

Bilaga 4

ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan

- Ekonomistyrningsverket

Datum

2018-11-06

ESV dnr

2018-00176

Handläggare

Ellen Rova

Carina Franzén

ESV:s bedömning av ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av Statskontoret granskat och bedömt ändamålsenligheten i Försvarmaktens investeringsplan för samhällsinvesteringar¹ samt vissa delar av processen för att ta fram investeringsplanen.

ESV konstaterar att Försvarmaktens investeringsplan inte följer det regelverk som styr statliga investeringar² eller utgångspunkterna för materieförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess³. ESV anser att informationen i investeringsplanen varken ger en översikt över materielobjektens eller vidmakthållandeåtgärdernas förväntade utfall över tid eller hur Försvarmakten avser att prioritera materieförsörjningen inom beräknat anslag. Det beror på att de ekonomiska utfallen (leveranserna) som redovisas för objekten och åtgärderna inte är Försvarmaktens bedömning av vad som faktiskt kommer att inträffa. Det gäller både tidpunkt för utfallet och det faktum att utgifterna för vissa materielobjekt är underskattade på grund av att finansiella risker inte prissätts och räknas in per objekt⁴.

ESV konstaterar att av det redovisade utfallet för materielobjekten och åtgärderna för perioden 2019-2025 kommer cirka 29 miljarder kronor att utgå eller senareläggas efter 2025.⁵ De objekt som utgår ur planen kommer inte att bidra till den operativa förmågan innan 2025. ESV konstaterar att investeringsplanens utformning och innehåll gör att det planerade utfallet som redovisas inte är möjligt att uppnå utan ytterligare finansiering. ESV anser att det faktum att uppföljningen sker mot ett planerat utfall som, redan när det redovisas i budgetunderlaget, avviker från Försvarmaktens förväntade utfall inte möjliggör en ändamålsenlig styrning och uppföljning.

¹ Inklusive vidmakthållande.

² 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³ Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15)

⁴ För att ta höjd för detta gör Försvarmakten en aggregerad justering baserat på erfarenhetsvärden, Försvarmakten tar dock inte höjd för hela det förväntade behovet.

⁵ Inkluderar de objekt och åtgärder som särredovisas i tabell under investeringsplanen och den ej ersatta prisomräkning som inte är med i investeringsplanen.

Uppgifterna i investeringsplanen används för att bedöma utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga och för att fatta beslut om planering av andra delar av verksamheten. ESV anser att bristerna, i form av överskattade materielleveranser och överskattat genomförande av vidmakthållandeåtgärder, omöjliggör för Försvarsmakten och regeringen att fatta väl underbyggda beslut och utveckla den operativa förmågan effektivt. Den strukturellt överskattade förväntade förmågeutvecklingen som blir en effekt av bristerna torde även ha konsekvenser i andra sammanhang där informationen är en del av regeringens beslutsunderlag.

ESV konstaterar att Försvarsmakten har äskat⁶ om utökade resurser från och med 2019 men att det huvudsakligen avser annan verksamhet än de ofinansierade materielobjekten och åtgärderna i investeringsplanen. Äskandet uppgår till 64,6 miljarder kronor⁷ under åren 2019-2025 varav 5,5 miljarder kronor ska täcka en del av den ofinansierade delen av investeringsplanen. Utifrån det som går att utläsa av Försvarsmaktens budgetunderlag uppfattar vi att det samlade behovet av anslagstillskott för nuvarande och nästa försvarsinriktningsperiod är 88,2 miljarder kronor⁸.

Givet att arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågår, där en rättvisande bild av det ekonomiska nuläget är av stor betydelse, är det angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen.

ESV konstaterar vidare att regeringen i nuläget inte fullt ut har implementerat processen för planering, beslut och uppföljning av investeringar. Enligt vår mening är regeringens beslut att Försvarsmakten bemyndigas att få utreda ett förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt av betydelse för att materielförsörjningen ska kunna bedrivas effektivt. Med det menar ESV att de anslagsmedel som tilldelas används för att på bästa sätt bidra till den operativa förmågan i krigsförbanden. Besluten är även viktiga för att minska de finansiella och verksamhetsmässiga riskerna i planen.

Utifrån iakttagelserna rekommenderar ESV att:

- Investeringsplanens innehåll utgår från aktuell information om när det ekonomiska utfallet per objekt förväntas inträffa. De planerade och beställda materielobjektens och åtgärdernas förväntade utgifter ska rymmas inom given ekonomisk ram respektive budgetår.
- Objektspecifika finansiella risker som beror på avtalens villkor och som inte ersätts av en anslagsuppräknning, bör prissättas, och hänföras till respektive objekt.

⁶ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019-2021.

⁷ Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvarsmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020.

⁸ Varav 5,25 miljarder är det tillägg som ESV gjort för att kompensera för att Försvarsmakten inte räknat med prisomräkning för åren 2021-2025.

- Regeringen bör styra Försvarsmakten och FMV mot att i större utsträckning valuta- och räntesäkra via Riksgäldskontoret.
- Regeringen implementerar besluten om att Försvarsmakten bemyndigas att få utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt.

Bakgrund, avgränsningar och tolkning av uppdraget

ESV redovisar i den här promemorian de iakttagelser vi har gjort i arbetet med att stödja Statskontoret i regeringsuppdraget om intern ledning, styrning och uppföljning inom Försvarsmakten.⁹ Uppdraget handlar om att bedöma ändamålsenligheten i de underlag som Försvarsmakten lämnar inför budgetprocessen. Vi har undersökt ändamålsenligheten i Försvarsmaktens senaste budgetunderlag för perioden 2019-2021, kompletterande remissvar samt det kompletterande budgetunderlag som lämnades i juni 2018.

ESV har avgränsat arbetet till att granska den investeringsplan för samhällsinvesteringar som Försvarsmakten lämnar till regeringen¹⁰. Våra iakttagelser gäller ändamålsenligheten i investeringsplanens utformning och i den information som ingår. Vi kommenterar även vissa delar av processen för att ta fram investeringsplanen. Anledningen till att vi valt att avgränsa oss till investeringsplanen är att den omfattar en väsentlig del av försvarsekonomin och att den kommer att vara av central betydelse för Försvarsmakten och för regeringen i och med de beslutade förändringarna i styrningen av materielförsörjningen. För att sätta investeringsplanens ekonomi i ett sammanhang har vi även gjort en översiktlig sammanställning av de ekonomiska förutsättningar som går att läsa ut av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019-2021 och kompletterande remissvar med inriktning på åren 2019-2025.

Flera av de grundläggande problemen i hanteringen av materielförsörjningen som ESV tidigare har uppmärksammat, har åtgärdats eller påbörjats att åtgärdas. Det är främst en följd av beslutet om den nya planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen¹¹ samt besluten om genomförande av de förslag som lämnades i materiel- och logistikutredningen, MLU.

ESV har inom ramen för uppdraget inte haft möjlighet att göra någon fördjupad beskrivning av orsakerna till de brister vi redogör för i promemorian. ESV anser dock, genom erfarenhet från tidigare utredningar, att flera av bristerna är av strukturell natur där Försvarsmakten agerar med intentionen att få verksamheten att fungera väl inom ramen för den givna strukturen. ESV har inte heller undersökt kvaliteten i de underliggande beräkningar som investeringsplanen bygger på.

⁹ Fö2018/00223/MFI.

¹⁰ Investeringsplanen avser investeringar och vidmakthållande under åren 2019-2030.

¹¹ Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15).

Innehåll i objektraderna ger missvisande information

ESV konstaterar att Försvarsmaktens investeringsplan inte följer det regelverk som styr statliga investeringar¹² eller utgångspunkterna för materielförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess¹³. Enligt regelverket¹⁴ och materielförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess ska investeringsplanen innehålla planerade investeringar och delas in i objekt/objektgrupper. Materielobjektens och vidmakthållandeåtgärdernas prognostiserade (förväntade) utgifter per år ska redovisas. När utgifterna för samtliga objekt-/vidmakthållanderader summeras ska summan av de prognostiserade utgifterna per år överensstämma med den beräknade finansieringen för samma år. Det innebär att investeringsplanen visar vilka investeringar eller vidmakthållandeåtgärder myndigheten avser att genomföra inom de givna ekonomiska ramarna. Följande avsnitt redovisar hur Försvarsmaktens investeringsplan avviker från dessa principer samt vilka konsekvenser det medför.

Tidpunkten för utfallet i investeringsplanen är inte myndighetens förväntade tidpunkt för utfallet

I Försvarsmaktens investeringsplan redovisar myndigheten inte det förväntade utfallet. Summan av utgifter i objektraderna överstiger summan för finansiering varje budgetår fram till och med 2025. Försvarsmaktens bedömning är att utfallet för en väsentlig del av investeringsplanens materielobjekt eller vidmakthållandeåtgärder kommer att inträffa senare år än det som redovisas i investeringsplanen eller att de kommer att utgå helt. Därför justerar Försvarsmakten totalbeloppet i investeringsplanen så att det överensstämmer med summan för finansiering. Justeringen innehåller både förskjutningar från tidigare år till innevarande år och förskjutningar från innevarande år till kommande år.

Summan av utfallen i de redovisade objekten och åtgärderna anpassas till den beslutade och förväntade finansieringen genom att:

1. Försvarets materielverk (FMV) är försenade med sina leveranser till Försvarsmakten¹⁵. För att säkerställa att anslaget upparbetas enligt riksdagens beslut har Försvarsmakten tagit höjd för en förväntad leveransförsening. ESV vill betona att denna så kallade överplanering är en nödvändig del av produktionsplaneringen. Investeringsplanen är dock inte en produktionsplan utan ska visa myndighetens aktuella bedömning om när utfall och leveranser kommer att inträffa. Produktionsplanering handlar om hur myndigheten åstadkommer leveranser i enlighet med investeringsplanen.

¹² 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³ Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess (SOU 2014:15)

¹⁴ 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁵ Efter årsskiftet kommer Försvarsmakten inom ramen för vidmakthållandeåtgärder vara avtalspart i förhållande till industrin.

2. Planerade och gjorda beställningar utgår, senareläggs eller minskas i omfattning för att inte överskrida anslaget.

Vi konstaterar att de objekt som måste utgå ur planen för dessa år inte bidrar till den operativa förmågan innan 2025. Om investeringsplanen till skillnad mot idag skulle redovisa förväntat utfall kan den inte innehålla någon överplanering, något annat innebär ett indirekt äskande.

Under de senare åren i investeringsplanen, 2026-2030, redovisar Försvarmakten ett ekonomiskt utrymme. ESV konstaterar att statens budget avser ett år Utfallet ska rymmas inom de ekonomiska ramarna varje enskilt budgetår. Därmed är det först efter 2025 som den ofinansierade verksamheten skulle kunna finansieras. Vi menar att det sannolikt finns behov som ännu inte är en del av investeringsplanen men som kommer att kräva ekonomiskt utrymme i den senare delen av investeringsplanen. Det är inte heller säkert att de objekt och åtgärder som inplanerats de tidigare åren skulle prioriteras om de inte kan genomföras förrän efter 2025.

Investeringsplanen ska bygga på en prognos över utfall i form av uppnådda milstolpar mellan Försvarmakten och FMV i beställningar som Försvarmakten lagt till FMV före 31 december 2018.¹⁶ Utan insyn i avtal och kontaktytan mot industrin bedömer ESV emellertid inte att Försvarmakten har förutsättningar att göra en prognos av det som myndigheten beställt. De verktygen har FMV. Genom den förändrade styr- och finansieringsmodellen kommer FMV att, efter beslut och uppdrag från Försvarmakten, disponera anslagspost 1 under anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Vi konstaterar att FMV därmed övertar ansvaret för denna del av anslaget och det prognosansvar som det medför. Försvarmakten prioriterar även fortsättningsvis tillgängliga resurser och handlingsalternativ. Det sker i investeringsplaneringen genom beslut om anskaffning samt när Försvarmakten ger ett uppdrag till FMV. För att Försvarmakten ska kunna planera investeringarna måste FMV ansvara för att ta fram och lämna prognos för utfallet i de objekt som är beställda i investeringsplanen. FMV måste även hålla Försvarmakten löpande informerad om händelser som påverkar investeringsplaneringen.

Hantering av prisomräkning ger underskattade kostnader för materielobjekten Försvarmakten gör ytterligare en betydande justering av totalsumman i investeringsplanen. Den består i att ett oplanerat utrymme läggs till för att omhänderta effekterna av prognostiserade prisomräkningar som inte motsvaras av en höjning av anslagsnivån. Anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*

¹⁶ I uppdrag som Försvarmakten lägger till FMV efter 31 december 2018 ska prognosen avse de avtal som är tecknade med utomstatliga leverantörer samt utgifter för FMV:s arbete.

räknas om med försvarsprisindex, FPI. FPI är en variant av pris-och löneomräkning, PLO, anpassad för försvarssektorn.¹⁷

Hur mycket kostnaderna räknas upp beror på hur de enskilda avtalen är konstruerade, det vill säga hur staten har tagit på sig att kompensera för prisomräkning. Det finns alltså inget ”FMV-index” med en generell prisomräkning som gäller lika för alla materielobjekt i planen. Försvarsmakten får underlag från FMV i september varje år med en preliminär prognos på FMV:s kommande prisomräkning per objekt. I januari får Försvarsmakten den definitiva prisomräkningen.

Anledningen till att FMV tecknar avtal med ersättning enligt vissa index med industrin, är att FMV bedömer att kostnaden för att ta den risken är lägre än vad industrin kräver i kompensation för att ta risken. Priset för materielen hade annars varit betydligt högre, enligt FMV. Det högre priset skulle då ha redovisats på objektets rad i investeringsplanen och varit grunden för regeringens beslut. När staten istället avtalar om ett lägre pris genom att ersätta för prisutveckling, genom en indexomräkning, ingår bara det lägre priset i objektets rad och regeringens beslut. Den prognostiserade kostnaden för att ta risken ingår inte.

ESV konstaterar att Försvarsmakten vet att det finns en kostnad som inte är inräknad i vissa objektrader. Det är därför det oplanerade utrymmet finns i planen. ESV har förstått att beräkningen av utrymmet baseras på ett ackumulerat erfarenhetsvärde. Vi anser att det är bra att Försvarsmakten försöker ta höjd för avtalens risker. Hanteringen innebär emellertid att det enskilda objektet är underprissatt i investeringsplanen och i regeringens beslut.¹⁸

Försvarsmaktens underlag till den försvarspolitiska inriktningspropositionen utformades för att klara prisökningar motsvarande några procent av anslagsnivåerna utöver FPI. Försvarsmakten skapade på så sätt ett oplanerat utrymme inom materielområdet om knappt 3,5 miljarder kronor för perioden 2016-2020. Försvarsmakten lämnade sitt underlag till propositionen i december 2014. Redan i budgetunderlaget för 2016-2018, som Försvarsmakten lämnade i februari 2015, nyttjades dock större delen av det oplanerade utrymmet för att hantera effekten av omräkning till prisläge 2015.

Inför att budgetunderlaget för 2019-2021 skulle lämnas hade Försvarsmakten använt hela det oplanerade utrymmet. I det budgetunderlaget har Försvarsmakten lagt in ett oplanerat utrymme på ytterligare 8 miljarder kronor i investeringsplanen för att hantera en omräkning till prisläge 2019-2020. Försvarsmakten anger dock

¹⁷ PLO är ett sätt att rensa kostnadsförändringen från prisförändringen så att förhandlingar i budgetarbetet ska avse enbart reala förändringar (volymen).

¹⁸ Enligt uppgift till ESV ska det oplanerade utrymmet även omhändertä utveckling där planen i övrigt utgår från nuvarande negativa ränta, ESV konstaterar att dessa kostnader uppkommer som ett resultat av hur betalningslinjalen mot industrin i avtalet förhåller sig till milstolparna mellan myndigheterna.

att om ett utrymme skulle avdelas för att omhänderta samtliga prisomräkningar i hela den period som investeringsplanen omfattar (2019-2030) krävs ytterligare 20 miljarder kronor. ESV konstaterar att om samma metod används för att ta höjd för prisomräkningar för 2021-2025 som 2019-2020 tillkommer en kostnad på 5,25 miljarder kronor under perioden 2021-2025.

ESV vill särskilt kommentera den del av prisomräkningen som hänförs till valutakursförändringar. Valutakursförändringarnas påverkan på prisomräkningen beror på kronans värde gentemot framför allt pundet, dollarn och euron.

Riksgäldskontoret erbjuder alla myndigheter en möjlighet att valutasäkra betalningar i utländsk valuta. En valutasäkring garanterar en viss given valutakurs för ett givet belopp vid en given dag. För staten som helhet blir det normalt ingen effekt eftersom betalningarna är små i relation till statens samlade valutarisker. Enligt ESV finns det stordriftsfördelar med en central statlig valutaförsäkring till myndigheter via Riksgäldskontoret som är en stor aktör på valutamarknaderna. För den enskilda myndigheten underlättar valutasäkringen eftersom myndigheten då kan hantera valutarisker som är stora i förhållande till myndighetens anslag. Det är också svårt för en myndighet att bedöma värdet på den svenska kronan på lång sikt. Det är därför inte lämpligt att varje enskild myndighet ägnar sig åt valutaspekulation. ESV anser att valutasäkring bör vara normalfallet vid varje ny beställning om det inte är något som talar väsentligt emot det.

Materielavtalens valutarisker har i normalfallet inte varit säkrade i förhållande till kursförändringar, men ESV noterar att betalningar för det nyligen beställda luftvärnssystemet, Patriot, har valutasäkrats vilket är positivt.

Konsekvensen av justeringarna kombinerat med övrig information om ekonomiska förutsättningar

Som nämnts tidigare utgår Försvarmaktens investeringsplan inte från myndighetens förväntning av vad som kommer att inträffa. För att komma fram till förväntat utfall gör Försvarmakten enligt beskrivningarna ovan ett antal justeringar som uppgår till väsentliga belopp. I tabell 1 framgår de justeringar som Försvarmakten gör av objektradernas belopp.

De justeringar som Försvarmakten tagit höjd för när det gäller prisomräkningar redovisas på raden "Justering för prognostiserade kostnadsökningar". På raden "Justering avseende bedömd tidpunkt för utfall"¹⁹ redovisas justeringen för det som inte är finansierat det aktuella budgetåret utan ska utgå eller flyttas till senare budgetår. Längst ner i tabellen lägger vi till det behov av utökat utrymme för prisomräkning som Försvarmakten redovisar i budgetunderlaget 2019-2021 samt

¹⁹ Inkluderar utfall för de objekt som Försvarmakten i Budgetunderlaget för 2019-2021 redovisar i en tabell i anslutning till budgetunderlaget.

de ofinansierade materielobjekt och vidmakthållandeåtgärder som särredovisades i anslutning till investeringsplanen.

Tabell 1: Justeringar av investeringsplanen i Försvarets budgetunderlag 2019-2021

Belopp redovisas i miljoner kronor	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summa/rad
Summa utgifter objekt	20052	20645	19668	18789	18148	22424	21229	20637	161592
Justering för prognostiserade kostnadsökningar		350	700	700	700	700	700	700	4550
Justering för prognostiserad tidpunkt för utfall	-2735	-2589	-1876	-1032	-391	-4667	-3472	-2880	-19642
Summa utgifter	17318	18406	18492	18457	18457	18457	18457	18457	146500
Beräknat anslag	17318	18406	18492	18457	18457	18457	18457	18457	146501
Ofinansierade utfall i investeringsplanen	2735	2589	1876	1032	391	4667	3472	2880	19642
Prognostiserade kostnadsökningar som inte finns med i investeringsplanen				350	700	1050	1400	1750	5250
Ofinansierade materielobjekt särredovisad i en tabell under investeringsplanen	336	648	835	983	1360				4162
Totalt ofinansierad verksamhet i investeringsplanen	3071	3237	2711	2365	2451	5717	4872	4630	29054

Av tabellen framgår att Försvaretsmakten redovisar underskott samtliga budgetår. Underskottet under perioden summerar till ca 19,6 miljarder kronor exklusive det ytterligare behov som Försvaretsmakten bedömer finns kopplat till prisomräkning åren 2021-2025 och de särredovisade materielobjekten respektive vidmakthållandeåtgärderna. ESV konstaterar att om de senare räknas med behöver 29 miljarder kronor av utfallen för materielobjekt och vidmakthållandeåtgärder som återfinns i perioden 2019-2025 utgå eller senareläggas till efter 2025, vilket innebär att den operativa effekten för dessa specifika objekt innan 2025 uteblir.

Försvaretsmakten har äskat²⁰ om utökade resurser från och med 2019 men det avser huvudsakligen annan verksamhet än de ofinansierade materielobjekten och åtgärderna i investeringsplanen. Äskandet uppgår till 64,6 miljarder kronor²¹ under åren 2019-2025 varav 5,5 miljarder kronor ska täcka en del av den ofinansierade delen av investeringsplanen. ESV uppfattar att det samlade behov av anslagstillskott som går att utläsa av Försvaretsmaktens budgetunderlag för nuvarande och nästa försvarsinriktningsperiod är 88,2 miljarder kronor²². I tabell 2 framgår hur behovet är fördelat mellan de olika budgetåren i nuvarande och nästa försvarsbeslutsperiod.

²⁰ Försvaretsmaktens budgetunderlag 2019-2021

²¹ Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvaretsmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020.

²² Varav 5,25 miljarder är det tillägg som ESV gjort för att kompensera för att Försvaretsmakten inte räknat med prisomräkning för åren 2021-2025.

Tabell 2: Finansieringsbehov går att utläsa av Försvarsmaktens budgetunderlag 2019-2021

Belopp redovisas i miljoner kronor	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Summa
Underskott i investeringsplanen	3071	3237	2711	2365	2451	5717	4872	4630	29054
Äskande i budgetunderlag 2019 ²³	0	3150	5175	9775	10825	12145	11880	11655	64605
Äskande riktat mot överplaneringen			-500	-1000	-1000	-1000	-1000	-1000	-5500
Totalt behov som Försvarsmakten förmedlar	3071	6387	7386	11140	12276	16862	15752	15285	88159

ESV:s slutsats

ESV konstaterar att hanteringen innebär att informationen i investeringsplanen inte ger en översikt över materielobjektens förväntade utfall över tid eller hur Försvarsmakten avser att prioritera materieförsörjningen inom beräknat anslag. Hanteringen innebär att Försvarsmakten inte har lämnat ett förslag till en prioritering av de ekonomiska ramarna med utgångspunkt i hur de kan bidra till störst operativ förmåga.

ESV vill uppmärksamma att investeringsplanens utformning och innehåll gör att de utfall som redovisas inte är möjliga att uppnå²⁴. Vi anser att det faktum att uppföljningen sker mot ett utfall som avviker från Försvarsmaktens förväntade utfall redan när det redovisas i budgetunderlaget omöjliggör en ändamålsenlig styrning och uppföljning.

Uppgifterna i investeringsplanen används för att bedöma utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga och för att fatta beslut om planering av andra delar av verksamheten. ESV menar att bristerna i investeringsplanen omöjliggör för Försvarsmakten och regeringen att fatta väl underbyggda beslut och utveckla den operativa förmågan effektivt inom ekonomiska ramar. Den strukturellt överskattade förväntade operativa förmågan torde även få konsekvenser i andra sammanhang där uppgifterna är en del av regeringens beslutsunderlag.

ESV uppfattar att skillnaden mellan de förväntningar som underlaget resulterar i och det förväntade utfallet är väsentlig. Givet att arbetet med ett nytt försvarsbeslut pågår, där en rättvisande bild av det ekonomiska nuläget är av stor betydelse, är det angeläget att snarast komma till rätta med bristerna i beslutsunderlagen.

ESV rekommenderar att:

- Investeringsplanens innehåll ska utgå från aktuell information om när det ekonomiska utfallet per objekt förväntas inträffa. De planerade och beställda materielobjektens och åtgärdernas förväntade utgifter ska rymmas inom given ekonomisk ram respektive budgetår.

²³ Varav 13,4 miljarder kronor för finansieringen av den del av perspektivplaneringen som enligt Försvarsmakten avser verksamhet som vidmakthåller ambitionen i Inriktningsbeslutet 2016-2020

²⁴ utan ytterligare finansiering

- Objektspecifika finansiella risker som beror på avtalens villkor och som inte ersätts av en anslagsuppräknning, bör prissättas, och hänföras till respektive objekt.
- Regeringen bör styra Försvarmakten och FMV mot att i större utsträckning valuta- och räntesäkra via Riksgäldskontoret.

Brister inom planerings-, besluts och uppföljningsprocessen

De förändringar som den nya planerings- besluts- och uppföljningsprocessen (IPU) har medfört har enligt vår bedömning inneburit en väsentlig förbättring av de underlag som Försvarmakten lämnar i budgetprocessen. ESV kan dock konstatera att processen i flera delar inte är implementerad vilket medför att vissa av de brister den ska omhänderta kvarstår. ESV väljer i den här promemorian att lyfta fram beslutet om att förbereda anskaffning. Det är inte bara av stor betydelse för den problematik som fanns när materieförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess beslutades, utan är även av betydelse i den nya styrmodell som gäller från och med 2019.

Enligt materieförsörjningens planerings- besluts- och uppföljningsprocess ska regeringens beslut om investeringar ske i tre steg där kraven på precision och kvaliteten i underlagen ska öka för varje beslutssteg. Det första beslutet innebär att ett operativt förmågebehov får utredas (för anskaffning under år 7-12). Det andra beslutet medger att ett objekt får förberedas (för anskaffning under år 4-6) och det tredje att objektet får anskaffas (under år 1-3). Besluten resulterar i att Försvarmakten får befogenhet att, inom definierade ramar, förbereda en anskaffning eller anskaffa ett materielobjekt. Utfallet kan emellertid dröja många år eftersom det beror på när Försvarmakten går vidare med en beställning, samt vilka ledtider som finns i anskaffningen. Vi uppfattar att regeringen inte har fattat några beslut om att utreda ett operativt förmågebehov eller att förbereda ett objekt för anskaffning sedan planerings- besluts- och uppföljningsprocess infördes.

De två första beslutens syfte är att förbättra kvaliteten i beslutsunderlagen inför en anskaffning. Statskontoret har inom ramen för uppdraget gjort en genomgång av objektbeskrivningarna inför beslut om anskaffning. ESV har tagit del av resultatet och underlagen brister i såväl riskanalys som underhållsberedningar. När det gäller riskhantering vill ESV även lyfta fram behovet av att förberedelserna för anskaffning innehåller den riskanalys och prissättning av risker som ESV lyft fram i avsnitten ovan.

ESV vill även lyfta fram det faktum att beslutet om att utreda förmågebehov och att förbereda anskaffning får ökad betydelse vid övergången till en ny styrmodell. De är verktyg för Försvarmakten att styra anslagetets prioritering. Det är Försvarmakten som hemställer om att få utreda förmågebehov, att få förbereda anskaffning och om att få anskaffa. Det innebär att Försvarmakten kan välja att justera eller avbryta efter en genomförd utredning eller förberedelse av

anskaffning. Försvarsmakten kan även efter regeringens beslut om anskaffning välja att inte gå vidare med en beställning.

Besluten har även en viktig funktion i att de ger Försvarsmakten förutsättningar för produktionsplanering för att kunna åstadkomma de utfall som myndigheten prioriterat i investeringsplanen. Enligt ESV:s uppfattning är besluten om att utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffning av betydelse för att materielförsörjningen ska kunna bedrivas effektivt. Med det menar vi att de anslagsmedel som tilldelas ska ge störst möjliga bidrag till den operativa förmågan i Försvarsmaktens krigsförband.

ESV:s slutsats

Beslut om att utreda förmågebehov och förbereda anskaffning är av betydelse för att ge Försvarsmakten och FMV möjlighet till produktionsplanering för att kunna upparbeta anslag. Därutöver är besluten viktiga för att minska de finansiella och verksamhetsmässiga riskerna i planen samt för att hantera ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom ramen för materielförsörjningen.

ESV rekommenderar att:

- Regeringen implementerar besluten om att Försvarsmakten bemyndigas att få utreda förmågebehov, förbereda anskaffning och anskaffa materielobjekt.