredningen

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret. I uppdraget ingår bl.a. att analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden i försvaret.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 15 mars 2004 förre generaldirektören Peder Törnvall att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 2 juni 2004 sakområdeschefen Bengt Anderson, departementsrådet Reidar Ljöstad, departementsrådet Dan Ohlsson, kanslirådet Roger Pettersson och direktören Thomas Pålsson. Som experter förordnades samma dag ekonomidirektören Helena Andersson, brigadgeneralen Roland Ekenberg, ekonomidirektören Lars Eriksson, överdirektören Ulrica Gradin, departementssekreteraren Rita Kerttunen, forskningsledaren Maria Lignell Jakobsson, kanslirådet, senare ämnesrådet, Monica Lundberg, avdelningsdirektören Peter Nordström, departementssekreteraren Viveca Svensson samt finansdirektören Anette Wik.

Som ledamöter i en referensgrupp till utredningen förordnades den 11 juni 2004 riksdagsledamöterna Agneta Gille, Rolf Gunnarsson, Berit Jóhannesson, Rigmor Stenmark, Allan Widman, Erling Wälivaara samt f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 15 mars 2004 chefen för kasinorevisionen Erica Wass och den 24 september 2004 avdelningsdirektören Ann Lundberg.

Utredningen har antagit namnet Försvarsstyrningsutredningen.

Regeringen beslutade den 19 augusti 2004 om tilläggsdirektiv till utredningen. Enligt dessa direktiv ska utredningen överväga hur systemet med beställningsbemyndiganden bör utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen för materiel m.m. så att sambandet mellan anslag, bemyndiganderam och investeringsplan blir tydligt. Utredningen ska lämna en delredovisning av denna del av uppdraget senast den 1 maj 2005.

Härmed överlämnas som delredovisning utredningens promemoria
Beställningsbemyndiganden i försvaret.

Sakkunniga, experter och ledamöter i referensgruppen har på olika sätt medverkat i arbetet med promemorian. Detta innebär inte att de i alla delar står bakom de slutsatser som redovisas i promemorian. Utredaren är ensam ansvarig för de överväganden och förslag som promemorian innehåller.

Stockholm i maj 2005

Peder Törnvall

/Erica Wass

Ann Lundberg

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	3
1 Inledning	3
2 Utgångspunkter och avgränsningar	4
3 Ekonomistyrningsverkets rapport	4
4 Promemorians uppläggning	4
5 Beskrivning av bemyndigandesystemet	4
5.1 Inledning	4
5.2 Historik	5
5.3 Beställningsbemyndiganden och materielförsörjning	5
5.3.1 Riksdagen.....	5
5.3.2 Regeringen.....	6
5.3.3 Försvarsmakten.....	6
5.3.4 Investeringsplan.....	6
5.3.5 Objektsramar.....	7
5.3.6 Beslutsnivå.....	7
6 Analys och utvärdering av bemyndigandesystemet	7
6.1 Inledning	7
6.2 Balans mellan bemyndiganderam och ekonomisk ram	8
6.3 Förändrade anslagsnivåer och finansiella begränsningar	8
6.4 Skillnaden mellan en investeringsplan och ett beställningsbemyndigande	9
6.5 Samband mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden	9
6.6 Objektsramar	10
6.7 Bemyndiganderamen	10
6.8 Redovisning och beräkning av beställningsbemyndiganden	10
6.9 Beslutsnivå	11
6.10 Disposition av anslag och bemyndiganden	11
7 Utredningens förslag	12
8 Utredningens överväganden	12
8.1 Inledning	12
8.2 Bemyndigandemodellen	13
8.3 Redovisning mot bemyndiganderamen	13
8.3.1 Inledning.....	13
8.3.2 Regelverk och tillämpning.....	14
8.3.3 Försenade materielleveranser.....	14
8.4 Förbättrad bemyndiganderedovisning i budgetpropositionen	15
8.4.1 Inledning.....	15
8.4.2 Två tabeller i budgetpropositionen.....	15

8.4.3	Detaljeringsnivå i redovisningen.....	17
8.4.4	Verbal beskrivning och kopplingen till spårbarhetsredovisningen	20
8.5	Investeringsplanen	20
8.6	Riksdagens inflytande över materielförsörjningen	21

Sammanfattning

De bemyndiganden som riksdagen ger regeringen att beställa försvarsmateriel, s.k. beställningsbemyndiganden, är ett viktigt instrument för riksdagens styrning av försvaret.

Utredningen föreslår att dagens bemyndigandemodell ska behållas. Bemyndiganderamen i budgetpropositionen ska fortfarande täcka tidigare gjorda beställningar av försvarsmateriel och beställningar som görs under budgetåret.

Försvarsmakten ska redovisa samtliga åtaganden (materielbeställningar) som finns i slutet av budgetåret mot bemyndiganderamen. Det innebär att det inte längre kommer att vara möjligt för Försvarsmakten att ingå åtaganden för kommande år med stöd av anslag som redan tilldelats myndigheten.

Utredningen föreslår vidare att regeringens redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen ska förbättras genom att materielobjekt och system som har väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativa förmåga redovisas i en ny tabell och i en beskrivning i anslutning till tabellen. Genom förslaget om bättre redovisning av bemyndigandena kan riksdagen enligt utredningen utöva sin finansmakt på detta område och får möjlighet att ta ställning till utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt och system.

Den investeringsplan för Försvarsmakten som riksdagen godkänner i sitt budgetbeslut bör enligt utredningen behållas för att regeringen ska kunna fatta beslut om dispositionen av försäljningsinkomster enligt 31 § lagen om statsbudgeten.

1 Inledning

Försvarsstyrningsutredningens uppgift är att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna i det militära försvaret och att föreslå sådana förbättringar som utvärderingen ger anledning till.

En del av uppdraget är enligt utredningens direktiv att analysera och utvärdera tillämpningen av systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret och formerna för redovisning av bemyndiganden till riksdag och regering. Regeringen har senare genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:113) kompletterat utredningens uppdrag med hänsyn till vad försvarsutskottet har anfört om försvarsmateriel och beställningsbemyndiganden i betänkandet Styrningen av det militära försvaret (bet. 2003/04:FöU6). Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven överväga hur systemet med beställningsbemyndiganden bör utvecklas genom att riksdagen informeras om vilka materielobjekt som ingår i den s.k. bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling. Sambandet mellan anslag, bemyndiganderam och investeringsplan ska bli tydligt. Utredningen ska lämna en delredovisning om beställningsbemyndigandena senast den 1 maj 2005. Tilläggsdirektiven bifogas som bilaga 1.

I betänkandet Sveriges försvarspolitik 2005-2007 tog försvarsutskottet åter upp frågan om riksdagens inflytande på försvarets materielförsörjning (bet. 2004/05:FöU4). Utskottet uttalade bl.a. att regeringens redovisning av Försvarsmaktens materielförsörjning i budgetpropositionen för 2005 och i försvarspropositionen inte svarar upp mot de krav på

inflytande som riksdagen har ställt. Det är enligt utskottet nödvändigt att regeringens redovisning av materielförsörjningen till riksdagen fyller högt ställda krav för att riksdagen ska kunna utöva sin finansmakt och genom formella ställningstaganden ska kunna godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt.

2 Utgångspunkter och avgränsningar

Utredningen lämnar i denna promemoria en delredovisning om systemet med beställningsbemyndiganden i försvaret. Utredningen tar inte upp andra delar av materielförsörjningen. Den har behandlats i åtskilliga andra sammanhang under senare år, bl.a. av Riksrevisionen i rapporten Materiel för miljarder (RIR 2004:6). Utredningen räknar med att återkomma till de övergripande frågorna om styrningen av materielförsörjningen i sitt slutbetänkande.

Utredningen har koncentrerat sig på beställningsbemyndigandena och beslutsunderlaget för dessa, dvs. regeringens redovisning till riksdagen av bemyndigandena. Utredningen har uppfattat att uppdraget i första hand avser en tydlig och informativ redovisning snarare än frågan om vilka materielobjekt som riksdagen bör fatta beslut om.

3 Ekonomistyrningsverkets rapport

För att få underlag till överväganden och förslag har utredningen uppdragit åt Ekonomistyrningsverket att beskriva, analysera och utvärdera systemet med beställningsbemyndiganden och redovisa sina bedömningar med anledning av analysen och utvärderingen. Ekonomistyrningsverket har lämnat rapporten *Beställningsbemyndiganden inom försvaret* till utredningen. Rapporten bifogas som bilaga 2.

4 Promemorians uppläggning

Utredningens promemoria bygger till stora delar på Ekonomistyrningsverkets rapport men är tänkt att kunna läsas fristående från den. När det gäller beskrivningen, analysen och utvärderingen är utredningens promemoria mer översiktlig än Ekonomistyrningsverkets rapport.

I avsnitt 5 beskriver utredningen systemet med beställningsbemyndiganden. I kapitel 6 gör utredningen en övergripande analys och utvärdering av bemyndigandesystemet. I kapitel 7 lägger utredningen fram sina förslag och, slutligen, i kapitel 8 redovisar utredningen vilka överväganden som ligger till grund för förslagen.

5 Beskrivning av bemyndigandesystemet

5.1 Inledning

Utveckling och anskaffning av stridsvagnar, korvetter, flygplan, helikoptrar och annan försvarsmateriel innebär ofta att staten måste göra ekonomiska åtaganden som löper över flera år. För att regeringen och myndigheterna ska kunna ikläda staten sådana ekonomiska

förpliktelser krävs enligt 9 kap. 10 § regeringsformen riksdagens bemyndigande, s.k. beställningsbemyndigande. Detta ger regeringen och i nästa led Försvarmakten befogenhet att besluta om beställningar av försvarsmateriel som medför framtida utgifter för staten. Riksdagen bestämmer enligt 12 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten de ändamål och beloppsgränser som ska gälla för bemyndigandena.

Det grundläggande skälet till att bemyndigandetekniken används är att det på många statliga områden är ofrånkomligt att det löper flera år från beslut om en åtgärd till dess att utgifterna uppträder på statsbudgeten.

5.2 Historik

Systemet med beställningsbemyndiganden inom försvaret började tillämpas på 1940-talet. Det huvudsakliga syftet var att undvika stora reservationer under försvarsanslaget. För anskaffningar av armé-, marin- och flygmateriel som fördelade sig över flera budgetår skulle riksdagen komplettera anslagen för budgetårets anskaffningar med ett bemyndigande att lägga ut beställningar och således binda statsutgifter för kommande budgetår. Fram till och med budgetåret 1993/94 disponerade Försvarets materielverk materielanslagen och de därtill hörande bemyndiganderamarna. Ramarna avsåg enbart de beställningar som Försvarets materielverk fick lägga ut under budgetåret. Sedan budgetåret 1994/95 ska bemyndiganderamen täcka dels de beställningar som Försvarmakten får göra under budgetåret och dels de beställningar från tidigare år som inte har levererats (infriats) under budgetåret.

5.3 Beställningsbemyndiganden och materielförsörjning

5.3.1 Riksdagen

Systemet med beställningsbemyndiganden är ett led i statsmakternas styrning av försvarets materielförsörjning.

Ytterst är riksdagens beslut om försvarets inriktning i form av mål för politikområdet Totalförsvaret m.m. och de ekonomiska ramar som gäller för försvarsperioden styrande för försvarets materielförsörjning. Riksdagens styrning av materielförsörjningen sker sedan främst genom årliga beslut om materielanslagets storlek och bemyndiganderamen samt godkännande av investeringsplanen för Försvarmakten.

För budgetåret 2005 har riksdagen beslutat om en bemyndiganderam på 68,5 miljarder kronor för beställning av försvarsmateriel m.m. Riksdagens beslut innebär att regeringen bemyndigas att under år 2005 för de ändamål som omfattas av anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling besluta om beställningar av materiel m.m. som inklusive tidigare beställningar medför utgifter för staten på högst 68,5 miljarder kronor efter 2005.

Ett års anslag används för att finansiera infriandet (leverans och betalning) av åtaganden som gjorts tidigare år med stöd av bemyndigandet, men också för att infria åtaganden som både görs och infrias under budgetåret. För de senare behövs inga särskilda bemyndiganden. I riksdagens anslagsbeslut ligger ju ett bemyndigande att göra anskaffningen. För år 2005 uppgår anslaget 6:2 till 17 391 miljoner kronor. Regeringen har delat in anslaget i två anslagsposter, en för Utveckling, anskaffning, vidmakthållande och avveckling av materiel och en för Forskning och teknikutveckling m.m.

5.3.2 Regeringen

I budgetpropositionen begär regeringen riksdagens bemyndigande att besluta om beställningar av materiel m.m. I regleringsbrevet för Försvarsmakten för regeringen vidare det bemyndigande som riksdagen har gett. Regeringens styrning av materielförsörjningen kommer i övrigt till uttryck bl.a. i planeringsanvisningar och i regleringsbrevet genom uppdrag, riktlinjer och återrapporteringskrav samt föreskrifter om vilka anskaffningar som ska godkännas av regeringen.

5.3.3 Försvarsmakten

Materielanslaget, de s.k. objektsramarna och bemyndigandena i regleringsbrevet är utgångspunkten för Försvarsmaktens materielplanering. I sitt budgetunderlag till regeringen lämnar Försvarsmakten bl.a. planer för materielanskaffning, forskning och teknikutveckling. Om Försvarsmakten behöver bemyndigande för att kunna göra beställningar som ska finansieras med framtida anslag, ska myndigheten redan i budgetunderlaget redovisa bemyndigandebehovet för det kommande året (budgetåret). Försvarsmaktens redovisning blir underlag för regeringens förslag om bemyndiganden i budgetpropositionen.

All den information som gäller Försvarsmaktens behov av beställningsbemyndiganden finns i hemliga bilagor till budgetunderlaget. Skälet till att informationen hålls hemlig är den utrikes-, försvars- och industrisekretess som omger materielförsörjningen.

Försvarsmaktens materielplan utgör grunden för försvarets materielförsörjning. Regeringen ställer i regleringsbrevet vissa krav på hur planen ska vara utformad. Planen visar dels vilken materiel som har beställts, dels vilken materiel som Försvarsmakten planerar att beställa i ett tioårsperspektiv. Planen omfattar materielens hela livscykel från projektering till avveckling. Den revideras en gång per år. Planen är omfattande och innehåller specificerad information om beställningar per objekt fördelad över hela planperioden. Planen ligger också till grund för beräkningarna av bemyndiganden och objektsredovisningen som Försvarsmakten lämnar till regeringen.

Försvarsmakten utnyttjar ett bemyndigande när den bindande utfästelsen (beställningen) görs, inte när myndigheten beslutar att sätta igång med ett investeringsprojekt eller liknande, vilket är ett beslut med enbart intern verkan. Försvarsmakten redovisar i årsredovisningen utfallet mot den bemyndiganderam som regeringen har tilldelat myndigheten.

5.3.4 Investeringsplan

Regeringen lämnar i budgetpropositionens avsnitt om materielanslaget förslag till en investeringsplan för Försvarsmakten. Investeringsplanen är regeringens förslag till inriktning för materielanskaffningen för den kommande treårsperioden. I anslutning till investeringsplanen redogör regeringen för vilka materielobjekt som ingår i planen, specificerat på objekt som redan har beställts, återstår att beställa respektive planeras att beställas under de tre år som planen omfattar. Uppgifterna i regeringens förslag till investeringsplan härrör från Försvarsmaktens materielplan som lämnas till regeringen i en hemlig bilaga till Försvarsmaktens budgetunderlag. Investeringsplanen godkänns av riksdagen.

5.3.5 Objektsramar

Större investeringar i materielsystem, t.ex. stridsvagn 121/122, splitterskyddad granatkastare, korvett av Visbyklass, JAS 39 Gripen och helikopter 14, styrs och följs upp av regeringen i s.k. objektsramar. En sådan ram anger innehåll, ekonomisk ram och tidsplan för ett särskilt materielobjekt eller -system. Objektsramarna är ett sätt för regeringen att gentemot Försvarmakten styra och följa upp materielinvesteringarna över tiden. Det är regeringen som fastställer objektsramarna och beslutar om flertalet anskaffningar inom varje ram. I en bilaga till budgetpropositionen lämnar regeringen en redovisning för samtliga objektsramar till riksdagen. Till grund för denna ligger den redovisning som Försvarmakten lämnar till regeringen varje år.

5.3.6 Beslutsnivå

Riksdagen beslutar om beställningsbemyndiganden men inte – med något enstaka undantag (JAS 39) – om materielanskaffningar. Det är regeringen och Försvarmakten som med stöd av riksdagens godkända inriktning av materieförsörjningen och beslutade ekonomiska ramar fattar beslut om materielanskaffningar. Regeringen beslutar, som nämnts ovan, om flertalet beställningar som avser materielobjekt inom objektsramarna men även andra större beställningar. Regeringen anger vidare i regleringsbrevet att Försvarmakten får beställa viss angiven materiel bara om regeringen medger det.

Försvarsutskottet har vid flera tillfällen uttalat att riksdagen bör ha ett större inflytande över utveckling och anskaffning av viktigare materiel. Senast i betänkandet Sveriges försvarspolitik 2005-2007 (bet. 2004/05:FöU4) säger utskottet att riksdagen genom formella ställningstaganden bör godkänna utveckling och anskaffning av materielobjekt som har väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativa effekt.

6 Analys och utvärdering av bemyndigandesystemet

6.1 Inledning

Det är inte det årliga anslaget utan det av riksdagen beslutade beställningsbemyndigandet som ger regeringen rätt att beställa försvarsmateriel och därmed ikläda staten förpliktelser som inte täcks av det årliga anslaget. Enligt regeringsformen och budgetlagen måste regeringen ha riksdagens bemyndigande för att kunna teckna avtal med försvarsindustrin om materielbeställningar. Riksdagens inriktningsbeslut eller godkännande av investeringsplaner räcker inte. De kan inte ersätta systemet med beställningsbemyndiganden. Beställningsbemyndigandena fyller både ett formellt och ett sakligt betingat behov. Riksdagens bemyndigande till regeringen ska enligt budgetlagen vara beloppsmässigt begränsade och gälla ett bestämt ändamål. Ett av syftena med reglerna om beställningsbemyndiganden har varit att skapa ett enhetligt system som både ger statsmakterna en tydlig bild av vad som beslutas och berörda myndigheter ett stabilt styrsystem.

Bemyndigandesystemet gör det möjligt för Försvarmakten att via Försvarets materielverk sluta långsiktiga avtal med försvarsindustrin. Dessa avtal är rättsligt bindande. Riksdagens bemyndigandebeslut är däremot inte rättsligt bindande gentemot industrin. Riksdagen är oförhindrad att senare ändra sådana beslut. Men om myndigheterna under mellantiden har

hunnit använda bemyndigandet och slutit civilrättsligt bindande avtal måste dessa infrias av staten. Om riksdagen sänker bemyndiganderamen på grund av att inriktningen av försvaret ändras kan det leda till att avtal måste omförhandlas eller frånträdas av staten, vilket får kostnadskonsekvenser.

De myndighetsföreträdare som Ekonomistyrningsverket har intervjuat uppfattar dock inte statsmakternas beslut om beställningsbemyndiganden som styrande på samma sätt som beslut om anslag och låneramar. Bemyndigandena uppfattas som en restpost som medför mycket administration. Statsmakternas styrning av materielförsörjningen bör enligt myndigheterna ske genom anslag och inte via bemyndiganden.

6.2 Balans mellan bemyndiganderam och ekonomisk ram

Grunden för regeringens förslag om bemyndiganderam är den materiellplan som Försvarsmakten lämnar till regeringen. Försvarsmakten utarbetar materiellplanen med utgångspunkt i statsmakternas beslut. Det betyder att riksdagens beslut om ekonomiska ramar och dess ”godkännande” av inriktningen av materielförsörjningen inom ramen för försvarsbeslutet ytterst är styrande för materiellplanen. Försvarsmakten måste ha både en bemyndiganderam och en ekonomisk ram i form av anslag för att kunna anskaffa materiel.

Riksdagens årliga beslut om materielanslaget kan ses som verkställighetsbeslut i förhållande till tidigare fattade beslut om bemyndiganden. Grundlagberedningen ansåg att riksdagen därför i princip företrädesvis borde ägna sin uppmärksamhet åt bemyndigandebesluten. Budgetlagsutredningen menade att ett bemyndigande som ges i dag är liktydigt med att ett anslag behöver anvisas i morgon. Det är därför enligt utredningen naturligt att beslut om omfattningen av och ändamålet för ett bemyndigande prövas lika noga som ett anslagsbelopp. Finansutskottet har uttalat att regeringen och myndigheterna ska kunna utgå från att riksdagen kommer att anvisa anslag, dvs. de medel som behövs när Försvarsmakten ska betala materielleveranser som har beställts med stöd av bemyndiganden som riksdagen har lämnat tidigare (bet. 1998/99:FiU1, s. 211).

För att upprätthålla balansen mellan bemyndiganden och anslaget förutsätts att bemyndigandenas storlek prövas i anslutning till beredningen av anslagsnivån. Annars finns det risk att infrianden av åtaganden som Försvarsmakten gjort med stöd av bemyndiganden inte kan täckas med de årliga anslag som Försvarsmakten får.

6.3 Förändrade anslagsnivåer och finansiella begränsningar

De ekonomiska ramarna för försvarets materielförsörjning kan reduceras genom beslut fattade av såväl regeringen som riksdagen. Regeringen kan med stöd av 7 och 8 §§ lagen om statsbudgeten begränsa dispositionen och användningen av de anslag som riksdagen anvisar. Regeringen kan begränsa myndigheternas disposition av anslagssparandet, besluta om indragning av anslagsbelopp, ställa en del av anslaget till regeringens disposition och besluta om villkor som inskränker myndighetens användning av anslaget (utgiftsbegränsningar, limiter etc.). Regeringen har under senare år på olika sätt begränsat Försvarsmaktens disposition av materielanslaget. Detta leder enligt Försvarsmakten till omplanering och förskjutningar i materiellplanen. Myndigheten skjuter i det sammanhanget på beställningar, leveranser och betalning till kommande år.

Statsmakternas beslut om reduceringar i anslagsramen bör enligt utredningens mening leda till att även storleken på bemyndiganderamen behöver prövas. Detta är viktigt för att upprätthålla balansen mellan anslagsramen och bemyndiganderamen. Om den senare ramen inte är anpassad till anslaget storlek finns det risk för att Försvarsmakten i framtiden inte har de anslagsmedel som behövs för att kunna betala för materielleveranser. En sådan situation kan uppkomma om beställningar har skett enligt bemyndiganden som storleksmässigt inte har varit anpassade till anslagsramen. Om regeringen skulle besluta om indragning av det tilldelade anslaget eller anslagssparandet från föregående år kan det leda till att Försvarsmakten måste omplanera och skjuta på leveranser och betalningar till kommande budgetår.

6.4 Skillnaden mellan en investeringsplan och ett beställningsbemyndigande

Investeringsplanen visar anskaffningar (leveranser och anslagsavräkning) av materiel m.m. fördelat per år medan bemyndigandet fångar det tidigare skedet i processen, nämligen beställningen. De årliga investeringarna i investeringsplanen visar i princip de anslagsmedel som behövs för att finansiera det årets anskaffningar. Beloppen i investeringsplanen för Försvarsmaktens materielanskaffningar sammanfaller i stort med beloppen i budgetpropositionens tabell för beräknade anslag. De sammanfaller också i stort med beräknade infrianden (leverans och betalning) av åtaganden i bemyndigandetabellen.

Investeringsplanen kan inte ersätta beställningsbemyndigandena. Investeringsplanen innehåller information om beräknade anskaffningar (leveranser) för de kommande åren medan bemyndiganderamen fångar de beställningar som har lagts ut tidigare men också beräknade beställningar för nästkommande år. Redovisningarna skiljer sig åt i tid men också i vilken fas objekten befinner sig i anskaffningsprocessen.

Varken i regeringsformen eller i lagen om statsbudgeten ställs något krav på att investeringsplaner ska finnas. En investeringsplan som riksdagen har godkänt är ett inriktningsbeslut som visar de år då materielanskaffningar kommer att belasta anslaget. Den fyller dock en formell funktion i den bemärkelsen att regeringen enligt 31 § lagen om statsbudgeten har rätt att besluta om dispositionen av försäljningsinkomster från egendom som har använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan.

6.5 Samband mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden

Riksdagen beslutar om mål och medel för försvarets insatsorganisation och om Försvarsmaktens operativa förmåga. För att nå de mål och den operativa förmåga som riksdagen bestämmer behöver regeringen och i nästa led Försvarsmakten få riksdagens medgivande att beställa materiel. Materielbeställningarnas omfattning bestäms av vad som anses vara nödvändigt för att nå målen, med de ekonomiska ramar som riksdagen har fastställt för försvaret.

De mål och ekonomiska ramar som riksdagen fastställer omvandlas av Försvarsmakten till en tioårig materielplan för försvarets materielförsörjning. Försvarsmaktens materielplan som underställs regeringen ligger till grund för de årliga beräkningarna av anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden som regeringen lämnar till riksdagen i budgetpropositionen. Det är viktigt att se hur dessa tre olika styrverktyg (anslag, investeringsplan och bemyndiganden) förhåller sig till varandra och att använda rätt verktyg.

Den beloppsmässiga informationen i budgetpropositionen om anslag, investeringar i investeringsplanen och infriade åtaganden i bemyndiganderamen sammanfaller i stort sett för Forsvarsmaktens del. Sambandet mellan anslag, investeringsplan och beställningsbemyndiganden består i att beräknade infrianden av beställningar av försvarsmateriel över tiden ligger till grund för beräkningar av anslag, investeringsplan och bemyndiganderam. Bemyndiganderamen för 2005 ska täcka utestående åtaganden som Forsvarsmakten har per den 31 december 2005. Dessa åtaganden infrias under de kommande budgetåren och kräver då att anslag anvisas.

6.6 Objektsramar

Den redovisning av objektsramar som regeringen lämnar i en bilaga till budgetpropositionen innehåller information om bl.a. den planerade kostnadsramen för varje materielobjekt och hur stor del av kostnadsramen som redan har utbetalats och belastat anslaget. Informationen i objektsramredovisningen kan dock inte på ett enkelt sätt kopplas till bemyndiganderedovisningen, eftersom både innehåll och tidsdimension skiljer redovisningarna åt.

6.7 Bemyndiganderamen

Genom beslutet om bemyndiganderamen bemyndigar riksdagen regeringen att under ett budgetår besluta om beställningar av materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling som inklusive tidigare gjorda beställningar medför utgifter med högst ett bestämt belopp. Bemyndiganderamen för det aktuella budgetåret utgör ett tak för Forsvarsmaktens beställningar som medför ett anslagsbehov för kommande år.

När Forsvarsmakten gör nya beställningar genom avtal med industrin ökar belastningen på bemyndiganderamen och när beställd materiel levereras och betalas med anslagsmedel minskar belastningen på ramen.

Utrymmet för beställningar (nya åtaganden) under budgetåret är ett samspel mellan hur mycket av bemyndiganderamen som redan är in-tecknad genom tidigare beställningar och de infrianden av åtaganden som Forsvarsmakten beräknar att göra under året.

Av bemyndiganderedovisningen framgår inte hur stor del av utrymmet för beställningar under budgetåret som avser vidmakthållande eller följdbeställningar av materiel och hur stor del som avser utveckling och beställning av ny materiel.

6.8 Redovisning och beräkning av beställningsbemyndiganden

I enlighet med gällande föreskrifter omfattar bemyndiganderedovisningen i budgetpropositionen endast förpliktelser som inte täcks av redan anvisade anslag. Utestående förpliktelser vid budgetårets slut som kan finansieras med anslagssparande ska därmed inte redovisas mot bemyndiganderamen. Om anslagssparande som reserverats för att finansiera förpliktelser dras in, kan statsmakterna behöva besluta om en motsvarande ökning av bemyndiganderamen. De förpliktelser som tidigare svarade mot anslagssparandet måste efter indragningen täckas av bemyndiganderamen. Utgångspunkten är att regeringen alltid måste ha ett bemyndigande för sina förpliktelser antingen genom anslaget eller genom ett särskilt beställningsbemyndigande.

Försvarmakten vet inte vid bokslutstillfället om myndigheten får behålla ett anslagssparande som överstiger tre procent. Därför kan Försvarmakten inte avgöra om hela anslagssparandet ska påverka redovisningen av utestående åtaganden mot bemyndiganderamen.

Registrering av nya åtaganden, infriade åtaganden och återtagna åtaganden sker löpande i Försvarmaktens datasystem. Försvarmakten kan numera löpande under året ta fram information om storleken på utestående åtaganden. Alla beställningar som Försvarmakten lägger ut registreras i systemet. De beställningar som registreras och redovisas är till övervägande del Försvarmaktens beställningar hos Försvarets materielverk. Det innebär att uppgifterna inte avser Försvarets materielverks beställningar till industrin. Det är dock åtagandena gentemot industrin som är juridiskt bindande för staten.

Det finns också osäkerheter i underlaget för beräkning och redovisning av bemyndiganden, eftersom Försvarmaktens datasystem inte är anpassat enbart för beräkning och redovisning av bemyndiganden.

6.9 Beslutsnivå

Riksdagen har sedan bemyndigandesystemet infördes aldrig beslutat om bemyndiganden på objektsnivå. Däremot beslutade riksdagen tidigare om flera bemyndiganderamar. De var i princip kopplade till de olika anslag som riksdagen anvisade för arméns, marinens och flygvapnets materielförsörjning. Det gav riksdagen möjlighet att se bemyndigandenas koppling till försvarets materielförsörjning uppdelat på olika vapengrenar.

Inte heller regeringen lämnar bemyndiganden per objekt till Försvarmakten. Regeringen har dock det underlag som behövs för att kunna göra det.

6.10 Disposition av anslag och bemyndiganden

Både materielanslaget och bemyndiganderamen disponeras idag av Försvarmakten. Den beslutade bemyndiganderamen och det anvisade anslaget täcker både materielbeställningarna hos industrin och kostnaderna för materielförsörjningen hos Försvarets materielverk.

Det finns ett tydligt samband mellan bemyndiganderamen och det anslag som ska finansiera de åtaganden som redovisas mot ramen. Anslag och bemyndigande bör därför normalt tilldelas en och samma myndighet. En ordning där materielanslaget disponeras av Försvarmakten och bemyndiganderamen av Försvarets materielverk blir komplicerad. Dagens bemyndigandemodell innefattar alla åtaganden som Försvarmakten gör, oavsett om de riktar sig till någon utanför staten eller till en annan myndighet. Det innebär att modellen inkluderar åtaganden som inte är juridiskt bindande för staten. Det kan motiveras med att bemyndiganden ger en grund för beräkningen av de årliga anslagen samt att det skulle vara dyrt och krångligt att särskilja de inomstatliga åtagandena. Regeringen kan, inom ramen för bibehållen modell, vid behov redovisa för riksdagen hur stor del av åtagandena som motsvaras av civilrättsliga åtaganden mot industrin.

7 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att

- dagens bemyndigandemodell ska behållas. Bemyndiganderamen ska fortfarande täcka tidigare gjorda beställningar och beställningar som görs under budgetåret. (avsnitt 8.2)
- Försvarmaktens samtliga åtaganden som finns i slutet av budgetåret ska redovisas mot bemyndiganderamen. Det innebär att det inte längre kommer att vara tillåtet att ingå åtaganden för kommande år med stöd av anslag som redan tilldelats myndigheten. (avsnitt 8.3)
- modellen för redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen ska förbättras genom att materielobjekt som har väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativa förmåga redovisas i en ny tabell och en särskild beskrivning (avsnitt 8.4)
- investeringsplanen ska behållas för att regeringen ska kunna fatta beslut om dispositionen av försäljningsinkomster enligt 31 § lagen om statsbudgeten. (avsnitt 8.5)

8 Utredningens överväganden

8.1 Inledning

Inköp av försvarsmateriel m.m. sträcker sig ofta över flera budgetår och omfattar större belopp än vad som ryms inom de årliga anslagen. För att kunna ingå avtal och göra beställningar som medför utgifter för staten under flera år måste regeringen enligt regeringsformen ha ett bemyndigande av riksdagen och Försvarmakten i sin tur ha ett bemyndigande av regeringen. Dessa beställningsbemyndiganden är en grundläggande del av hur riksdagen utövar sin finansmakt och är ett viktigt medel för riksdagens styrning av försvaret. Beställningsbemyndigandenas roll i statsmakternas styrning av materielförsörjningen är enligt utredningens uppfattning undervärderad.

Genom beställningsbemyndigandet har riksdagen åtagit sig att under kommande budgetår anvisa anslag som Försvarmakten behöver för att betala materiel m.m. som har beställts med stöd av bemyndigandet. Eftersom bemyndigandet alltså är liktydigt med att anslag så småningom måste beviljas, bör riksdagen pröva omfattningen och ändamålet med bemyndigandet lika noggrant som ett anslagsbeslut. En förutsättning för att riksdagen ska kunna göra en sådan prövning är att regeringen lämnar ett ändamålsenligt beslutsunderlag till riksdagen.

I dag innehåller regeringens redovisning av bemyndigandebehovet till riksdagen i budgetpropositionen bara summarisk information om vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen. Regeringen redovisar inga uppgifter om hur bemyndigandet är tänkt att användas under och efter budgetåret. Det är därför svårt för riksdagen att pröva beställningsbemyndigandet lika noga som anslagsbesluten. Försvarsutskottet har i sitt betänkande Sveriges försvarspolitik 2005-2007 krävt att regeringens redovisning måste bli tydligare och mer informativ i två avseenden. Det ena är den s.k. spårbarheten, dvs. sammanhanget mellan utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt å ena sidan och

förbandsutveckling och operativ effekt å andra sidan. Det andra gäller utveckling av ekonomistyrningen och ekonomiredovisningen.

Utredningen anser att regeringens bemyndiganderedovisning till riksdagen bör förbättras så att det blir möjligt för riksdagen att använda beställningsbemyndigandena som ett led i styrningen av försvarets materielförsörjning, och därmed utöva sin finansmakt fullt ut på detta område. Det bör ske i huvudsak genom att regeringen i budgetpropositionen tydligt redovisar dels vilka viktigare materielobjekt som ingår i den föreslagna bemyndiganderamen och dels vilken betydelse utvecklingen och anskaffningen av vart och ett av dessa objekt har för insatsorganisationens operativa förmåga.

8.2 Bemyndigandemodellen

Utredningen anser att den grundmodell som idag används för att beräkna och redovisa bemyndiganden bör behållas. Modellen innebär att bemyndiganderamen kommer att täcka både beställningar från tidigare år och beställningar som görs under det aktuella budgetåret men som inte kommer att infrias förrän under kommande år.

Det finns olika alternativ till dagens modell för beräkning och redovisning av bemyndiganden. Fram till budgetåret 1993/94 avsåg bemyndiganderamen enbart de beställningar som försvaret fick lägga ut under det aktuella budgetåret. Tidigare gjorda åtaganden som ännu inte infriats täcktes med andra ord inte av den årliga bemyndiganderamen. Regeringen redovisade den totala bemyndigandeskulden i en separat beräkning i budgetpropositionen. Modellen innehöll redovisningar som var komplexa och svåra att förstå. Det finns enligt utredningen inte någon anledning till att gå tillbaka till den modellen.

En annan modell för redovisning av beställningsbemyndiganden är flerårsbemyndiganden, som har likheter med dagens objektsramar. Ett flerårsbemyndigande visar bemyndiganden för ett materielobjekts totala kostnad och inte de beställningar som tidigare lagts ut eller kommer att läggas ut under budgetåret. Bemyndiganderamen minskar sedan i takt med att leveranser sker. Modellen har fler svagheter ur styrningssynpunkt, bl.a. att stora behållningar av outnyttjade bemyndiganden uppstår, att bemyndigandet inte blir bundet till ett bestämt budgetår samt att den fordrar en särskild bemyndiganderam för varje objekt. Utredningen anser därför att en sådan modell inte bör användas.

8.3 Redovisning mot bemyndiganderamen

8.3.1 Inledning

Försvarsmaktens samtliga åtaganden som finns i slutet av budgetåret bör redovisas mot bemyndiganderamen. Detta innebär att det inte, tvärtom vad regelverket säger idag, bör vara tillåtet att ingå åtaganden för kommande år med stöd av anslag som redan tilldelats myndigheten.

Regeringen bör i budgetpropositionen ange hur stor del av de redovisade utestående åtagandena som kräver framtida anslag och hur stor del som finansieras med anslagssparande. Då blir redovisningen till riksdagen av hur stora framtida anslag som den föreslagna bemyndiganderamen leder till tydligare.

Utredningen bedömer att det generella regelverket inte behöver förändras till följd av förslaget. Regeringen kan i stället ange i regleringsbrevet till Försvarmakten att redovisningen ska ske på detta sätt, med avsteg från regelverket.

8.3.2 Regelverk och tillämpning

Av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår det att enbart åtaganden som inte täcks av redan anvisade eller tilldelade anslag ska redovisas mot bemyndiganderamen i slutet av året. Ett åtagande som kan finansieras med anslagssparande ska med andra ord inte redovisas mot bemyndiganderamen, eftersom riksdagen de facto redan anvisat anslag för att täcka det åtagandet.

Tillämpningen av dagens regelverk kompliceras dock av att regeringen har infört generella begränsningar i dispositionen av anslagssparande. En myndighet har rätt att använda ett anslagssparande som uppgår till tre procent av anslaget. Dispositionen av anslagssparande som överstiger tre procent avgörs av regeringen. Vid årets slut vet därför inte myndigheten om den kommer att få disponera anslagssparandet som överstiger tre procent. En konsekvens av det är att myndigheten inte heller vet om hela eller endast delar av anslagssparandet ska påverka redovisningen av utestående åtaganden mot bemyndiganderamen.

Om myndigheten har ingått åtaganden mot anslaget som faller ut till betalning nästa år och regeringen sedan helt eller delvis drar in anslagssparandet som motsvarar åtagandet, måste åtagandena istället redovisas mot bemyndiganderamen. Myndigheten får ju inte göra åtaganden för kommande år utan stöd av ett bemyndigande. Bemyndiganderamen kan dock redan vara utnyttjad fullt ut och ett överskridande sker därmed av ramen.

Utredningens förslag innebär att Försvarmakten och regeringen redan i beräkningen av kommande bemyndigandebehov ska räkna in att samtliga åtaganden ska redovisas mot bemyndiganderamen. Utredningen är medveten om att förslaget innebär att hanteringen av Försvarmaktens beställningsbemyndiganden kommer att skilja sig från den generella behandlingen av beställningsbemyndiganden. Ekonomistyrningsverket har dock uttalat att de planerar en generell översyn av hur beställningsbemyndiganden hanteras, baserat på deras rapport till Förvarsstyrningsutredningen.

8.3.3 Försenade materielleveranser

Utredningens förslag medför att förseningar i planerade materielleveranser behöver hanteras. Beräkningen av bemyndiganderamen är ett växelspel mellan ingående åtaganden, infriade åtaganden under året samt nya åtaganden. Om en materielleverans försenas från slutet av ett budgetår till nästa budgetår påverkar det utnyttjandet av bemyndiganderamen genom att, allt annat lika, infriade åtaganden minskar och belastningen på ramen ökar. En viss beräkningsmässig marginal bör finnas i bemyndiganderamen, men om en leverans som omfattar ett större belopp försenas kan det leda till att bemyndiganderamen överskrids.

Ekonomistyrningsverket menar att ett sådant överskridande inte bör räknas som ett ”verkligt” överskridande under förutsättning att motsvarande anslagssparande finns. Eftersom riksdagens beslut om bemyndiganderamen avser de åtaganden som kräver *framtida* anslag, har något överskridande av den ramen inte skett. Utredningen har tagit upp frågan med Riksrevisionen, som gör samma bedömning som Ekonomistyrningsverket.

8.4 Förbättrad bemyndiganderedovisning i budgetpropositionen

8.4.1 Inledning

Utredningen anser att modellen för redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen bör utvecklas för att ge riksdagen ett bättre beslutsunderlag.

Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven ”överväga hur systemet med beställningsbemyndiganden bör utvecklas genom att riksdagens informeras om vilka materielobjekt, med därtill knutna objektsramar, som ingår i bemyndiganderamen för materiel, anläggningar, forskning och teknikutveckling så att sambandet mellan anslag, bemyndiganderam och investeringsplan blir tydligt”.

Utredningen har mot bakgrund av ovanstående skrivning koncentrerat sig på hur redovisningen av beställningsbemyndiganden till riksdagens kan göras bättre och tydligare.. Utredningen bedömer att den föreslagna förbättrade redovisningen i budgetpropositionen kommer att leda till att riksdagen får ett mera fullständigt och tillförlitligt underlag för sitt beslut om beställningsbemyndigandena. Riksdagen kan därmed stärka sitt inflytande på materielförsörjningen. Utredningen återkommer till denna fråga nedan i avsnitt 8.6.

8.4.2 Två tabeller i budgetpropositionen

Tabell 1

Utredningen föreslår att tabellen med förslag till bemyndiganderam i budgetpropositionen för år (t+1) ska innehålla en fullständig redovisning för de kommande tre åren, med förslag för år (t+1) och med beräknade belopp för åren (t+2) och (t+3). Riksdagen beslutar dock bara om den föreslagna bemyndiganderamen för år (t+1). Hur tabellen kommer att se ut framgår nedan.

Idag innehåller motsvarande tabell en fullständig redovisning eller beräkning t.o.m. år (t+1). För kommande år anges endast beräknade infrianden av den föreslagna bemyndiganderamen.

Tabell 1. Förslag till bemyndiganderam

	Utfall t-1	Prognos t	Förslag t+1	Beräknat t+2	Beräknat t+3
Utestående åtaganden vid årets början					
Nya åtaganden			b		
Infriade åtaganden				c	
Utestående åtaganden vid årets slut			a		
Erhållen/föreslagen/beräknad bemyndiganderam					

De beräknade beloppen för åren (t+2) och (t+3) kan vara osäkra pga. omplanering och förseningar m.m. och stora justeringar kan därför behöva ske mellan budgetåren. Trots att beloppen är osäkra anser utredningen att de har ett informationsvärde. Men utredningen vill samtidigt poängtera att beloppen enbart är beräkningar som riksdagen inte ska ta ställning till.

Tabell 2

För att specificera bemyndiganderamen föreslår utredningen att regeringen inför en ny tabell i budgetpropositionen som innehåller beräknade infrianden av utestående åtaganden för år

(t+1). Redovisningen i den nya tabellen fyller enligt utredningen två funktioner. För det första får riksdagen en tydligare redovisning av när i tiden den föreslagna bemyndiganderamen kräver framtida anslag, vilket ger en indikation om storleken på det framtida anslagsbehovet. För det andra specificeras i tabellen vilka större och viktigare objekt som bemyndiganderamen består av, vilket riksdagen har begärt. Utredningens förslag framgår nedan.

Tabell 2. Beräknade infrianden av utestående åtaganden (t+1)

	Beräknade infrianden (betalningar)				
	t +2	t +3	t + 4	t +5 --	Summa
<i>Ingående åtaganden år t+1:</i>					
Objekt/system a					
Objekt/system b					
Objekt/system c					
osv.					
<i>Delsumma objekt/system</i>					
Övriga materielobjekt					
Forskning och teknikutveckling					
Anläggningar					
<i>Summa ingående åtaganden</i>					
<i>Nya åtaganden år t+1:</i>					
Objekt/system a					
Objekt/system b					
Objekt/system d					
osv.					
<i>Delsumma objekt/system</i>					
Övriga materielobjekt					
Forskning och teknikutveckling					
Anläggningar					
<i>Summa nya åtaganden</i>					<i>b</i>
<i>Summa</i>	<i>c</i>				<i>a</i>

Sambandet mellan tabellerna

För att lättare kunna förklara hur tabellerna 1 och 2 hänger ihop använder vi oss av bokstäverna a, b och c. Dessa bokstäver symboliserar olika belopp.

Tabell 1 visar hur storleken på bemyndiganderamen för år t+1 räknats fram. Detta belopp är detsamma som summan för de utestående åtagandena (beställningar) vid årets slut (a). Det innebär att det totalt sett kommer att ligga ute beställningar för beloppet a vid slutet av år t+1. Av tabell 1 framgår också att de nya beställningarna under år t+1 kommer att uppgå till beloppet b. B är en del av totalbeloppet a. Dessutom kan vi utläsa att en del av beställningarna kommer att infrias (betalas) under år t+2, till ett belopp av c kronor.

Tabell 2 redovisar i detalj hur de utestående åtagandena (beställningarna) år t+1, som redovisas i tabell 1, faller ut till betalning de efterföljande åren. Totalbeloppen för alla år som anges i tabell 2 kommer därför att tillsammans uppgå till summan av de utestående åtagandena i tabell 1 (a). Eftersom tabell 2 också särredovisar nya åtaganden motsvarar denna

delsumma beloppet i tabell 1, nämligen b. tabell 2 visar dessutom hur stora infriandena är per år. För år t+2 är infriandena totalt c kronor, vilket är samma belopp som redovisas i tabell 1.

Sammantaget visar tabell 2 mer av vad beställningarna fram till och med år t+1 består av och under vilken tidsperiod de faller ut till betalning.

Prisförändringar

Ekonomistyrningsverket har förslagit att prisförändringar mellan åren ska redovisas på en egen rad i tabell 1. Den redovisning som sker idag i budgetpropositionen är i fasta priser, vilket innebär att beloppen för år (t+2) osv. redovisas i prisläge (t+1). Utfall för år (t-1) samt prognos för år (t) redovisas i respektive års prisläge.

Utredningen menar att redovisningen för åren (t+1- t+3) i tabell 1 samt hela tabellen 2 ska ske i prisläge (t+1). En redovisning i löpande priser skulle enligt utredningen leda till att spårbarheten minskar framför allt mellan tabell 1 och 2, men också inom tabell 1. Ett exempel kan belysa detta. Nya åtaganden år (t+1) uppgår till 100 ("c"). I tabell 2 redovisas när i tiden infriandena sker. Om infriandena räknas om med en beräknad prisförändring till respektive års prisnivå kommer inte beloppet "c" att uppgå till 100 i tabell 2, utan till 100+/- prisförändring. Utredningen menar att syftet att koppla ihop redovisningen i de två tabellerna inte kommer att uppnås.

För att göra kopplingen mellan anslaget och bemyndiganderamen tydligare kan de beräknade beloppen för åren (t+2) och (t+3) även redovisas i löpande priser i en not till tabell 1. De beräknade anslagen för år (t+2) och (t+3) redovisas i budgetpropositionen i löpande priser. De beräknade infriandena åren (t+2) och (t+3) redovisade i löpande priser kan då tydligare jämföras med de beräknade anslagen för samma år. Det bör dock understrykas att de beräknade anslagen omfattar dels infrianden av tidigare gjorda åtaganden och dels anskaffningar som både beställs och betalas under samma år.

8.4.3 Detaljeringsnivå i redovisningen

I tabell 2 ovan föreslår utredningen att objekt eller system ska specificeras. Utredningen har här övervägt på vilken detaljeringsnivå detta ska ske. Övervägandet har skett mot bakgrund av riksdagens krav på att få information om vilka materielobjekt bemyndiganderamen består av och kraven på sekretess kring framtida materielbeställningar. Kraven står delvis mot varandra.

Objektsramar

En redovisning på objektsramsnivå, vilket Ekonomistyrningsverket har föreslagit, har flera fördelar. Det blir en tydlig verksamhetsmässig koppling mellan bemyndiganderedovisningen och regeringens redovisning av objektsramar, vilket riksdagen bl.a. har efterfrågat. Vidare bör de materielobjekt/system som styrs med objektsramar vara av väsentlig betydelse för Försvarmaktens förmåga. Sekretessproblemet är sannolikt mindre omfattande. Regeringen redovisar redan öppet vilken totalram en objektsram har. Det bör därför inte innebära oöverstigligena problem att redovisa redan gjorda beställningar samt planerade beställningar för år (t+1) i tabell 2 som faller ut till betalning kommande år.

Det finns dock nackdelar med att från utredningens sida föreslå en redovisning på objektsramnivå. Dagens objektsramar kommer att fasas ut de kommande åren i takt med att materielen slutlevereras. Som exempel kommer objektsramen för JAS 39 Gripen att upphöra år 2009. Enligt uppgift från Försvarsdepartementet kommer framtida materielanskaffningar

sannolikt inte att styras med objektsramar. Några anledningar är att anskaffningarna beräknas avse kortare serier och vara av mindre ekonomisk omfattning, samt i ökad utsträckning ske i form av direktanskaffning eller i form av en stegvis utveckling med demonstratorsverksamhet. Utredningens förslag riskerar därför att få en kortvarig effekt. En annan nackdel är att fokus i den framåtsyftande bemyndiganderedovisningen kommer att ligga på materielobjekt som, i vissa fall, är beslutade om sedan länge.

Utredningen har därför koncentrerat sig på att analysera om redovisningen ska ske på nivån enskilda objekt/system eller på en aggregerad nivå där t.ex. flera liknande objekt/system redovisas samlat.

Enskilda objekt/system

Med en redovisning på en nivå där enskilda objekt eller system specificeras får riksdagen en konkret information om vad bemyndiganderamen består av. De objekt/system som regeringen väljer att redovisa i tabell 2 ska enligt utredningen vara av väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling för att uppnå kraven på operativ förmåga i olika avseenden. Då blir det också möjligt att koppla ihop redovisningen av inriktningen för insatsorganisationen med bemyndiganderedovisningen. Se vidare i avsnitt 8.4.4 nedan.

Tabell 2 kan i ett fiktivt exempel se ut på följande sätt:

	Beräknade infrianden (betalningar)				
	t +2	t +3	t + 4	t +5 --	Summa
<i>Ingående åtaganden år t+1:</i>					
MARK Anskaffning av RBS 23	10	10	10	50	80
LUFT Modifiering av TP84	10	10	10	-	30
SJÖ Anskaffning av Skolbåt	10	10	-	-	20
osv.					
<i>Delsumma objekt/system</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>20</i>	<i>50</i>	<i>130</i>
Övriga materielobjekt	150	100	50	50	350
Forskning och teknikutveckling	50	40	30	20	140
Anläggningar	25	15	10	5	55
<i>Summa ingående åtaganden</i>	<i>255</i>	<i>185</i>	<i>110</i>	<i>125</i>	<i>675</i>
<i>Nya åtaganden år t+1:</i>					
MARK Anskaffning av RBS 23	10	10	10	10	40
MARK Utveckling av SEP	10	10	20	40	80
SJÖ Halvtidsmodifiering av Orion	10	10	10	-	30
osv.					
<i>Delsumma objekt/system</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>40</i>	<i>50</i>	<i>150</i>
Övriga materielobjekt	150	100	50	50	350
Forskning och teknikutveckling	50	40	30	20	140
Anläggningar	25	15	10	5	55
<i>Summa nya åtaganden</i>	<i>255</i>	<i>185</i>	<i>130</i>	<i>125</i>	<i>695 (b)</i>
<i>Summa</i>	<i>510 (c)</i>	<i>370</i>	<i>240</i>	<i>250</i>	<i>1 370 (a)</i>

Sekretessreglerna kan dock hindra att planerade beställningar av enskilda materielobjekt kommande år redovisas med belopp på en detaljerad nivå. I detta sammanhang är det i första

hand den kommersiella sekretessen, snarare än utrikes-, försvars- eller upphandlingssekretess, som aktualiseras. En fullständig redovisning av belopp skulle kunna ge industrin besked om hur stora anskaffningsramar som avsatts i planeringen (jfr med bet. 2000/01:FöU1 s. 79). För redan beställda objekt finns i de flesta fall inte den problematiken. För ännu inte beställda objekt eller delbeställningar inom ett materielsystem, dvs. nya åtaganden, är problemet inte att kunna redovisa vilka objekten är. Problemet består i att kunna ange belopp innan försvarsmyndigheterna har gjort upphandlingen.

Sekretessproblematiken kan medföra att redovisningen i tabell 2 endast kan avse både objekt och belopp i den övre delen (ingående åtaganden år t+1). I den undre delen (nya åtaganden år t+1) kan redovisningen bestå av vilka objekten är, men de beräknade beloppen per objekt (infrianden) redovisas inte. Där redovisas enbart en summa (delsumma objekt/system) för de specificerade objekten.

Utredningen menar att en fördel med redovisningen på objekt/systemnivå är att riksdagen på ett tydligt sätt får öppen information om vilka viktigare materielobjekt som bemyndiganderamen består av, även om belopp inte alltid kan redovisas för planerade beställningar. Hemligstämpling kan sannolikt inte generellt undvikas. Men den får inte ske slentrianmässigt. Sekretessfrågan måste bedömas från fall till fall. För kommersiell sekretess gäller s.k. rakt skaderekvisit enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100). Det betyder att huvudregeln är att sekretess inte gäller. Den som vill belägga en uppgift med sekretess måste visa att staten kan lida ekonomisk skada för att uppgiften ska kunna hållas hemlig.

Aggregerad nivå

En aggregering av objekt/system till större enheter kan ske på flera nivåer. Några tänkbara nivåer är:

- MARK Modifiering, anskaffning och utveckling av fordon, vilket skulle kunna innehålla halvtidsmodifiering av en fordonstyp, anskaffning av en annan fordonstyp samt utveckling av en tredje fordonstyp som används eller ska användas av markstridsförband. Redovisningen sker här för en samling av liknande objekt/system.
- Materiel till markstridsförband, dvs. redovisningen sker på stridskraftsnivå.
- Materiel för funktionen strid mot luftmål, dvs. redovisningen sker på funktionsnivå.
- Materiel för operativ förmåga 1, dvs. redovisningen sker på förmågnivå.

Utredningen menar dock att ju högre aggregeringsnivån blir, desto mindre blir informationsvärdet av redovisningen. En aggregering på den lägsta nivån riskerar också att bli konstlad om det inte finns några givna likartade objekt/system som är av väsentlig betydelse för insatsorganisationen. Sekretessfrågan avseende planerade beställningar är inte heller helt löst även med en aggregerad redovisning. Enskilda, stora objekt/system i en i övrigt ”liten” stridkraft riskerar ändå att kunna pekats ut till belopp.

Mot bakgrund av de förda resonemangen ovan blir utredningens slutsats att redovisningen i tabell 2 bör avse enskilda objekt/system. De objekt/system som redovisas enskilt bör vara sådana som har *väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativa förmåga*. Det bör ankomma på regeringen att på förslag av Försvarsmakten ange i budgetpropositionen vilka objekt som tillhör denna kategori. Det rör sig sannolikt om objekt och system av det slag som regeringen i dag anger i regleringsbrevet till Försvarsmakten och som sedan blir föremål för särskilda regeringsbeslut. Utredningen anser inte att det i detta sammanhang är lämpligt att använda beloppsgränser. Övriga materielobjekt bör som hittills

redovisas aggregerat. Regeringen kan i budgetpropositionen ge exempel på objekt som ingår i denna kategori (se avsnitt 8.4.4). Genom den redovisning som utredningen förslår kan riksdagen ges möjlighet att i ett tidigt skede av materielprocessen ta ställning till utvecklingen och anskaffningen av viktigare objekt och system.

8.4.4 Verbal beskrivning och kopplingen till spårbarhetsredovisningen

Utredningen föreslår att regeringen gör en verbal beskrivning av beställda och planerade materielobjekt i anslutning till tabell 1 och 2. Om redovisningen i tabell 2 sker på objekt/systemnivå enligt utredningens förslag bör, utöver de angivna objekten/systemen, posterna *Övriga objekt, Forskning och teknikutveckling* samt *Anläggningar* beskrivas i den efterföljande texten. I budgetpropositionen finns idag en liknande beskrivning, men i anslutning till investeringsplanen. Den typen av beskrivning kan enligt utredningen istället flyttas till bemyndigandeavsnittet.

Riksdagen har krävt dels en förbättrad spårbarhetsredovisning och dels en förbättrad ekonomistyrning och ekonomiredovisning avseende materielanskaffningen (bet. 2004/05:FöU4). Inom Försvarsdepartementet pågår ett arbete med att förbättra redovisningen i budgetpropositionen så att kedjan mål – operativ förmåga – funktion – insatsorganisation/förband – materielobjekt blir tydligare. En sådan utvecklad spårbarhetsredovisning, som gör sambandet tydligt mellan å ena sidan utveckling och anskaffning av enskilda materielobjekt och å andra sidan insatsförbandens operativa förmåga, bör finnas i budgetpropositionen och kan enligt utredningen ingå i det avsnitt som behandlar insatsorganisationens utveckling och inriktningen av materieförsörjningen.

För att koppla ihop den verbala beskrivningen i bemyndiganderedovisningen med inriktningen av insatsorganisationen och materieförsörjningen bör regeringen göra en hänvisning till inriktningsavsnittet i avsnittet om bemyndiganden.

Utredningen bedömer att en redovisning på ovanstående blir tydligare och mer informativ än tidigare. Riksdagen får därmed en möjlighet att göra en mer kvalificerad bedömning av konsekvenserna av beslutet om bemyndiganderamen.

Utredningen anser att en konsekvens av den utökade redovisningen av materielobjekten som ingår i bemyndiganderamen i budgetpropositionen blir att behovet av den särskilda redovisningen av objektsramarna i bilagan till propositionen kan ifrågasättas. Objektsramarna kan dock, så länge de finns kvar, fortfarande vara ett lämpligt styrmedel i regeringen styrning av Försvarsmakten.

8.5 Investeringsplanen

Utredningen föreslår ingen förändring av investeringsplanen. Den bör behållas för att regeringen ska kunna fatta beslut om dispositionen av försäljningsinkomster enligt 31 § lagen om statsbudgeten.

Utredningen har inriktat sina förslag på att göra redovisningen av beställningsbemyndiganden till riksdagen bättre och tydligare. Utredningen menar att riksdagens prövning och ställningstagande till bemyndiganderamen är väsentlig både för inriktningen av materielanskaffningen och för behovet av framtida anslag. Ett ställningstagande till en bemyndiganderam är första steget mot att i framtiden anvisa ett anslag.

Investeringsplanen i budgetpropositionen ska visa när och till vilket belopp anskaffningar av materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling sker. Med anskaffning menas då utgiften uppstår och anslaget avräknas. Anskaffningen/anslagsavräkningen utgörs i huvudsak av infrianden av tidigare gjorda åtaganden mot en bemyndiganderam. Den består också, till en mindre del, av materiel m.m. som både beställs och anskaffas/anslagsavräknas under samma år. Bemyndiganderamen fångar, i princip, skedet innan investeringsplanen blir aktuell, dvs. när beställningen sker. Det är mot denna bakgrund som utredningens förslag lägger vikten vid en utökad redovisning av bemyndiganderamen och dess innehåll.

Med en förbättrad bemyndiganderedovisning enligt utredningens förslag kan behovet av en av riksdagen godkänd investeringsplan ifrågasättas. Planen behövs inte för riksdagens styrning av materieförsörjningen. Dess enda funktion blir att ge regeringen befogenhet att disponera inkomster från försäljning av egendom som har omfattas av investeringsplanen. Om regeringen behöver ett bemyndigande att disponera sådana försäljningsinkomster kan regeringen begära det i av riksdagen i budgetpropositionen. Eftersom investeringsplaner förekommer inom andra förvaltningsområden bör dock denna fråga belysas närmare. Utredningen anser därför att investeringsplanen tills vidare bör behållas i sin nuvarande form.

8.6 Riksdagens inflytande över materieförsörjningen

Riksdagen har i det senaste försvarsbeslutet gett regeringen tillkänna vad försvarsutskottet anför om riksdagens inflytande på materieförsörjningen. Utskottet utgår från att regeringen utvecklar sina redovisningar och framställningar till riksdagen, bl.a. för att riksdagen genom formella ställningstaganden ska kunna godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielobjekt (bet. 2004/05:FöU4 s. 174).

Utredningen anser att riksdagen genom den förbättrade bemyndiganderedovisningen får möjlighet att godkänna utveckling och anskaffning av viktigare materielprojekt m.m. när beslut fattas om bemyndiganderamen. Genom att godkänna bemyndiganderamen bemyndigar riksdagen regeringen att anskaffa de viktigare materielobjekt och system som specificeras av regeringen i budgetpropositionen i tabell 2 och den anslutande beskrivningen. Riksdagen får därigenom möjlighet att ta ställning även till enskilda nya objekt och system som har väsentlig betydelse för insatsorganisationens utveckling och operativa förmåga.

Den redovisning som regeringen lämnar i anslutning till förslaget om bemyndiganderam skulle också kunna ligga till grund för ett särskilt riksdagsbeslut, vid sidan av godkännandet av bemyndiganderamen, att godkänna utveckling och anskaffning av viktigare *nya* objekt och system. Ett sådant beslut bör ha en tydlig koppling till riksdagens beslut om Försvarsmaktens uppgifter, krav på operativ förmåga och inriktningen av insatsorganisationen.

Utredningen tar dock inte nu slutlig ställning i denna fråga. Utredningen har inte sett det som sin uppgift enligt tilläggsdirektiven att behandla styrningen av hela materieförsörjningen och fördelningen av beslutsbefogenheten på detta område mellan riksdagen och regeringen. Dessa frågor bör bedömas inom ramen för överväganden om styrningen av det militära försvaret i dess helhet. Utredningen avser att återkomma med förslag på detta område i sitt slutbetänkande.