



Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (förs. 2002/03:RR7) och den motion som väckts med anledningen av förslaget.

Försvarsutskottet har funnit att en annan motion – 2002/03:Fö222 (m) Försvarets fastigheter – avgiven under den allmänna motionstiden, i stora delar behandlar de frågor som aktualiseras i Riksdagens revisorers granskning. Utskottet yttrar sig därför också över nämnda motion och föreslår att finansutskottet tar över motionen och inkluderar denna i sitt förslag till riksdagens beslut.

Riksdagens revisorer

Revisorernas rapport

Riksdagens revisorer har genomfört tre granskningar – Försvarshögskolan i det nya försvaret (förs. 1999/2000:RR10), Styrningen av försvarets materiel-försörjning (förs. 2001/02:RR7) samt den nu aktuella granskningen av försvarets fastigheter och anläggningar – som visar att myndigheterna har haft stora svårigheter att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret. För att avgiftsfinansiering skall fungera, säger revisorerna, krävs det att Försvarsmakten kan sätta press på stödmyndigheterna. Om Försvarsmakten inte kan ställa krav finns det risk att stödmyndigheterna fattar beslut som i första hand gynnar den egna organisationen.

Enligt den senast genomförda granskningen består bristerna främst i Fortifikationsverkets förvaltning men också i att det saknas alternativ till Fortifikationsverket. Trots att Försvarsmakten har varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning har det saknats möjligheter för Försvarsmakten att vända sig till alternativa förvaltare.

Revisorernas granskningar av försvaret sägs visa att det krävs vissa grundläggande förutsättningar för att avgiftsfinansiering skall fungera. Framför allt handlar det om att både den beställande och den utförande myndigheten måste ha valfrihet att agera. Avgiftsfinansiering fungerar endast om beställaren kan ställa krav på utföraren.

Granskningen visar vidare att bristerna i Fortifikationsverkets förvaltning har bidragit till svårigheter att tillämpa den fastighetsreform och de principer som statsmakterna beslutat om för försvaret. Revisorerna pekar på att bl.a. följande faktorer bidragit till att Försvarsmakten har haft svårt att sätta press på Fortifikationsverket:

- Försvarsmakten har haft dålig insyn i Fortifikationsverkets hyressättning. Tillämpningen av hyresmodellen har inneburit att Fortifikationsverket inte återspeglar sina faktiska kostnader för enskilda byggnader och anläggningar.
- Hyreskostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. har inte reglerats mot faktisk förbrukning. Det har inneburit att Försvarsmakten inte har kunnat minska sina kostnader för uppvärmning m.m. genom att minska på sin förbrukning. Det har även haft konsekvenser för Fortifikationsverket eftersom verkets faktiska kostnader har påverkats med flera miljoner kronor beroende på Försvarsmaktens förbrukning.
- Fortifikationsverkets underlåtenhet att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört stora problem för Försvarsmakten i fråga om att förutse när planerat underhåll skall genomföras och vilka kostnader som beräknas uppstå.
- Det har uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten om vilket underhåll som ingått i hyran.
- Trots att statsmakterna beslutat att Fortifikationsverket inte skall ha överskott har man haft återkommande överskott sedan bildandet år 1994. Fram till år 2001 har man byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor.
- Fortifikationsverket har haft stora problem med sina fastighetsregister för fastigheter och anläggningar. Bristerna har medfört att Fortifikationsverket inte har haft kontroll över sitt fastighetsbestånd. Ett särskilt problem är avsaknaden av ett fungerande register för de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen. Varken Fortifikationsverket eller Försvarsmakten vet exakt var anläggningarna finns, i vilken kondition de är eller hur många de är.
- Fortifikationsverket har haft stora problem med sina administrativa rutiner. Under perioden 1994–2001 hade myndigheten tre orena revisionsberättelser.
- Fortifikationsverket har haft problem med att ta hand om anläggningar för krigsändamål. För att förvaltningen av anläggningarna skall fungera

har Försvarsmakten tagit över en del av de uppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket.

- Försvarsmakten har byggt upp en stor organisation som delvis kontrollerar Fortifikationsverket. Försvarsmakten anser att kontrollerna är nödvändiga för att förvaltningen av fastigheterna och anläggningarna skall fungera.

Revisorerna anser i sin rapport att bristerna i hanteringen av försvarets fastigheter och anläggningar är anmärkningsvärda och oacceptabla. Trots att det gått åtta år sedan fastighetsreformen har Fortifikationsverket och Försvarsmakten fortfarande stora problem med att tillämpa fastighetsreformen i enlighet med riksdagens intentioner.

Med anledning av de stora problemen med att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret ifrågasätter revisorerna valet av den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om för försvaret. Granskningarna sägs visa att det uppstår problem när man försöker efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden är ytterst begränsade.

Revisorerna anser i sin rapport att det finns starka skäl för riksdagen att ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorernas rapport har remitterats. Revisorerna konstaterar att flertalet av remissinstanserna instämmer i huvudsak med revisorernas slutsatser och förslag.

Styr- och finansieringsformerna i försvaret

Med anledning av de stora problemen med att tillämpa avgiftsfinansiering i försvaret ifrågasätter revisorerna den styr- och finansieringsform som statsmakterna beslutat om för försvaret. De tre utförda granskningarna sägs visa att det uppstått problem när man försökt efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden var begränsade.

Revisorerna erinrar om att riksdagen uttalat att förvaltning av ändamålsfastigheter inte enbart handlar om att synliggöra fastigheternas kostnader. Utgångspunkten för förvaltningsuppdraget är att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler. För att hyresgästerna skall kunna sätta press på fastighetsägarna är det enligt riksdagen angeläget att fastighetsägarna öppet redovisar sina kostnader för drift, underhåll, kapital m.m. (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252).

Revisorerna vill vidare fästa uppmärksamheten på att fastighetsreformen i försvaret också var en del av LEMO-reformen (*Utreddningen lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret*) där Fortifikationsverket och övriga stödmyndigheter i försvaret övergick från att vara anslagsfinansierade till att

vara avgiftsfinansierade. Tanken med LEMO-reformen var att Försvarsmakten med hjälp av avgiftsfinansiering skulle få ett stort inflytande över Fortifikationsverket och övriga stödmyndigheter (SOU 1991:112).

Flertalet av remissinstanserna sågs dela revisorernas uppfattning att det finns starka skäl för riksdagen att ge regeringen i uppdrag att utse en parlamentarisk kommitté med uppdrag att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret. Likaså anser revisorerna, och några remissinstanser, att det är angeläget att den föreslagna kommittén inte bara får i uppdrag att studera förhållandet mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Utredningen bör sålunda omfatta styr- och finansieringsformen för samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Kommittén bör även beakta erfarenheter från andra offentliga organisationer, näringsliv m.fl.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående behovet av att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret (förslag 1).

Försvarsmyndigheternas valfrihet

I sin rapport konstaterar revisorerna att avgiftsfinansiering inte fungerar om den beställande myndigheten inte kan ställa krav på den utförande myndigheten. Revisorerna konstaterar vidare att flertalet remissinstanser ställer sig bakom revisorernas förslag och att det är svårt att tillämpa avgiftsfinansiering när det inte existerar konkurrensförhållanden.

Granskningen sågs tydligt visa att det inte varit tillräckligt att endast skilja på ägande och brukande av försvarets fastigheter för att få till stånd en fungerande förvaltning. Frånvaron av konkurrens har medfört att Försvarsmakten inte har kunnat vända sig till någon annan förvaltare trots att man varit missnöjd med Fortifikationsverkets förvaltning.

Revisorerna bedömer dock att det bör finnas utrymme att till viss del öka konkurrensen när det gäller de fredstida fastigheterna. Revisorerna anser därför att regeringen bör undersöka Försvarsmaktens möjlighet att i större utsträckning vända sig till andra förvaltare än Fortifikationsverket.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående åtgärder för att öka försvarsmyndigheternas valfrihet (förslag 2).

Hyresmodellen

Revisorerna föreslog i sin rapport att regeringen skulle se till så att Försvarsmakten fick god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning. Här innefattades att tillämpningen av hyresmodellen skulle utvecklas så att Försvarsmakten fick en god uppfattning om Fortifikationsverkets kostnader för mark, lokaler och enskilda byggnader.

Revisorerna ansåg vidare att regeringen med jämna mellanrum skulle jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares. Därutöver borde regeringen se till att budgeterade kostnader för vatten, elektricitet, olja m.m. reglerades mot faktisk förbrukning.

Statskontoret anser som revisorerna att regeringen med jämna mellanrum bör jämföra Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service med andra statliga förvaltares.

Revisorerna noterar att remissinstanserna anser att Försvarsmakten bör ha god insyn i Fortifikationsverkets förvaltning, kostnader och service. Fortifikationsverket uppger att man är överens med Försvarsmakten om att hyresmodellen behöver utvecklas.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående åtgärder för att *utveckla den hyresmodellen som tillämpas i försvaret* (förslag 3).

Fortifikationsverkets överskott

Riksdagen har betonat att självkostnadshyra bör vara den självklara utgångspunkten i de fall en statlig hyresgäst har begränsade alternativ och är beroende av en statlig hyresvärd (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Trots detta har Fortifikationsverket haft återkommande överskott sedan myndigheten bildades år 1994. Fram till år 2001 har Fortifikationsverket byggt upp ett ackumulerat överskott på 564 miljoner kronor.

I sin rapport föreslog revisorerna att regeringen borde se till att Fortifikationsverket inte hade årligen återkommande överskott. Enligt avgiftsförordningen (1992:191) skall avgifter sättas så att de på ett eller några års sikt täcker de kostnader som myndigheten har för verksamheten. Eventuella överskott borde enligt revisorerna hanteras i dialog mellan regeringen, Fortifikationsverket och Försvarsmakten.

Revisorerna erinrar i sammanhanget om att riksdagen och regeringen beslutat om att förvaltningen av ändamålsfastigheter inte skall utgöra någon affärsidé i sig (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU:25, rskr. 1997/98:252). Enligt förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. skall ersättningen fastställas efter vad som kan anses skäligt i de fall ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor. Tanken med fastighetsreformen var inte att Fortifikationsverket skulle ha återkommande överskott. Enligt revisorernas uppfattning kan inte Fortifikationsverkets hyror anses skäliga mot bakgrund av att myndigheten har haft återkommande överskott sedan bildandet år 1994.

Trots att Fortifikationsverket hanterat sina överskott i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen finns det enligt revisorerna starka skäl för statsmakterna att reagera över Fortifikationsverkets överskott. Granskningen sägs tydligt visa att Fortifikationsverkets hyressättning och återkommande överskott bidragit till att tillämpningen av fastighetsreformen i försvaret har misslyckats. Enligt revisorernas mening bör regeringen snarast se till att hyressättning m.m. utvecklas på sådant sätt att Fortifikationsverket inte har årligen återkommande överskott.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört *angående Fortifikationsverkets överskott* (förslag 4).

Anläggningar för krigsändamål

Granskningen visar att Fortifikationsverket har haft svårt att ta hand om anläggningar för krigsändamål. Myndigheten har saknat erforderlig fortifikationsteknisk kompetens för att möta Försvarmaktens behov när det gäller krigsanläggningar. Försvarmakten har ansett det nödvändigt att ta över vissa delar av de arbetsuppgifter som egentligen åvilar Fortifikationsverket. Försvarmakten anser att ansvaret för anläggningarna borde återgå till Försvarmakten.

I sin rapport föreslog inte revisorerna att ansvaret för anläggningarna för krigsändamål borde flyttas tillbaka till Försvarmakten. Enligt revisorerna borde statsmakterna utreda frågan ytterligare innan man tog ställning till vad som borde göras med anläggningarna. Frågan skulle kunna granskas av den parlamentariska kommitté som revisorerna föreslagit för att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret.

Eftersom revisorerna anser att kvalitetsbristerna i Fortifikationsverkets förvaltning är oroväckande bör, i väntan på den parlamentariska kommitté som föreslagits, regeringen skyndsamt se till att Fortifikationsverket får tillräckliga resurser och rätt kompetens att möta Försvarmaktens behov av fastigheter och anläggningar.

Revisorerna uppfattar att flertalet av remissinstanserna anser att statsmakterna bör utreda om anläggningar för krigsändamål bör flyttas tillbaka till Försvarmakten. Genom att föra över anläggningarna till Försvarmakten skulle man undvika behovet av dubbla kompetenser vid Försvarmakten och Fortifikationsverket. Samtidigt skulle Försvarmakten få samlat ansvar för hela krigsorganisationen.

Det kan då också finnas anledning att pröva den nuvarande myndighetsstrukturen och behovet av Fortifikationsverket som myndighet.

Enligt revisorernas uppfattning skulle en spridning av försvarsfastigheterna till fler statliga fastighetsägare också innebära att det uppstod konkurrens mellan förvaltarna. Försvarmakten skulle därmed få ökade möjligheter att sätta press på förvaltarna genom att kunna välja mellan olika statliga fastighetsägare.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående Fortifikationsverkets resurser att möta Försvarmaktens behov (förslag 5).

Underhållet av försvarets fastigheter

Enligt revisorerna har Fortifikationsverket inte haft kontroll över det planerade underhållet. Underlåtenheten att ta fram långsiktiga underhållsplaner och ett administrativt stödsystem har medfört problem för såväl Fortifikationsverket som Försvarmakten att förutse när underhåll skall genomföras och vilka kostnader som förväntas uppstå. Det har dessutom uppstått en onödig diskussion mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten om vilket underhåll som ingår i hyran.

I sin rapport har revisorerna föreslagit att regeringen skyndsamt ser till att myndigheternas problem med det planerade underhållet löses. Enligt revisorernas mening är det angeläget att myndigheterna får kontroll över det planerade underhållet så att det inte uppstår onödiga kostnader för staten.

Flertalet av remissinstanserna ställer sig bakom revisorernas förslag.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *Fortifikationsverkets underhåll av försvarsfastigheter och anläggningar* (förslag 6).

Fortifikationsverkets fastighetsregister

Granskningen visar att Fortifikationsverket fortfarande har stora problem med kvaliteten på fastighetsregistret. Det saknas också ett fungerande register för de anläggningar som inte längre ingår i krigsorganisationen.

I sin rapport föreslår revisorerna att regeringen bör se till att Fortifikationsverket snarast upprättade ett korrekt register över försvarets samtliga fastigheter och anläggningar.

Enligt revisorernas mening finns det starka skäl för att Fortifikationsverket upprättar ett fungerande register även för de anläggningar som inte ingår i krigsorganisationen. Det handlar dels om att Fortifikationsverket och statsmakterna skall få god uppfattning om anläggningarnas kondition och värden, dels om att Fortifikationsverket har ett ansvar att se till att anläggningarna inte utgör någon miljöfara eller annan fara för allmänheten.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *Fortifikationsverkets register för fastigheter och anläggningar* (förslag 7).

Regeringens styrning

Tanken med fastighetsreformen var att statsmakterna i hög grad skulle delegera fastighetsfrågorna till myndigheterna.

Granskningen visar emellertid att regeringen också varit återhållsam med att hjälpa Fortifikationsverket och Försvarsmakten att hitta sina roller som statlig fastighetsägare respektive hyresgäst. Det har saknats tydliga spelregler för myndigheterna.

Av granskningen framgår också att regeringen varit återhållsam med att redovisa fastighets- och anläggningsfrågor för riksdagen.

Revisorerna konstaterar att huvuddelen av remissinstanserna instämmer i förslaget om att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående *regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen* (förslag 8).

Motionerna

I *kommittémotion 2002/03:Fi1 (m)* av Gunnar Hökmark m.fl. framhåller motionärerna att det i juli 1994, när myndigheten Försvarsmakten bildades, lades en bra grund för utvecklingen av ett målrelaterat styrsystem. Det fanns också möjligheter att åstadkomma en tydlig planering och redovisning av verksamheten i försvaret så att varje del också fick bära alla sina kostnader på ett riktigt sätt.

Motionärerna menar att dessa positiva möjligheter inte har tagits till vara. De pekar i sex punkter på problem och bristande effektivitet. Bland annat framhålls att den eftersträvade decentraliseringen begränsats genom frånvaro av konkurrens. Detta har försvårat en naturlig prisbildning. Lokala chefer har inte haft alternativ att välja mellan.

Motionärerna pekar på att investeringar i försvarsfastigheter endast påverkar Försvarsmaktens ekonomiska ram och anslag i form av förändrade hyror. Det kan därmed te sig ekonomiskt fördelaktigt att avveckla verksamheten på en plats med nyligen genomförda stora investeringar till förmån för nyinvesteringar på en annan plats. En reell analys och värdering av investeringsbeslut, menar motionärerna, ges därmed en alltför undanskymd plats.

I motionen framhålls flera skäl för en omprövning av vem som skall vara statens ägarföreträdare för de fastigheter som disponeras av Försvarsmakten. Motionärerna pekar på flera alternativ till den nuvarande ordningen som därvid bör prövas.

Motionärerna ställer sig helt bakom revisorernas förslag att regeringen bör tillsätta en parlamentarisk utredning som skall analysera styr- och finansieringsformerna för samtliga myndigheter som stöder Försvarsmakten. Motionärerna ställer sig också bakom revisorernas förslag till riksdagsbeslut.

I *kommittémotion Fö222 (m)* av Gunnar Hökmark m.fl., avgiven under den allmänna motionstiden, anför motionärerna i stort samma brister i fastighetsförvaltningen som de pekat på i motionen Fi1 (m). De menar att det är vilseledande att tala om en kostnadsbaserad hyressättning och att den verksamhetsansvarige chefen inte har några alternativ att välja mellan när det gäller hyresvärd. I motionen förordas en omprövning av fastighetsförvaltningen inom försvaret. Förutsättningslöst bör sålunda prövas vem som skall vara ägarföreträdare för de fastigheter som disponeras av försvaret. Vidare bör drift, underhåll och förvaltning konkurrensutsättas.

Försvarsutskottets överväganden

Försvarsutskottet, som under beredningen av ärendet fått föredragningar av såväl Riksdagens revisorer som Fortifikationsverket, vill härmed anföra följande.

Försvarsutskottet har sedan länge, och med delvis olika infallsvinklar, uttalat sig för en uppföljning och utvärdering av den s.k. LEMO-reformen. Ut-

skottet har sålunda vid flera tillfällen framfört synpunkter på *styrningen och uppföljningen av verksamheten vid Försvarsmakten och dess stödmyndigheter*. Redan hösten 1994, alltså kort efter det att LEMO-reformen införts, konstaterade utskottet (bet. 1994/95:FöU4 s. 36–37) att övergången från anslagsfinansiering till intäktsfinansiering av stödmyndigheterna ställer större krav på att myndigheterna har en god och ändamålsenlig redovisning samt att det fanns skäl för att noga följa upp och utvärdera formerna för styrning av verksamhet och resurser för Försvarsmakten och övriga myndigheter som ger stöd till denna. Utskottet fann vidare att möjligheten till riksdagens insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna har minskat i betydande grad i förhållande till den tidigare ordningen. Besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för stödmyndigheterna har sålunda flyttats från riksdagen och regeringen till främst Försvarsmakten. Utskottet ansåg därför att regeringen i sitt budgetförslag borde ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Utskottet återkom till dessa frågor två år senare och anförde i sammanhanget att riksdagen borde ställa högre krav på regeringens redovisning av stödmyndigheterna i budgetpropositionen (bet. 1996/97:FöU4 s. 10–11).

Efter ytterligare ett år pekade utskottet ännu en gång på behovet av att förbättra beslutsunderlaget till riksdagen (bet. 1997/98:FöU10 s. 8–9). Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om behovet att stärka förutsättningarna för riksdagens insyn i och styrning och uppföljning av Försvarsmakten och stödmyndigheterna.

Utskottet har också specifikt uttalat sig om systemet med *kapitalkostnader för försvarets fastigheter* (bet. 1999/2000:FöU2 s. 187–188). Enligt utskottets mening har tillämpningen av kapitalkostnader gett flera positiva effekter, bl.a. att kostnaderna för lokaler och mark har gjorts synliga. Emellertid har tillämpningen samtidigt lett till målkonflikter och incitament till felaktiga investeringsbeslut. Utskottet ansåg det därför befogat med en granskning av effekterna av att tillämpa kapitalkostnader för försvarets fastigheter.

Härutöver har utskottet i april 2001, i ett granskningsförslag till Riksdagens revisorer, pekat på att besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för de uppdragsfinansierade försvarsmyndigheterna har flyttats från riksdagen och regeringen till Försvarsmakten. Utskottet ställde i uppdragsförslaget frågan om riksdagens och regeringens möjligheter till insyn, styrning samt uppföljning och utvärdering av verksamheten inom Försvarsmakten – sammantaget – har försvagats.

Utskottet välkomnar därför den granskning som Riksdagens revisorer nu har gjort av styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar.

Revisorerna pekar i den aktuella granskningsrapporten, liksom i tidigare rapporter om Försvarshögskolan (förs. 1999/2000:RR10) och om styrningen av försvarets materielförsörjning (förs. 2001/02:RR7), på en rad problem och ineffektiviteter när det gäller styrning, finansiering och uppföljning av verksamheten vid de intäktsfinansierade försvarsmyndigheterna. Nu senast framhålls förhållanden som har försvårat ett effektivt lokalutnyttjande inom För-

svarsmakten och som har stört relationerna mellan lokalhållaren Fortifikationsverket och brukaren Försvarsmakten. Revisorerna hävdar bl.a. att avgiftsfinansieringen inte har fungerat tillfredsställande.

Utskottet ansluter sig till revisorernas och flertalet remissinstansers uppfattning att riksdagen bör *uppdra åt regeringen att analysera styr- och finansieringsformerna i försvaret* (revisorernas förslag 1). Enligt utskottets mening bör denna granskning ta ett helhetsgrepp, dvs. den bör omfatta såväl Försvarsmakten som samtliga myndigheter som lämnar stöd till Försvarsmakten. Den bör särskilt fokusera på hur riksdagens och regeringens insyn, styrning och uppföljning skall kunna förbättras. Den bör också särskilt granska incitamentsstrukturen i styrningen och finansieringen. Regelverket bör sålunda befordra sparsamhet och effektivitet genom positiva incitament, inte minst för den lokala nivån inom Försvarsmakten. Som framgått bedömer utskottet att nuvarande ordning inte är tillfredsställande, vilket begränsar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt enligt regeringsformen (RO 9 kap.). Utskottet biträder därmed också revisorernas förslag 8 som avser *regeringens styrning av Försvarsmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen*.

Det kan finnas vissa fördelar med att låta en parlamentarisk kommitté göra denna översyn. En sådan kommitté skulle exempelvis, i jämförelse med en departementsutredning, lättare kunna frigöra sig från de motsättningar och den konkurrens mellan Finans- och Försvarsdepartementen som revisorerna antyder i sin rapport (förs. 2002/03:RR7 s. 67–69). *Utskottet anser sammanfattningsvis* att riksdagen bör uppdra åt regeringen att tillsätta en kommitté eller en utredningsman att genomföra granskningen och att därefter återkomma till riksdagen med förslag. Utskottet är emellertid inte övertygat om att en parlamentarisk kommitté är den nödvändiga formen för den förordade översynen. De frågor som skall behandlas är knappast partipolitiskt kontroversiella. Att tillsätta en parlamentarisk referensgrupp kan vara *ett* sätt att ge företrädare för riksdagspartierna insyn och inflytande på översynsarbetet.

Utöver de övergripande och principiella förslagen 1 och 8 föreslår Riksdagens revisorer också åtgärder inom mer avgränsade områden: hyressättning och alternativa lokalförvaltare (förslag 2 och 3), Fortifikationsverkets ackumulerade överskott (förslag 4), förvaltning av anläggningar för krigsändamål (förslag 5), underhållet av försvarets fastigheter (förslag 6) och försvarets fastighetsregister (förslag 7). Utskottet anser i dessa frågor följande.

Utskottet ifrågasätter inte *utgångspunkterna för fastighetsreformen*. Som utskottet tidigare framhållit har den givit flera positiva effekter. Det är bra att fastighetsförvaltningen hålls skild från brukandet av lokaler och mark. Kostnaderna görs synliga. Samtidigt är det uppenbart att det fortfarande efter så många år ändå finns problem i tillämpningen, såväl inom försvarssektorn som inom andra samhällssektorer. Utskottet har emellertid erfarit att Fortifikationsverket och Försvarsmakten nu genomför ett arbete med att *utveckla hyresmodellen*. Bland annat skall den anpassas till vad riksdagen har anfört om ändamålsfastigheter. Avsikten är att den utvecklade hyresmodellen skall

kunna användas fullt ut från år 2004. Regeringen har vidare relativt nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté (Fi 2002:05, dir. 2002:116) för översyn av hyressättningen av ändamålsfastigheter inom kulturområdet och universitets- och högskoleområdet. Utskottet kan inte bedöma i vad mån denna kommitté skulle kunna bidra till att lösa de aktuella problemen inom försvarsområdet. Regeringen borde emellertid anmodas att överväga och ta till vara samordningsmöjligheter och erfarenhetsutbyte över sektorsgränserna i den nu aktuella frågan.

När det gäller *Fortifikationsverkets ackumulerade överskott* kan utskottet konstatera att riksdagen har uttalat att självkostnadshyra skall vara utgångspunkten när utbudet är begränsat och en statlig hyresgäst är beroende av en statlig hyresvärd (prop. 1997/98:137, bet. 1997/98:FiU25, rskr. 1997/98:252). Enligt förordningen (1993:527) om förvaltningen av statliga fastigheter m.m. skall hyran, när den inte kan fastställas på marknadsmässiga villkor, bestämmas efter vad som kan anses skäligt. Ett överskott i den storleksordningen som revisorerna anger borde därmed inte få uppkomma. Utskottet har emellertid erfarit att det finns godtagbara förklaringar till åtminstone delar av överskottet. Det innefattar således medel som enligt regeringsbeslut är reserverade för avveckling av mark, lokaler och anläggningar som följd av de senaste försvarsbesluten. Till en betydande del har också överskottet genererats av intäkter från försäljningar av försvarsfastigheter och av ränteinkomster. Vidare har en del av överskottet reglerats genom en hyressänkning. Som framgått finns tydliga principer för hyressättning när marknadsmässiga villkor inte råder: självkostnadshyra och skälighet. Utskottet finner ingen anledning att ändra på dessa principer, och de bör självfallet också tillämpas i det praktiska arbetet. Med hänsyn till omständigheterna i det nu aktuella fallet anser emellertid utskottet att revisorernas förslag 4 kan lämnas utan åtgärd.

Revisorerna kritiserar Fortifikationsverket för bristande kompetens när det gäller förvaltningen av *anläggningar för krigsändamål* och föreslår att regeringen utreder om förvaltningsansvaret för dessa skall återföras till Försvarsmakten. Utskottets principiella uppfattning i denna fråga är, som nyss framgått, att fastighetsreformens principer bör ligga fast. Förvaltning och brukande bör således hållas isär. Det är sannolikt ineffektivt, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt, att skilja på förvaltningen av anläggningar och de fredstida fastigheterna. Inte sällan är de dessutom lokaliserade inom samma område, vilket bör ge driftstekniska fördelar. Samtidigt inser utskottet att förvaltningen av anläggningar för krigsbruk ställer särskilda krav. Själva anläggningen är nämligen ofta en del i ett krigsförband. Utskottet är ändå inte berett att biträda revisorernas förslag 5 i denna del. Sedan är det självfallet så att lokalförvaltaren måste vara kompetent och arbeta effektivt. Här har utskottet uppfattat att Fortifikationsverket haft vissa svårigheter när det gäller försvarets krigsanläggningar men att dessa problem nu är på väg att rättas till, bl.a. genom en organisatorisk förändring och en fortifikatorisk kompetensförstärkning. Utskottet utgår från att dessa åtgärder ger avsett resultat.

Utskottet håller med revisorerna om det angelägna i att myndigheterna får kontroll över *fastighetsunderhållet* så att det inte uppstår onödiga kostnader. Utskottet har erfarit att den tillämpade ramstyrningen av underhållet har lett till problem i och med att det planerade underhållet inte har följt behoven. Ramstyrningen har därför ersatts av en underhållsplanering utifrån identifierade behov. Utskottet har vidare erfarit att det databaserade stödsystem för underhåll som tidigare saknats nu håller på att införas. Utskottet anser därför att revisorernas förslag 6 kan lämnas utan åtgärd.

Revisorerna har konstaterat brister i Fortifikationsverkets *register över försvarets fastigheter och anläggningar*. Utskottet håller med revisorerna om att detta register måste vara korrekt och ha hög kvalitet i övrigt. Utskottet har erfarit att Fortifikationsverket har fått ta över fastighetsregister från 47 olika myndigheter och att det tagit tid att ordna detta material i ett enda register. Myndigheterna sägs nu ha full kontroll och kunskap om försvarets fastigheter och anläggningar. Arbetet med den aktuella databasen uppges kunna slutföras under innevarande år. Härav följer att vad revisorerna föreslår (förslag 7) bör kunna bli tillgodosett utan vidare åtgärder från riksdagens sida.

Den analys av styr- och finansieringsformerna för försvarets fastigheter som föreslås i *motionerna Fil (m) och Fö222 (m)* och den förutsättningslösa prövning av vem som skall vara ägarföreträdare, bör enligt utskottets mening bli tillgodosedd i det översynsarbete som utskottet i det föregående har förordat, eller i det översynsarbete som redan pågår.

Stockholm den 11 februari 2003

På försvarsutskottets vägnar

Eskil Erlandsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eskil Erlandsson (c), Tone Tingsgård (s), Håkan Juholt (s), Ola Sundell (m), Michael Hagberg (s), Berit Jóhannesson (v), Berndt Sköldestig (s), Rolf Gunnarsson (m), Britt-Marie Lindkvist (s), Heli Berg (fp), Åsa Lindestam (s), Peter Jonsson (s), Lars Ångström (mp), Marie Nordin (s), Carl-Axel Roslund (m), Else-Marie Lindgren (kd) och Ina Järlesjö (kd).

Avvikande mening

Heli Berg (fp) anför:

Utskottets majoritet avvisar en precisering av revisorernas förslag 2 om ökad valfrihet för Försvarsmakten. Trots att enighet föreligger om att ansvaret för fastigheterna ej bör återföras till Försvarsmakten, uttalas inget uttryckligt stöd för tanken på fler, alternativa hyresvärdar. Folkpartiet liberalerna vill därför tydligt framhålla att även övriga statliga fastighetsförvaltare bör tas till vara för att främja valfrihet och konkurrens. Detta torde vara ett enkelt sätt att stärka Försvarsmakten i dess roll som hyresgäst.

Folkpartiet liberalerna anser även att yttrandet till Finansutskottet bort understryka det allvarliga i att Fortifikationsverket ännu ej lyckats skapa ett komplett register över fastighetsinnehavet. Även om myndigheten haft att sammansmälta ett stort antal register från tidigare innehavsmyndigheter kan en så grundläggande uppgift inte få ta nära ett decennium i anspråk.

Innehållsförteckning

Till finansutskottet.....	1
Riksdagens revisorer	1
Revisorenas rapport.....	1
Revisorenas överväganden och förslag	3
Styr- och finansieringsformerna i försvaret	3
Försvarsmyndigheternas valfrihet.....	4
Hyresmodellen.....	4
Fortifikationsverkets överskott	5
Anläggningar för krigsändamål	6
Underhållet av försvarets fastigheter	6
Fortifikationsverkets fastighetsregister	7
Regeringens styrning	7
Motionerna	8
Försvarsutskottets överväganden.....	8
Avvikande mening	13