

## 1 Inledning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur regeringen och Försvarsmakten hanterar och redovisar bemyndiganden i det militära försvaret. Granskningen har inriktats mot frågan om hur regeringens redovisning av bemyndiganden till riksdagen kan förbättras.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret* (1999/2000:8). Rapporten finns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2. I det följande redovisar revisorerna en sammanfattning av rapporten. Därefter behandlas remissinstansernas synpunkter på rapporten och revisorernas överväganden. Avslutningsvis redovisar revisorerna sina förslag med anledning av granskningen.

### 1.1 Revisorernas rapport

#### **Regeringsformen kräver bemyndiganden**

Riksdagen beslutar i samband med budgetbehandlingen om statsbudgetens omfattning och inriktning för det närmaste följande budgetåret. Enligt regeringsformen (1974:152) får regeringen inte använda statens medel på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 §). Regeringen får heller inte utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser (9 kap. 10 §). Det inträffar emellertid ofta att beslut om stora investeringar eller annat innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden utöver budgetårsgränsen. Med regeringsformen som utgångspunkt har det därför utvecklats ett system med bemyndiganden.

Ett bemyndigande innebär att riksdagen ger regeringen befogenhet att upp till ett visst belopp och för ett visst ändamål ingå ekonomiska förpliktelser som medför utgifter även under senare budgetår än det år statsbudgeten avser.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Förutom vid ekonomiska förpliktelser använder riksdagen begreppet bemyndigande i vidare sammanhang. Med bemyndiganden ger riksdagen regeringen också andra befogenheter – såsom att ingå avtal m.m. – som inte innebär några ekonomiska förpliktelser för staten.

Granskningen visar att regeringen har gjort skillnader mellan olika utgiftsområden. Trots att det inte finns några principiella skillnader i planerings- och beslutsprocessen mellan utgiftsområde 6 Totalförsvaret och utgiftsområde 22 Kommunikationer har regeringen ansett att det behövs bemyndiganden inom försvaret men att det inte behövs bemyndiganden vid investeringar i vägar och järnvägar.

Utgiftsområde	Riksdagen beslutar om inriktning och ekonomiska ramar	Regeringen beslutar om den närmare inriktningen	Regeringen anser att det behövs bemyndiganden
6 Totalförsvaret	Ja	Ja	Ja
22 Kommunikationer	Ja	Ja	Nej

Enligt revisorerna är regeringsformen tydlig. Det krävs bemyndiganden från riksdagen när regeringen eller myndigheterna tecknar långsiktiga avtal med entreprenörer som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

Regeringens uppfattning har dock varit att det räckte med riksdagens inriktningsbeslut och att regeringen beslutar om investeringsplaner för vägar och järnvägar. Därmed har det enligt regeringen inte behövts bemyndiganden när Vägverket och Banverket tecknat bindande avtal med entreprenörer som innebär framtida utgifter för staten.

Revisorerna ser inga skäl till att regeringen ska behandla utgiftsområden olika. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur regeringen och myndigheterna hanterar bemyndiganden och andra långsiktiga ekonomiska åtaganden i samtliga utgiftsområden.

Samtidigt visar granskningen att regeringen, Vägverket, Banverket och Försvarsmakten uppfattar att riksdagen kan kontrollera långsiktiga investeringar genom andra verktyg än bemyndiganden. Enligt revisorernas mening kan det finnas anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär.

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen ser över de lagar och förordningar som reglerar hanteringen av statens ekonomiska förpliktelser. Revisorerna anser att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redogörelse av denna översyn.

**Krav på bättre redovisning av försvaret till riksdagen**

Tanken med bemyndiganden är att ett anslag i framtiden kommer att användas för att infria en ekonomisk förpliktelse. Finansutskottet har därför framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut (bet. 1998/99:FiU1).

Av regeringens redovisning i budgetpropositionen av försvaret är det emellertid svårt att se en koppling mellan den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till och materielanskaffningen. I budgetpropositionen klargör regeringen inte vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen. Riks-

dagen har utifrån budgetpropositionen små förutsättningar att vid beslut om bemyndiganden göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut.

Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen i budgetpropositionen informerar riksdagen om vilka materielobjekt som bemyndiganderamen består av. Enligt revisorernas mening kan redovisningen av bemyndiganderamens innehåll utgå från regeringens redovisning av objektsramar.

I rapporten föreslår revisorerna vidare att regeringen i budgetpropositionen redogör för hur bemyndiganderamen årsvis beräknas bli tre år framåt i tiden. För att det ska vara möjligt att dra slutsatser om hur bemyndigandena har utvecklats bör budgetpropositionen också innehålla uppgifter om utvecklingen de senaste fem åren.

### **Krav på bättre administrativt stöd till Försvarmakten**

Försvarmaktens beställningsverksamhet är mycket omfattande. Samtidigt saknar Försvarmakten administrativa stödsystem som kan hantera bemyndiganden.

Ekonomistyrningsverket har ansvar för att erbjuda statliga myndigheter ekonomiadministrativa system. Ekonomistyrningsverket ska också kunna erbjuda administrativt stöd i form av utbildning m.m.

För år 2000 administrerar Försvarmakten en bemyndiganderam som uppgår till knappt 77 miljarder kronor. I medeltal har Försvarmakten över 1 500 beställningar till Försvarets materielverk och övriga stödmyndigheter.

Enligt revisorernas mening är det angeläget att Försvarmakten har tillgång till administrativa stödsystem som kan hantera bemyndiganden. Revisorerna föreslår att regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att tillsammans med Försvarmakten utveckla administrativa system och rutiner för bemyndiganden.

### 2.1 Allmänna synpunkter

*Expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen* har yttrat sig gemensamt över revisorernas rapport. Expeditionscheferna instämmer med revisorerna om att regeringen gör skillnader mellan olika utgiftsområden när det gäller hanteringen av bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär. Expeditionscheferna vill dock framhålla att Finansdepartementet under de senaste åren har arbetat med att få till stånd en bättre och mer enhetlig redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen. Av expeditionschefernas yttrande framgår vidare att Regeringskansliet överväger att övergå till ett system med bemyndiganden också när det gäller investeringar i vägar och järnvägar.

*Försvarsmakten* och *Försvarets materielverk* delar i allt väsentligt revisorernas slutsatser i rapporten.

*Ekonomistyrningsverket* anser att revisorernas rapport på ett tydligt sätt visar att regeringen gör skillnader mellan olika utgiftsområden när det gäller hanteringen av bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär.

*Banverket* och *Vägverket* anser att det inte finns behov av ett bemyndigandessystem när det gäller investeringar i vägar och järnvägar.

### 2.2 Synpunkter på revisorernas förslag

#### **Regeringsformen kräver bemyndiganden**

##### *Rapporten*

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur regeringen och myndigheterna i samtliga utgiftsområden hanterar bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär.

Revisorerna föreslår också att regeringen ser över de lagar och förordningar som reglerar hanteringen av statens ekonomiska förpliktelser. Revisorerna anser att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redogörelse av denna översyn.

##### *Remissinstanserna*

*Expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen* konstaterar att Regeringskansliet vid den årliga budgetbehandlingen gör en genomgång av samtliga bemyndiganden. I budgetpropositionen finns en sammanfattande redovisning av denna genomgång.

Vidare hänvisar expeditionscheferna till VESTA-projektet när det gäller revisorernas uppfattning om att det finns anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden och andra eko-

nomiska åtaganden av långsiktig natur. Enligt expeditionscheferna kommer bemyndiganden att behandlas av VESTA-projektet.

*Försvarsmakten* och *Försvarets materielverk* biträder revisorernas förslag om att regeringen bör göra en översyn av hur regeringen och myndigheterna hanterar bemyndiganden. Vidare instämmer Försvarsmakten med revisorerna om att det finns anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden.

*Ekonomistyrningsverket* delar revisorernas uppfattning om att det finns anledning för regeringen att se över hur bemyndiganden hanteras inom de olika utgiftsområdena.

Enligt Ekonomistyrningsverket medger regeringsformen (9 kap. 7 §) att riksdagen kan besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än vad anslag till verksamheten avser. Eftersom inriktningsbesluten också resulterar i ekonomiska förpliktelser för myndigheterna krävs enligt Ekonomistyrningsverket ett särskilt bemyndigande från riksdagen enligt regeringsformen (9 kap. 10 §). Ekonomistyrningsverket anser därför att det finns behov att utreda huruvida riksdagens inriktningsbeslut är att betrakta som bemyndiganden.

### *Revisorerna*

Innan revisorerna kom med rapporten om bemyndiganden ansåg regeringen att det inte behövdes några bemyndiganden från riksdagen när Banverket och Vägverket tecknade långsiktiga avtal med entreprenörer som innebar ekonomiska förpliktelser för staten.

I budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1) föreslår regeringen att investeringar i vägar och järnvägar ska omfattas av bemyndiganden. Enligt regeringen bör bemyndigandena avse all den verksamhet Banverket och Vägverket upphandlar där fleråriga avtal sluts.

Revisorerna konstaterar att regeringens nya hållning innebär att regeringen inte längre kommer att behandla utgiftsområde 6 Totalförsvar och utgiftsområde 22 Kommunikationer olika när det gäller bemyndiganden.

Revisorerna utgår från att regeringen fortsättningsvis tydligt informerar riksdagen om hur regeringen och myndigheterna hanterar bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär. Om det finns skillnader i hanteringen mellan de olika utgiftsområdena bör regeringen klargöra motiven till dessa skillnader.

## **Förslag om bättre redovisning av försvaret till riksdagen**

### *Rapporten*

Genom regeringens redovisning av objektsramar får riksdagen god uppfattning om huvuddelen av anskaffningen av försvarsmateriel. I budgetpropositionen finns det dock ingen information om vilken försvarsmateriel som ingår i den bemyndiganderamen som riksdagen tar ställning till. Det saknas en koppling mellan bemyndiganderamen och vilken materiel som anskaffas.

Enligt revisorernas uppfattning bör regeringen i budgetpropositionen informera riksdagen om vilka materielobjekt som bemyndiganderamen består

av. Som framgått är tanken med bemyndiganden att anslag i framtiden kommer att användas för att infria en ekonomisk förpliktelse. Vid beslut om bemyndiganden bör därför riksdagen kunna göra en lika noggrann prövning som vid beslut om anslag.

Utifrån budgetpropositionen är det också svårt att bilda sig en uppfattning om hur stora bemyndigandena har varit och hur stora de beräknas bli. I budgetpropositionen finns det inga uppgifter om hur bemyndiganden beräknas bli efter det kommande budgetåret. Bakåt i tiden innehåller budgetpropositionen endast uppgifter om hur bemyndigandena har utvecklats de senaste två åren.

Revisorerna föreslår att regeringen redovisar hur bemyndiganderamen och de ekonomiska förpliktelserna årsvis beräknas bli tre år framåt i tiden. Regeringen bör därutöver i budgetpropositionen bedöma hur bemyndigandena utvecklas efter tre år. För att kunna dra slutsatser om hur bemyndigandena har utvecklats bör budgetpropositionen innehålla uppgifter om utvecklingen under de senaste fem åren.

#### *Remissinstanserna*

*Expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen* har inte kommenterat revisorernas förslag om att regeringen i budgetpropositionen bör informera riksdagen om vilken försvarsmateriel som bemyndiganderamen består av.

Expeditionscheferna är tveksamma till revisorernas förslag om att budgetpropositionen bör innehålla uppgifter om hur bemyndiganderamen beräknas bli tre år framåt i tiden. Enligt expeditionscheferna skulle tidsserier med bemyndiganden tre år framåt bli så otillförlitliga att informationsvärdet skulle kunna ifrågasättas. Expeditionscheferna är också tveksamma till revisorernas förslag om att budgetpropositionen bör innehålla uppgifter om hur bemyndigandena utvecklats de senaste fem åren. Expeditionscheferna bedömer att nuvarande ordning i budgetpropositionen med tidsserier på två år är tillräckligt underlag för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag om bemyndiganden. Expeditionscheferna anser att brist på utrymme i budgetpropositionen är ett ytterligare argument mot femåriga tidsserier.

*Ekonomistyrningsverket* ställer sig bakom revisorernas förslag om att regeringen bör informera riksdagen om vilka materielobjekt bemyndiganderamen består av.

#### *Revisorerna*

För år 2000 har riksdagen beviljat regeringen knappt 77 miljarder kronor för anskaffning av försvarsmateriel. Som framgått saknas det dock i budgetpropositionen en koppling mellan bemyndigandena och anskaffningen av försvarsmateriel. Enligt revisorernas uppfattning är det angeläget att regeringen på ett tydligt sätt informerar riksdagen om vilken försvarsmateriel bemyndiganderamen består av.

Revisorerna konstaterar att expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen anser att uppgifter om bemyndigandenas storlek tre år framåt i tiden skulle bli så otillförlitliga att informationsvärdet kan ifrågasät-

tas. Samtidigt visar revisorernas granskning att Försvarsdepartementet vid det årliga budgetarbetet begär att Försvarsmakten ska redovisa hur bemyndigandena beräknas bli för tre år framåt. Försvarsdepartementet begär också att Försvarsmakten ska redovisa hur bemyndigandena beräknas bli efter tre år.

Enligt revisorerna finns det ett värde i att regeringen informerar riksdagen om hur stora bemyndigandena beräknas bli de närmaste tre åren. För att det ska vara möjligt att dra slutsatser om hur bemyndigandena utvecklas bör budgetpropositionen också innehålla uppgifter om utvecklingen de senaste fem åren.

### 3.1 Förslag om bättre redovisning av försvaret till riksdagen

Enligt revisorernas mening bör regeringen i budgetpropositionen informera riksdagen om vilka materielobjekt bemyndiganderamen består av. Regeringen bör också klargöra på vilket sätt bemyndigandena har använts. Mot bakgrund av att objektsramarna utgör huvuddelen av materielanskaffningen kan regeringens redovisning av bemyndiganden utgå från objektsredovisningen.

Revisorerna föreslår också att regeringen redovisar hur bemyndiganderamen och de ekonomiska förpliktelserna årsvis beräknas bli tre år framåt i tiden. Regeringen bör därutöver i budgetpropositionen bedöma hur bemyndigandena utvecklas efter tre år. För att kunna dra slutsatser om hur bemyndigandena har utvecklats bör budgetpropositionen innehålla uppgifter om utvecklingen under de senaste fem åren.

### 3.2 Bättre administrativt stöd till Försvarsmakten

Granskningen visar att Försvarsmakten saknar administrativa stödsystem som kan hantera bemyndiganden.

Enligt förordning (1998:417) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska Ekonomistyrningsverket erbjuda statliga myndigheter ekonomiadministrativa system. Ekonomistyrningsverket ska också kunna erbjuda administrativt stöd i form av utbildning och liknande.

Enligt revisorernas uppfattning är det angeläget att Försvarsmakten har tillgång till administrativa stödsystem som kan hantera bemyndiganden. Revisorerna föreslår att regeringen ger Ekonomistyrningsverket i uppdrag att tillsammans med Försvarsmakten utveckla de administrativa rutinerna och stöden för bemyndiganden.

#### **Revisorernas förslag**

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt *3.1 Förslag om bättre redovisning av försvaret till riksdagen*
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anfört under avsnitt *3.2 Bättre administrativt stöd till Försvarsmakten*



Detta ärende har avgjorts i plenum. I beslutat har deltagit revisorerna Inge-  
mar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson  
(s), Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie  
Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m) och Lennart  
Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke  
Dahlberg, utredningschef Stig Tegle och revisionsdirektör Richard Norberg  
(föredragande).

Stockholm den 12 oktober 2000

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Richard Norberg*





# Bemyndiganden

- med utgångspunkt i försva-  
ret

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F  
el! Okänt namn på dokumentegenskap.F  
el! Okänt namn på dokumentegenskap.**



## Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur regeringen och Försvarsmakten hanterar och redovisar bemyndiganden i det militära försvaret. Granskningen har inriktats mot frågan hur regeringens redovisning av bemyndiganden till riksdagen kan förbättras.

Underlaget till granskningen utgörs av riksdagstryck, regleringsbrev och dokument som upprättats av Försvarsmakten. Intervjuer har gjorts med bl.a. tjänstemän i riksdagens utskott, tjänstemän i Regeringskansliet och med företrädare för Försvarsmakten, Vägverket och Banverket. Uppgifterna i rapporten är hämtade ur öppna källor. Revisorerna har emellertid även haft tillgång till sekretessbelagd information. Denna information har också beaktats under arbetet med granskningen. När det gäller konstitutionella frågor har revisorerna rådfrågat professor Nils Stjernquist och före detta justitierådet Fredrik Sterzel.

Beslut om rapporten har fattats av revisorerna i plenum den 30 mars 2000. Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstagande kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Granskningen har genomförts av revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår ledamöterna Per Rosengren (v) ordförande, Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

På revisorernas kansli har avdelningsdirektör Richard Norberg haft ansvaret för granskningen. Även kanslichef Åke Dahlberg, utredningscheferna Karin Brunsson och Stig Tegle samt praktikanten Charlotta Eriksson har deltagit i arbetet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1



## Sammanfattning

### Regeringsformen kräver bemyndiganden

Enligt revisorernas uppfattning är regeringsformen tydlig. Regeringen får inte använda statens medel på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 §). Regeringen får heller inte utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser (9 kap. 10 §). Därmed behövs det bemyndiganden när Försvarets materielverk tecknar långsiktiga avtal med försvarsindustrin.

I granskningen visar revisorerna att regeringen gör skillnader mellan olika utgiftsområden. Trots att det inte finns några principiella skillnader i planerings- och beslutsprocessen mellan utgiftsområde 6 Totalförsvar och utgiftsområde 22 Kommunikationer anser regeringen att det inte behövs bemyndiganden vid investeringar i vägar och järnvägar.

Utgiftsområde	Riksdagen beslutar om inriktning och ekonomiska ramar	Regeringen beslutar om den närmare inriktningen	Regeringen anser att det behövs bemyndiganden
6 Totalförsvar	Ja	Ja	Ja
22 Kommunikationer	Ja	Ja	Nej

Av regeringsformen följer att det krävs bemyndiganden när regeringen eller myndigheterna tecknar långsiktiga avtal med entreprenörer som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

Regeringen menar att det räcker med riksdagens inriktningsbeslut och att regeringen beslutar om investeringsplaner för vägar och järnvägar. Därmed behövs enligt regeringen inga bemyndiganden när Vägverket och Banverket tecknar bindande avtal med entreprenörer som innebär framtida utgifter för staten.

#### *Krav på översyn av regeringens hantering av bemyndiganden*

Revisorerna ser inga skäl till att regeringen ska behandla utgiftsområden olika. Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur regeringen och myndigheterna hanterar bemyndiganden och andra långsiktiga ekonomiska åtaganden i riksdagens samtliga utgiftsområden.

#### *Krav på översyn av lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden*

Granskningen visar att både regeringen, Vägverket, Banverket och Försvarsmakten uppfattar att riksdagen kan kontrollera långsiktiga investeringar genom andra verktyg än bemyndiganden. Enligt revisorernas mening kan det finnas anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär.

Revisorerna föreslår att regeringen ser över de lagar och förordningar som reglerar hanteringen av statens ekonomiska förpliktelser. Revisorerna anser

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redogörelse av denna översyn.

### Krav på bättre redovisning till riksdagen

Tanken med bemyndiganden är att ett anslag i framtiden kommer att användas för att infria en ekonomisk förpliktelse. Finansutskottet har därför framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut (bet. 1998/99:FiU1).

Av regeringens redovisning i budgetpropositionen om försvaret är det emellertid svårt att se en koppling mellan den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till och materielanskaffningen. I budgetpropositionen klargör regeringen inte vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderna. Riksdagen har utifrån budgetpropositionen små förutsättningar att vid beslut om bemyndiganden göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut.

Revisorerna föreslår att regeringen i budgetpropositionen informerar riksdagen om vilka materielobjekt som bemyndiganderamen består av. Enligt revisorernas mening kan redovisningen av bemyndiganderamens innehåll utgå från regeringens redovisning av objektsramar.

Vidare föreslår revisorerna att regeringen i budgetpropositionen redogör för hur bemyndiganderamen årsvis beräknas bli tre år framåt i tiden. För att det ska vara möjligt att dra slutsatser om hur bemyndigandena har utvecklats bör budgetpropositionen också innehålla uppgifter om utvecklingen de senaste fem åren.

### Krav på bättre administrativt stöd till Försvarmakten

Försvarmaktens beställningsverksamhet är mycket omfattande. Samtidigt saknar Försvarmakten administrativt stödsystem som kan hantera bemyndiganden. Försvarmakten måste därför genomföra alla beräkningar manuellt vilket är mycket arbetskrävande.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har ansvar för att erbjuda statliga myndigheter ekonomiadministrativa system. ESV ska också kunna erbjuda administrativt stöd i form av utbildning m.m.

För år 2000 administrerar Försvarmakten en bemyndiganderam som uppgår till 77 miljarder kronor. I medeltal har Försvarmakten över 1 500 beställningar till FMV och övriga stödmyndigheter.

Enligt revisorernas mening är det angeläget att Försvarmakten har tillgång till administrativt stödsystem som kan hantera bemyndiganden. Revisorerna föreslår att regeringen ger ESV i uppdrag att tillsammans med Försvarmakten utveckla administrativa system och rutiner för bemyndiganden.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

# 1 Bakgrund

**Sammanfattning:** Ett bemyndigande innebär att riksdagen ger regeringen befogenhet att upp till ett visst belopp och för ett visst ändamål ingå ekonomiska förpliktelser som medför utgifter under senare budgetår än det år statsbudgeten avser.

Riksdagen beslutar i samband med budgetbehandlingen om statsbudgetens omfattning och inriktning för det närmaste följande budgetåret. Enligt regeringsformen (1974:152) får regeringen inte använda statens medel på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 §). Regeringen får heller inte utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser (9 kap. 10 §). Det inträffar emellertid ofta att beslut om stora investeringar eller annat innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden utöver budgetårsgränsen. Med regeringsformen som utgångspunkt har det därför utvecklats ett system med bemyndiganden.

Ett bemyndigande innebär att riksdagen ger regeringen befogenhet att upp till ett visst belopp och för ett visst ändamål ingå ekonomiska förpliktelser som medför utgifter även under senare budgetår än det år statsbudgeten avser.<sup>2</sup>

## Syftet med bemyndiganden

Bemyndiganden har ett huvudsakligt syfte. Regeringsformen innebär att riksdagen måste ge sitt medgivande för att regeringen eller myndigheterna ska få ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Med hjälp av bemyndiganden kan också statsmakterna och myndigheterna kontrollera, prognostisera och bilda sig en uppfattning om statens ekonomiska åtaganden.

## Särskilt och generellt bemyndigande

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten reglerar regeringens ansvar och befogenheter på finansmaktens område. Av budgetlagen framgår att det finns ett generellt bemyndigande och särskilda bemyndiganden.

### *Särskilt bemyndigande*

12 § För det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer får regeringen beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter även under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

### *Generellt bemyndigande*

13 § Regeringen får ikläda staten sådana ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att den löpande verksamheten skall fungera tillfredsställande.

<sup>2</sup> Förutom vid ekonomiska förpliktelser använder riksdagen begreppet bemyndigande i vidare sammanhang. Med bemyndiganden ger riksdagen regeringen också andra befogenheter – så som att ingå avtal m.m. – som inte innebär några ekonomiska förpliktelser för staten.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

Det generella bemyndigandet avser ekonomiska förpliktelser som är nödvändiga för att myndigheternas löpande verksamhet ska fungera. Genom att det finns ett generellt bemyndigande i budgetlagen behöver regeringen inte begära bemyndiganden för myndigheternas löpande verksamhet. I 19 § anslagsförordningen (1996:1189) har regeringen delegerat det generella bemyndigandet till myndigheterna. I anslagsförordningen har regeringen också preciserat vad regeringen avser med löpande verksamhet:

- avtal om anställning av personal
- avtal om hyra av utrustning
- avtal om leverans av tjänster och förbrukningsmaterial
- och liknande.

Försvarsmakten gör varje år stora beställningar av förbrukningsmateriel som behövs för den löpande verksamheten. Det kan handla om beställningar som behövs i utbildning av värnpliktiga, incidentberedskap m.m. Även om de ekonomiska förpliktelserna är stora för dessa beställningar kan Försvarsmakten ingå förpliktelserna med stöd av det generella bemyndigandet.

Det går emellertid inte att dra någon tydlig gräns mellan vilka åtaganden som myndigheterna kan ingå med stöd av det generella bemyndigandet och när det krävs ett särskilt bemyndigande. I stället handlar det om bedömningar från fall till fall.

### **Riksdagen beslutar om bemyndiganden**

Med bemyndiganden ger riksdagen alltså regeringen och myndigheterna befogenhet att göra ekonomiska åtaganden som medför framtida utgifter för staten. Av föreskrifterna till 15 § förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. framgår att ett bemyndigande alltid ska avse ett bestämt belopp och ett bestämt ändamål. Enligt föreskrifterna till 20 § anslagsförordningen är det bara ekonomiska förpliktelser i lagens mening som kräver stöd i bemyndiganden. Exempelvis när Försvarets materielverk undertecknar bindande avtal med industrin som leder till framtida utgifter.

Bemyndigandena är årliga. I samband med budgetbehandlingen tar riksdagen ställning till hur mycket riksdagen ska bemyndiga regeringen. Riksdagens årliga bemyndiganden avser till det högsta belopp som regeringen och myndigheterna har befogenhet att göra ekonomiska åtaganden under budgetåret. Åtagandena avser ekonomiska förpliktelser som ska infrias efter budgetåret. Åtagandena kan medföra utgifter under flera år efter det år de ingåtts.

Av tabellen nedan framgår att regeringen hösten 1999 begärde bemyndiganden av riksdagen inom knappt två tredjedelar av de 27 utgiftsområdena. Enligt sammanställningen uppgick bemyndigandena till totalt 166 miljarder kronor för utgifter efter budgetåret 2000.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

## Begärda bemyndiganden för år 2000

Utgiftsområde	Miljoner kronor
UO01 Rikets styrelse	485
UO02 Samhällsekonomi och finansförv.	50
UO06 Totalförsvaret	77 763
UO07 Internationellt bistånd	38 157
UO09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	548
UO10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom m.m.	9
UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv	23 770
UO15 Studiestöd	3
UO16 Utbildning och universitetsforskning	2 049
UO17 Kultur, medier och trossamfund	71
UO18 Samhällsplanering, bostadsförsörj. m.m.	2 762
UO19 Regional utjämning och utveckling	5
UO20 Allmän miljö- och naturvård	4 888
UO21 Energi	3 543
UO22 Kommunikationer	550
UO23 Jord- och skogsbruk, fiske m.m.	9 282
UO24 Näringsliv	1 900
<b>Summa</b>	<b>165 966</b>

Källa: Budgetpropositionen 2000, volym 1.

Utgiftsområde 6 Totalförsvaret svarade för knappt 78 miljarder kronor vilket motsvarade ungefär hälften av den totala bemyndiganderamen. I försvaret utgörs de ekonomiska förpliktelserna i huvudsak av beställningar av försvarsmateriel. Inom utgiftsområdet finns det också bemyndiganden för investeringar i anläggningar, forskning och teknikutveckling. Sammanlagt består åtagandena i försvaret av mer än 1 500 beställningar.

Internationellt bistånd, Arbetsmarknad och arbetsliv samt Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar är tre andra utgiftsområden med stora bemyndiganden. Inom biståndet består de ekonomiska förpliktelserna av utfästelser om svenskt bistånd till olika samarbetsländer eller internationella organisationer. När det gäller utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv utgörs de ekonomiska förpliktelserna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, insatser för arbetshandikappade och utfästelser om medel och bidrag för forskning och utveckling. Inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar består de ekonomiska förpliktelserna i huvudsak av olika stöd till jordbrukare.

### Hur bemyndiganderamen räknas fram

För varje anslag som berörs av bemyndiganden beslutar riksdagen årligen om en bemyndiganderam. Den bemyndiganderam som riksdagen beslutar om rymmer åtaganden som gjorts under tidigare år men som ännu inte infriats. Ramen består också av nya förväntade åtaganden. Bemyndiganderamen minskar i takt med att de ekonomiska förpliktelserna blir infriade.

Inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret infrias förpliktelserna genom betalningar från det årliga försvarsanslaget. Bemyndiganderamen kan också minska genom att statsmakterna eller Försvarsmakten beslutar att inte genomföra en anskaffning. Om anskaffningen ställs in upphör bemyndigandet att gälla. Bemyndiganderamen räknas ut på följande sätt:

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

- Utestående ekonomiska förpliktelser vid årets början
- + Under året ingångna nya förpliktelser
  - Under året infriade förpliktelser
- 

= **Utestående förpliktelser vid årets slut**

Utestående ekonomiska förpliktelser vid årets början avser de åtaganden staten beräknas ha i form av materielbeställningar m.m. vid ingången av det nya budgetåret. Med de nya förpliktelserna menas förpliktelser som staten förväntas ikläda sig under budgetåret. Infriade förpliktelser visar de förpliktelser som förväntas innebära utgifter under budgetåret. Utestående förpliktelser utgör summan av ingående och nya förpliktelser minus infriade förpliktelser. De utestående förpliktelserna vid årets slut utgör bemyndiganderamen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 2 Bemyndiganden för anskaffning av försvarsmateriel m.m.

Inom försvarsområdet började bemyndiganden att användas i samband med att riksdagen i början av 1940-talet godkände en ny flottplan. En rationell anskaffning förutsatte beställningar som innebar betalningsåtaganden för flera budgetår (SOU 1973:43). Med tiden blev bemyndigandesystemet inom försvarssektorn allt mer komplicerat (ESV 1998:8). Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) har hanteringen av bemyndiganden inom försvarssektorn tidvis varit svåröverskådligt t.o.m. för dem som administrerar systemet.

### Bemyndigandena ökade kraftigt under 1990-talet

Inom det militära försvaret ökade användningen av bemyndiganden mycket kraftigt under 1990-talet. Främsta orsaken till den kraftiga ökningen var att statsmakterna under 1990-talet beslutade om några stora materielprojekt. Bland annat anskaffade Försvarsmakten under 1990-talet flygplanet JAS 39 Gripen.

Av tabellen nedan framgår att andelen bemyndiganden för materielbeställningar m.m. budgetåret 1990/91 utgjorde 60 % av de årliga utgifterna till det militära försvaret. Budgetåret 1999 uppgick bemyndigandena till 90 miljarder kronor. Därmed var bemyndigandena mer än dubbelt så stora som försvarsanslaget. År 2000 har bemyndiganderamen minskat till knappt 77 miljarder kronor.

**Utveckling av bemyndiganden samt utgifter för det militära försvaret sedan budgetåret 1990/91.** Redovisningen avser bemyndiganden för anskaffning av materiel anläggningar m.m.<sup>1</sup>

Budgetår	Bemyndiganden, miljoner kronor	Bemyndiganden, procentuell andel av militära utgifter	Utgifter för det militära försvaret, miljoner kronor
1990/91	19 437	60	32 488
1991/92	24 253	77	31 298
1992/93	23 730	71	33 521
1993/94	21 014	64	33 114
1994/95	8 493	24	35 743
1995/96 <sup>2</sup>	56 065	139	40 471
1997	66 935	179	37 475
1998	89 963	231	38 626
1999	90 051	224	40 149
2000	76 521	179	42 785

<sup>1</sup> Av bilaga 1 framgår vilka bemyndiganden som räknats in i sammanställningen.

<sup>2</sup> Avser 18 månader. Den 1 juni ändrades principen för finansiering av förskottsbetalningar till försvarsindustrin avseende materielanskaffning. Omläggningen innebar en förskjutning av utbetalningarna från statsverket. Anslaget *A1 Försvarsmakten* kom därför att engångsvis reduceras med 14,6 miljarder kronor.

Källor: bet. 1989/90:FöU7, bet. 1990/91:FöU8, bet. 1991/92:FöU12, bet. 1992/93:FöU9, bet. 1993/94:FöU9, bet. 1994/95:FöU4, bet. 1996/97:FöU1, bet. 1997/98:FöU1, bet. 1998/99:FöU1 och bet. 1999/2000:FöU1. Ekonomistyrningsverket och prop. 1999/2000, utgiftsområde 6 Totalförsvar.

Som framgått är tanken med bemyndiganden att de ekonomiska förpliktelserna ska infrias med framtida anslag. En genomgång av Försvarsmaktens underlag till regeringen visar att huvuddelen av åtagandena för år 2000 ska betalas under de närmaste fem åren.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

## Den försvarspolitiska planerings- och beslutsprocessen

**Sammanfattning:** Med försvarsbeslutet fastställer riksdagen försvarets inriktning och ekonomiska ramar. Utifrån försvarsbeslutet utarbetar Försvarsmakten en detaljerad försvarsmaktsplan. Regeringen beslutar om ca 90 % av all materielanskaffning.

Under en försvarsbeslutsperiod kan riksdagen genom säkerhetspolitiska kontrollstationer besluta om att ändra försvarets inriktning i förhållande till försvarsbeslutet.

Med 1968 års försvarsbeslut grundlades ett system med femåriga försvarsbeslutsperioder. Arbetet med ett nytt försvarsbeslut inleds med att Försvarsmakten och de övriga myndigheterna inom totalförsvaret utarbetar planer för vilken struktur och förmåga försvaret ska ha under de närmaste 10–15 åren. Efter en dialog med Regeringskansliet överlämnar myndigheterna ett mer detaljerat förslag till regeringen om hur försvaret kan utvecklas under en femårsperiod.<sup>3</sup> Utifrån myndigheternas förslag tar regeringen fram propositioner för nästa försvarsbeslutsperiod. Därefter fastställer riksdagen försvarets inriktning för den kommande försvarsbeslutsperioden.

Arbetet med 1996 års försvarsbeslut inleddes med att regeringen i december 1993 gav försvarsmyndigheterna i uppdrag att lämna beslutsunderlag inför försvarsbeslutet. Myndigheterna utarbetade planer för hur försvaret kunde utvecklas på medellång och lång sikt.

I januari 1995 beslutade regeringen att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna inför försvarsbeslutet. Myndigheternas planeringsunderlag och Försvarsberedningens rapporter utgjorde underlaget för regeringens försvarspolitiska propositioner.<sup>4</sup>

I försvarsbeslutet tog riksdagen ställning till vilken inriktning försvaret skulle ha under perioden 1997–2001 (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45–46, bet. 1995/96:UFöU1, rskr. 1995/96:44, prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). Riksdagen beslutade också om de ekonomiska ramarna för försvaret under perioden. Av försvarsbeslutet framgår bl.a. följande:

- säkerhetspolitiska ställningstaganden
- inriktningen för det militära försvaret
- inriktningen för det civila försvaret
- inriktningen för materielanskaffning
- ekonomiska ramar.

På grundval av försvarsbeslutet och regeringens instruktioner tog Försvarsmakten fram en försvarsmaktsplan. I försvarsmaktsplanen ingår också en plan för materielanskaffning. Av materielplanen framgår vilken materiel

<sup>3</sup> Riksdagen beslutade våren 1999 att nästa försvarsbeslutsperiod ska vara tre år och omfatta åren 2002–2004 (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224).

<sup>4</sup>Inför försvarsbeslutet kom Försvarsberedningen med rapporterna *Sverige i Europa och i världen* (Ds 1995:28) och *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik* (Ds 1996:51).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

försvaret behöver anskaffa under försvarsbeslutsperioden. Materielanskaffningen belastar det årliga försvarsanslaget.

### **Riksdagen kan besluta om ändrad inriktning för försvaret**

Under en försvarsbeslutsperiod kan riksdagen genom säkerhetspolitiska kontrollstationer pröva om det är aktuellt att ändra inriktningen för försvaret. Riksdagen genomförde en sådan kontrollstation våren 1999 (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:UföU1, rskr. 1998/99:222, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224). Riksdagen beslutade då om ändrad inriktning för försvaret och att nästa försvarsbeslutsperiod skulle omfatta åren 2002–2004. I samband med kontrollstationspropositionen och den ekonomiska vårpropositionen beslutade riksdagen också om försvarets ekonomiska ramar t.o.m. år 2004 (prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU20, rskr. 1998/99:249).

Kontrollstationen innebär att Försvarsmaktens materielplan behövde revideras. Våren 1999 tog regeringen initiativ till att tillsammans med Försvarsmakten och FMV genomföra samtal med representanter för svensk försvarsindustri. Syftet var att pröva om försvarsmyndigheterna kunde inleda omförhandlingar av redan beställda materielleveranser. FMV genomförde därefter på uppdrag av Försvarsmakten omförhandlingar med försvarsindustrin.

Med kontrollstationen som utgångspunkt redovisade Försvarsmakten i maj 1999 ett förslag till regeringen om framtida struktur för försvaret. Sommaren 1999 lämnade Försvarsmakten förslag till regeringen om en reviderad materielplan som var anpassad till försvarets nya struktur.

### **Regeringen beslutar om huvuddelen av materielanskaffningen**

Utifrån försvarsbeslutet tar regeringen ställning till huvuddelen av materielanskaffningen. Regeringen beslutar om all materielanskaffning som regeringen bedömer är av särskild betydelse. Det kan röra sig om ekonomiskt stora investeringar eller att anskaffningen är av stor betydelse för försvarsförmågan eller för industrin.

Av tabellen nedan framgår att regeringen beslutar om ca 90 % av materielanskaffningen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



#### Andel av materielanskaffningen som är föremål för regeringsbeslut

	Beslut som innebär utgifter under år 2000 och framåt i tiden
Regeringsbeslut	54 miljarder kronor (90 %)
Beslut av Försvarsmakten	6 miljarder kronor (10 %)
<b>Totalt</b>	<b>60 miljarder kronor (100 %)</b>

Källa: Försvarsmakten, försvarsmaktsplanen den 15 juni 1999

Därutöver måste Försvarsmakten göra en anmälan till Regeringskansliet för all materielanskaffning som uppgår till 100 miljoner kronor eller mer. Försvarsmakten måste också underrätta Regeringskansliet om andra materielanskaffningsfrågor som skulle kunna föranleda ett ställningstagande från regeringen eller som skulle kunna vara av intresse för Regeringskansliet.

Företrädare för Försvarsmakten uppger att Försvarsmakten rapporterar till regeringen om all anskaffning över 50 miljoner kronor. Därmed kan regeringen bedöma om anskaffningen är av sådan art att den kräver regeringsbeslut.

#### Försvarsmaktens redovisning av bemyndiganden till regeringen

**Sammanfattning:** Regeringen har utvecklat sina krav på Försvarsmakten när det gäller myndighetens redovisning av bemyndiganden. I allt väsentligt uppfyller Försvarsmakten regeringens redovisningskrav.

Enligt 15 § förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning m.m. ska myndigheterna senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Underlaget ska innehålla de förslag om bemyndiganden som myndigheten behöver för att kunna göra åtaganden om framtida utgifter som inte täcks av beräknade tilldelade anslag. Av föreskrifterna till förordningen framgår att myndigheterna bör definiera för vilket ändamål myndigheten begär bemyndigandet.

Ett generellt problem är att Försvarsmaktens redan i januari-februari måste utarbeta sitt budgetunderlag för nästa budgetår. I underlaget ska Försvarsmakten begära hur stort bemyndigande myndigheten behöver vid utgången av det kommande budgetåret. Därmed måste Försvarsmakten i budgetunderlaget begära en bemyndiganderam som avser läget två år framåt i tiden. Företrädare för Försvarsmakten menar att mycket kan hända under denna tvåårsperiod. Bland annat kan det uppstå förseningar eller andra förändringar i redan lagda beställningar. Nya behov kan också innebära att beställningarna behöver revideras. Den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till kan därför vara inaktuell redan innan riksdagen beslutar om ramen.

Under de senaste åren har regeringen utvecklat sina krav på Försvarsmakten när det gäller redovisningen av bemyndiganden. Bland annat begär regeringen att Försvarsmakten ska redogöra för längre tidsserier än tidigare.

I regleringsbrevet för år 2000 begär regeringen att Försvarsmakten ska redovisa en betalningsplan för de beställningar myndigheten gör till och med år 2000. I betalningsplanen ska Försvarsmakten beräkna hur stora de årliga

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

bemyndigandena och anslagen blir under de närmaste fem åren. Försvarmakten ska också redogöra för hur bemyndigandena och anslagen utvecklas efter fem år. Enligt regeringens krav ska Försvarmaktens redovisning vara uppdelad på materiel, anläggningar och forskning och teknikutveckling. Tabellen nedan visar principerna för regeringens redovisningskrav.

**Regeringens redovisningskrav till Försvarmakten i regleringsbrevet för år 2000**  
 Betalningsplan för de beställningar Försvarmakten gör till och med år 2000

	2001	2002	2003	2004	2005	Summa 2001- 2005	Efter 2005
<b>Objektsramar<sup>1</sup></b> -anslagsmedel -bemyndigande							
<b>Regeringsobjekt<sup>2</sup></b> -anslagsmedel -bemyndigande							
<b>Anmälningssubjekt<sup>3</sup></b> -anslagsmedel -bemyndigande							
<b>Övriga objekt<sup>4</sup></b> -anslagsmedel -bemyndigande							
<b>Totalt behov av bemyndiganden</b>							

<sup>1</sup> För större materielinvesteringar finns det s.k. objektsramar. En objektsram ska bestå av ett väldefinierat materielinnehåll, en ekonomisk ram samt en tidsplan. Objektsramar ska årligen redovisas till regeringen. Det är regeringen som beslutar om anskaffningen inom en objektsram.

<sup>2</sup> I regleringsbrevet till Försvarmakten redogör regeringen för vilka investeringar som är regeringsobjekt. I regel rör det sig om stora ekonomiska investeringar. För att Försvarmakten ska få genomföra någon av de uppräknade investeringarna krävs regeringsbeslut.

<sup>3</sup> Försvarmakten ska till regeringen anmäla all anskaffning över 50 miljoner kronor.

<sup>4</sup> Övriga objekt omfattar anskaffningar under 50 miljoner kronor.

Vidare begär regeringen att Försvarmakten ska redovisa myndighetens framtida behov av bemyndiganden enligt tabellen nedan. En genomgång av Försvarmaktens budgetunderlag visar att Försvarmakten i allt väsentligt uppfyller regeringens redovisningskrav för bemyndiganden.

**Regeringens redovisningskrav till Försvarmakten i regleringsbrevet för år 2000**  
 Förslag till bemyndiganderam

	1999 utfall	2000 prognos	2001 beräknat	2002 beräknat	2003- beräknat
Utestående förpliktelser vid årets början					
Nya förpliktelser					
Infriade förpliktelser <sup>1</sup>					
Utestående förpliktelser vid årets slut					
<b>Föreslagen bemyndiganderam</b>					

<sup>1</sup> Utgiftsutfall till följd av ingångna förpliktelser.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

Enligt 12 § förordningen (1996:882) om myndigheternas årsredovisning m.m. ska myndigheten i årsredovisningen redogöra för i vilken utsträckning myndigheten har beställt materiel m.m. med stöd av ett tilldelat särskilt bemyndigande. Av föreskrifterna framgår att myndigheten ska lämna uppgifter om:

- bemyndigandebelopp per ändamål
- framtida utgifter till följd av de åtaganden som gjorts med stöd av bemyndigandet
- de framtida utgifternas beräknade fördelning per år
- anslag som därvid kommer att avräknas.

Regeringen följer upp bemyndigandena med hjälp av Försvarmaktens delårsrapport och årsredovisning. Försvarmakten måste kunna lämna en förklaring om det visar sig att myndigheten har överskridit bemyndiganderamen.

Företrädare för Försvarmakten upplever att Förvarsdepartementet visar begränsat intresse för Försvarmaktens bemyndiganderedovisning. Normalt förs resultatdialogen mellan Försvarmakten och Riksrevisionsverket (RRV). En genomgång av Försvarmaktens åiterrapportering visar att myndigheten i stort uppfyller regeringens redovisningskrav.

### Regeringens redovisning till riksdagen i budgetpropositionen

**Sammanfattning:** Av redovisningen i budgetpropositionen är det svårt se kopplingen mellan den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till och materielanskaffningen. Utifrån budgetpropositionen kan riksdagen inte göra en noggrann prövning av bemyndiganderamen.

Enligt 44 § lag (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen till riksdagen varje år redovisa statens ekonomiska förpliktelser. Fram till budgetpropositionen för år 1999 var regeringens redovisning av bemyndiganden ytterst kortfattad. Redovisningen bestod i princip endast av hur bemyndiganderamen utvecklades under det aktuella budgetåret. I budgetpropositionen fanns det ingen redovisning tillbaka i tiden som visade hur bemyndigandena hade förändrats. Det saknades också en redovisning när i framtiden de ekonomiska förpliktelserna förväntades belasta försvarsanslaget. Av tabellen nedan framgår hur redovisningen av bemyndiganden såg ut i budgetpropositionen för år 1999.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

**Redovisningen av bemyndiganden i budgetpropositionen för år 1999**  
Bemyndigandena avser ekonomiska förpliktelser inom ramanslaget  
A3 utveckling och investeringar, miljoner kronor

	1999 beräknat
Utestående förpliktelser vid årets början	96 841
Nya förpliktelser	12 795
Infriade förpliktelser <sup>1</sup>	-19 585
Utestående förpliktelser vid årets slut	90 051
<b>Föreslagen bemyndiganderam</b>	<b>90 051</b>

<sup>1</sup> Utgiftsutfall till följd av ingångna förpliktelser.

Källa: Budgetpropositionen 1999, utg. omr. 6 Totalförsvaret.

I budgetpropositionen för år 2000 har redovisningen av bemyndiganden förbättrats avsevärt. Av budgetpropositionen för år 2000 framgår hur bemyndigandena utvecklats de senaste två åren. Därutöver redovisar regeringen hur stora utgifterna beräknas bli till följd av de ingångna förpliktelserna. Av tabellen nedan framgår t.ex. att de ekonomiska förpliktelserna beräknas leda till utgifter för staten på knappt 24 miljarder kronor år 2001.

**Redovisningen av bemyndiganden i budgetpropositionen för år 2000.** Bemyndigandena avser ramanslaget A3 materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling, miljoner kronor

	1998 utfall	1999 prognos	2000 beräknat	2001 beräknat	2002- beräknat
Utestående förpliktelser vid årets början	80 398	77 578	83 437	-	-
Nya förpliktelser	17 936	25 406	14 522	-	-
Infriade förpliktelser <sup>1</sup>	-20 576	-22 141	-21 438	-23 563	-52 959
Utestående förpliktelser vid årets slut	77 758	81 023	76 521	-	-
<b>Föreslagen bemyndiganderam</b>	<b>89 063</b>	<b>90 051</b>	<b>76 521</b>	-	-

<sup>1</sup> Utgiftsutfall till följd av ingångna förpliktelser.

Källa: Budgetpropositionen 2000, utg. omr. 6 Totalförsvaret.

När riksdagen beviljar ett bemyndigande är tanken att ett anslag i framtiden kommer att användas för att infria den ekonomiska förpliktelsen. Finansutskottet har därför framhållit att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut (bet. 1998/99:FiU1). Av redovisningen i budgetpropositionen är det emellertid svårt se kopplingen mellan den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till och materielanskaffningen. I sin redovisning av bemyndiganden nämner regeringen inte vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen. Inte heller finns det uppgifter om vilka objekt som innebär nya respektive infriade ekonomiska förpliktelser. Utifrån regeringens redovisning i budgetpropositionen av bemyndiganden är det därför svårt för riksdagen att göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut.

Vid sidan om budgetpropositionen inhämtar försvarsutskottets ledamöter information om försvaret genom andra kanaler (studiebesök, föredragningar,

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

personliga kontakter m.m.). Genom muntliga föredragningar i utskottet redogör Försvarsdepartementet för materielanskaffningen.

## Objektsramar

**Sammanfattning:** Genom regeringens redovisning av objektsramar får riksdagen god information om materielanskaffningen.

Till riksdagen redovisade regeringen objektsramar för första gången i budgetpropositionen för år 1999. Inför behandlingen av 2000 års budget presenterade regeringen objektsramarna i en särproposition.

I syfte att förbättra styrningen och uppföljningen av materieförsörjningen har regeringen beslutat att det ska finnas s.k. objektsramar för större materielinvesteringar. En objektsram är inte en anslagstilldelning utan ett sätt för regeringen att styra och följa upp investeringarna. En objektsram ska enligt regeringen bestå av ett väl definierat materielinnehåll, en ekonomisk ram samt en tidsplan. Det är regeringen som fastställer objektsramen och beslutar om anskaffningar inom varje objekt. Av tabellen nedan framgår att objektsramarna omfattar huvuddelen av all materielanskaffning. Objektsramarna utgör över 85 % av materielanskaffningen.

### Objektsramarnas andel av den totala materielanskaffningen, regeringen beslutar om anskaffningen inom objektsramarna

	Fr. o.m. år 2000
Total anskaffning enligt materielplanen	60 miljarder kr
Andelen objektsramar av totalen	52 miljarder kr (87 %)

Källa: Försvarsmakten, försvarsmaktsplanen den 15 juni 1999

Till riksdagen redovisade regeringen objektsramar för första gången i budgetpropositionen för år 1999. Inför behandlingen av 2000 års budget valde regeringen att presentera objektsramarna i en särproposition (prop. 1999/2000:30) som lades fram för riksdagen under hösten 1999.

Försvarsutskottet har uttalat att regeringens redogörelser för viktigare materielsystem i objektsramar ger riksdagen en bättre bild av materielfrågorna än tidigare (bet. 1998/99:FöU1). En genomgång av regeringens redovisning visar att objektsramarna bl.a. innehåller uppgifter om:

- vilken materiel anskaffningen består av
- vilken användning Försvarsmakten har av materielen
- hur långt Försvarsmakten har kommit med anskaffningen i förhållande till uppgjorda planer
- tidsramar med uppgifter om när anskaffningen påbörjades och beräknas vara avslutad
- vad anskaffningen hittills har kostat, hur mycket pengar som kommer att behövas under kommande budgetår samt beräkningar av de sammanlagda utgifterna för anskaffningen.

Genom objektsramarna får riksdagen således en god uppfattning om materielanskaffningens innehåll och omfattning (i bilaga 2 återges regeringens redovisning av objektsramar som den såg ut i prop. 1999/2000:30).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### 3 Försvarsmaktens syn på bemyndiganden

**Sammanfattning:** Bemyndiganden innebär att Försvarsmakten har befogenhet att genomföra beställningar som innebär framtida utgifter för staten. Försvarsmakten upplever dock att bemyndiganden inte är en garanti för att statsmakterna kommer att tilldela pengar när Försvarsmakten ska betala sina materielbeställningar.

Systemet med bemyndiganden innebär stort administrativt besvär för Försvarsmakten. Försvarsmakten saknar administrativt stöd från Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket.

#### **Försvarsbeslutet och materielplanen är styrande**

Försvarsmakten har i en promemoria redovisat myndighetens syn på bemyndiganden (*Bemyndiganden*, Försvarsmakten den 28 januari 1997). Försvarsmaktens uppfattning är att försvarsbeslutet är styrande för myndighetens anskaffning av materiel. Med försvarsbeslutet anger riksdagen materielansaffningens inriktning och ekonomiska ramar. Försvarsmakten lämnar därefter förslag om materielplan till regeringen. Omfattningen av Försvarsmaktens materielbeställningar styrs av försvarsbeslutet och genom att en stor del av anskaffningen är föremål för regeringsbeslut. Bemyndiganderamen som riksdagen varje år tar ställning till har en direkt koppling till försvarsmaktsplanen och försvarsbeslutet.

#### **Bemyndiganden är ingen garanti**

Som framgått innebär regeringsformen och budgetlagen att Försvarsmakten behöver bemyndiganden för att ha befogenhet att göra beställningar av försvarsmateriel som innebär utgifter för staten efter innevarande budgetår. Företrädare för Försvarsmakten upplever att bemyndiganden inte är en garanti för att statsmakterna kommer att tilldela pengar när Försvarsmakten ska betala sina materielbeställningar.

I intervjuer har företrädare för Försvarsmakten förklarat att Försvarsmakten måste ha beredskap för att statsmakterna kan behöva ändra inriktning för försvaret. Statsmakterna har beslutat om att försvaret ska kunna förändras i takt med omvärlden. Inom Försvarsmakten finns det förståelse för att politikererna kan behöva ompröva tidigare beslut.

Utifrån Försvarsmaktens perspektiv är det dock viktigt att statsmakterna kan ge Försvarsmakten tillräckligt med tid att hantera förändringar. Plötsliga förändringar kan innebära stora utgifter för Försvarsmakten. Bland annat kan omförhandlingar med försvarsindustrin om materielbeställningar leda till stora utgifter för Försvarsmakten.

#### **Administrativt besvärligt**

En genomgång av Försvarsmaktens beställningar visar att beställningsverksamheten är mycket omfattande. I medeltal har Försvarsmakten ca 1 500 beställningar till FMV. Till detta kommer beställningar som Försvarsmakten

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

har till övriga stödmyndigheter. Underlaget som utgör grunden för beräkningar av Försvarsmaktens bemyndigandebehov är sålunda mycket omfattande.

Företrädare för Försvarsmakten har förklarat att myndigheten saknar administrativt stödssystem som kan hantera bemyndiganden. I dag genomför Försvarsmakten alla beräkningar manuellt vilket är mycket arbetskrävande.

### Statsmakterna har andra styrinstrument

Inom Försvarsmakten ställer man sig frågande till om det behövs bemyndiganden för att riksdagen ska kunna styra och kontrollera Försvarsmaktens materielanskaffning. Vid sidan om bemyndiganden har riksdagen bl.a. följande styrinstrument:

- Som framgått fastställer riksdagen försvarets inriktning och ekonomiska ramar genom försvarsbeslut. Regeringen beslutar om alla viktigare och större anskaffningsärenden. Riksdagen beslutar om den allra viktigaste materielanskaffningen, dvs. större vapensystem som t.ex. stridsflyplanet JAS 37 Gripen.
- Riksdagen beslutar om ett treårigt utgiftstak för staten fördelat på de fastställda utgiftsområdena. Regeringen och myndigheterna får inte överskrida utgiftstaket.
- Riksdagen beslutar i samband med den årliga budgetbehandlingen om statsbudgetens omfattning och inriktning för det närmaste följande budgetåret.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 4 Investeringar i infrastruktur utan bemyndiganden

**Sammanfattning:** Regeringen gör skillnader mellan olika utgiftsområden. Som framgått innebär regeringsformen att Försvarsmakten behöver bemyndiganden vid beställningar av försvarsmateriel m.m.

Enligt regeringens uppfattning behöver dock Vägverket och Banverket inga bemyndiganden för de ekonomiska förpliktelser som verken ingår till följd av investeringar i vägar och järnvägar. Regeringen menar att det räcker med riksdagens inriktningsbeslut samt de av regeringen godkända investeringsplanerna.

Sedan 1940-talet har ett system med bemyndiganden vuxit fram inom statsförvaltningen (SOU 1973:43). Tidigare hade långsiktiga ekonomiska åtaganden finansierats genom täckningsprincipen. Denna princip innebar att medel betalades ut samma år som betalningsåtagandet gjordes oavsett när utbetalningarna skulle genomföras. Detta medförde att vissa myndigheter fick stora anslagsbehållningar. För att få ned myndigheternas anslagsbehållningar började ett system med bemyndiganden att tillämpas.

System med bemyndiganden har utvecklats i olika samhällssektorer. Något egentligt regelverk har emellertid inte funnits förrän lagen (1996:1059) om statsbudgeten kom som trädde i kraft 1996.

Enligt ESV har bemyndiganden hanterats på olika sätt i skilda delar av statsförvaltningen (ESV 1998:8). ESV menar att skillnaderna inneburit att statsmakterna inte kunnat få någon överblick över vad som avsågs med ett begärt bemyndigande. Det har funnits osäkerheter om vilken innebörd ett utnyttjat bemyndigande har och vilka konsekvenser det skulle få för t.ex. framtida anslag (ESV 1998:8).

Även regeringen gör skillnader mellan olika utgiftsområden. Som framgått används bemyndiganden inom försvarsområdet. Enligt regeringen behövs dock inga bemyndiganden när det t.ex. gäller statens långsiktiga ekonomiska förpliktelser vid investeringar i vägar och järnvägar. Regeringen menar att det räcker med riksdagens inriktningsbeslut och att regeringen beslutar om investeringsplaner för vägar och järnvägar. Nedan följer en beskrivning av planerings- och beslutsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar.

### Investeringar i vägar och järnvägar

#### **Planerings- och beslutsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar**

Riksdagen beslutar om inriktningen för investeringar i vägar och järnvägar genom 10-åriga inriktningsbeslut. Vart fjärde år tar riksdagen ställning till om inriktningen behöver ändras. I mars 1997 beslutade riksdagen om riktlinjerna för investeringar i infrastruktur för perioden 1998–2007 (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Under våren 2000 kommer regeringen att lägga fram en proposition om inriktningen för perioden 2002–2011.

Planeringsprocessen för perioden 1998–2007 började med att riksdagen våren 1994 begärde att en kommitté skulle tillsättas för att utarbeta en natio-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



nell plan för kommunikationerna i Sverige. Kommitténs arbete låg till grund för den proposition som regeringen lämnade inför riksdagens inriktningsbeslut för kommunikationer för åren 1998–2007. När riksdagen beslutat om inriktningen för infrastrukturinvesteringarna gav regeringen Vägverket och Banverket i uppdrag att upprätta planer för de nationella vägarna och järnvägarna. Därefter fastställde regeringen de båda planerna. Länsstyrelserna fastställde länsplaner för de statliga vägar och järnvägar som inte ingick i de nationella planerna.

*Det finns inga bemyndiganden för investeringar i vägar och järnvägar*

Genom inriktningsbeslut fastställer riksdagen inriktning och ekonomiska ramar för investeringar i vägar och järnvägar. Trafikuskottet har uttalat att riksdagens främsta uppgift inte är att ta ställning till enskilda infrastrukturinvesteringar. Utskottet menar att riksdagen i stället ska ange övergripande mål och riktlinjer och fastställa ekonomiska ramar (bet. 1998/99:TU5).

Den planeringsram som riksdagen beslutade om för perioden 1998–2007 uppgick till 190 miljarder kronor. Ramen ska i första hand användas till investeringar i nationell och regional transportinfrastruktur samt drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

#### **Planeringsramar för vägar och järnvägar för perioden 1998–2007<sup>1</sup>**

	Miljarder kr
Investeringar i nationella stamvägar <sup>2</sup>	30,5
Investeringar i stomjärnvägar <sup>3</sup>	36,0
Investeringar i regional transportinfrastruktur	32,0
Drift och underhåll av statliga vägar	56,0
Drift och underhåll av statliga järnvägar	27,0
Kompletterande åtgärder inom miljö- och trafiksäkerhet	8,5
<b>Totalt</b>	<b>190</b>

<sup>1</sup> Det finns en rad infrastrukturprojekt som inte finansieras med anslag. Regeringen har beräknat att projekt med s.k. alternativa finansieringsformer uppgår till ca 50 miljarder kronor. Det är osäkert i vilken grad investeringarna kommer att belasta statsbudgeten. Till viss del ska de olika projekten finansieras med avgifter. Till projekten hör bl.a. Öresundsförbindelsen med anslutningar, Dennispaketets vägprojekt, Arlandabanan, Botniabanan, ny förbindelse över gränsen till Norge på väg E6 samt nya vägar inom ramen för Göteborgsöverenskommelsen.

<sup>2</sup> Nationell väghållningsplan.

<sup>3</sup> Stomnätsplan.

Källa: Prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/96:174

Av lagen (1996:1059) om statsbudgeten följer att infrastrukturella investeringar ska finansieras med anslag om inte riksdagen beslutar om annat (22 §). Finansutskottet har uttryckt att anslagsfinansiering av infrastrukturella investeringar ger riksdagen bättre överblick och större inflytande än vid lånefinansiering (bet. 1997/98FiU:27). Både Vägverket och Banverket finansierar huvuddelen av sina investeringar genom årliga anslag.

De verksamheter som Vägverket och Banverket bedriver innebär ofta att verken ingår långsiktiga avtal med externa entreprenörer om ekonomiska förpliktelser för flera år framåt i tiden. Avtalen omfattar både investeringar och drift och underhåll av vägar och järnvägar.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

Enligt regeringens bedömning behöver varken Vägverket eller Banverket särskilda bemyndiganden för myndigheternas förpliktelser. När det gäller Vägverket har regeringen i budgetpropositionen för år 1999 respektive 2000 uttryckt:

”Regeringen bedömer inte att Vägverket behöver några särskilda bemyndiganden för ekonomiska förpliktelser. Investeringsverksamheten är reglerad genom riksdagens inriktningsbeslut samt genom fastställda och lagakraftsvunna investeringsplaner”

Källa: Budgetpropositionen för år 2000, utg.omr. 22 Kommunikationer, s. 48

I övrigt har regeringen inte kommenterat varför det inte behövs bemyndiganden för ekonomiska förpliktelser vid investeringar i vägar och järnvägar.

Trafikutskottet har inte haft några invändningar mot att regeringen och myndigheterna utan bemyndiganden från riksdagen ikläder staten ekonomiska förpliktelser. Tjänstemän i trafikutskottet konstaterar att Vägverkets och Banverkets planeringsramar omfattar en större mängd investeringsobjekt. Ett system med bemyndiganden skulle därför medföra stort administrativt merarbete för de båda verken.

Tjänstemän i Näringsdepartementet har förklarat att statsmakterna genom planeringsprocessen för infrastrukturinvesteringar har goda möjligheter att både styra och kontrollera investeringarna. Enligt regeringens uppfattning behövs därför inga bemyndiganden från riksdagen för att regeringen eller myndigheterna ska kunna ingå ekonomiska förpliktelser som innebär utgifter under senare år än vad statsbudgeten avser.

Samtal med företrädare för Vägverket och Banverket visar att myndigheterna inte har något intresse av att statsmakterna inför bemyndiganden för investeringar i infrastruktur. Av samtalen framgår att statsmakterna genom riksdagens inriktningsbeslut och regeringsbeslut har goda instrument att styra och kontrollera investeringarna. Myndigheternas uppfattning är att riksdagen genom myndigheternas och regeringens återrapportering får full insyn i investeringarna.

Företrädare för Vägverket konstaterar också att bemyndiganden skulle medföra stort administrativt besvär för verket. Vägverket ingår varje år avtal med ett stort antal entreprenörer.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 5 I vilken grad riksdagen är bunden av sina bemyndiganden

**Sammanfattning:** Regeringen har ansvar att fullfölja de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal. Regeringen ska därför kunna utgå från att riksdagen anvisar anslag i enlighet med beviljade bemyndiganden.

### Riksdagens inriktningsbeslut

Enligt regeringsformen (9 kap. 7 §) kan riksdagen besluta om riktlinjer för viss verksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser. Detta gör riksdagen genom inriktningsbeslut som kan avse t.ex. materielanskaffning inom försvaret eller investeringar i infrastruktur.

Av förarbetena till regeringsformen framgår att inriktningsbeslut inte är rättsligt bindande men kan få stor betydelse för riksdagens framtida handlingsfrihet (prop. 1973:90, SOU 1972).

Nils Stjernquist, professor i statsvetenskap, menar att man måste skilja på politiskt och juridiskt ansvar. När riksdagen gör undantag från sina riktlinjer kan det ibland uppfattas som olagligheter. Myndigheter och folk i allmänhet kan uppleva att politikerna sviker sina löften. Trots att inriktningsbeslut inte är rättsligt bindande kan det därför uppstå en ”svekdebatt” om politikerna ändrar sig i förhållande till tidigare riktlinjer (Stjernquist 1992).

Finansdepartementet har också konstaterat att riksdagens inriktningsbeslut inte har någon rättslig verkan. Ett inriktningsbeslut innebär inte att riksdagen förbinder sig att anslå de medel som myndigheterna behöver under kommande budgetår för att finansiera anskaffningen eller investeringarna. Myndigheter som är beroende av anslagsmedel för att kunna finansiera en investering måste räkna med att det inte är säkert att riksdagen kommer att tilldela de anslag som riksdagen har aviserat i samband med ett inriktningsbeslut (Finansdepartementets cirkulär nr 1999:5).

### Riksdagen kan ändra sina bemyndiganden

Enligt regeringsformen (9 kap. 5 §) kan riksdagen på tilläggsbudget göra nya beräkningar av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag. Riksdagen kan också ändra sina bemyndiganden. Regeringsskiften, beslut om nedskärningar, nya prioriteringar m.m. kan innebära att riksdagen ändrar tidigare lämnade bemyndiganden.

Som framgått beslutade riksdagen våren 1999 att ändra inriktning för försvaret i förhållande till 1996 års försvarsbeslut. Utifrån riksdagens ställningstagande utarbetade Försvarsmakten en ny materielplan. FMV genomförde på uppdrag av Försvarsmakten omförhandlingar med försvarsindustrin. Vid budgetbehandlingen hösten 1999 tog riksdagen ställning till en ny bemyndiganderam för år 2000. Den nya bemyndiganderamen byggde på den inriktning som riksdagen beslutade om för försvaret i samband med kontrollstationen våren 1999.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

## **Regeringen ska kunna utgå från att riksdagen tilldelar anslag i enlighet med bemyndigandena**

Som framgått innebär ett bemyndigande att riksdagen ger regeringen och dess myndigheter befogenhet att ingå ekonomiska förpliktelser som innebär framtida utgifter för staten. Genom bemyndiganden kan FMV ingå långsiktiga avtal med industrin. De avtal som FMV tecknar med industrin är rättsligt bindande. Staten riskerar därför skadestånd om FMV inte kan fullfölja avtalen.

Riksdagen har konstaterat att regeringen har ansvar att fullfölja de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal (bet. 1996/97:KU3 s. 20). Om riksdagen inte skulle besluta om anslag i enlighet med beviljade bemyndiganden skulle staten kunna försättas i en svår situation. Finansutskottet har uttalat att regeringen ska kunna räkna med att riksdagen tilldelar anslag i enlighet med de bemyndiganden som riksdagen tagit ställning till (bet. 1998/99:FiU1 s. 211).

Finansdepartementets uppfattning är att riksdagen är bunden att anvisa anslag för de bemyndiganden där regeringen eller myndigheterna har utestående förpliktelser. Om FMV ingår civilrättsliga avtal med industrin med stöd av bemyndiganden har riksdagen enligt Finansdepartementet i praktiken skyldighet att tilldela erforderligt anslag när beställningen ska betalas (Finansdepartementets cirkulär nr 1995:5).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1

## 6 Revisorernas överväganden

### Regeringsformen kräver bemyndiganden

Regeringsformen är tydlig. Regeringen får inte använda statens medel på annat sätt än riksdagen har bestämt (9 kap. 2 §). Regeringen får heller inte utan riksdagens bemyndigande ikläda staten ekonomiska förpliktelser (9 kap. 10 §).

Som framgått gör regeringen skillnader mellan olika utgiftsområden. Enligt regeringens uppfattning behövs bemyndiganden inom försvarsområdet. Regeringen anser dock att det inte behövs några bemyndiganden från riksdagen för de avtal som Vägverket och Banverket tecknar med externa entreprenörer. Regeringen menar att det räcker med riksdagens inriktningsbeslut och att regeringen beslutar om investeringsplaner för vägar och järnvägar.

Tidigare avsnitt visar att det inte finns några större principiella skillnader i planerings- och beslutsprocesserna mellan utgiftsområdena 6 Totalförsvar och 22 Kommunikationer. Både när det gäller anskaffning av försvarsmateriel och investeringar i infrastruktur fastställer riksdagen de långsiktiga ramarna. Därefter beslutar regeringen om den närmare inriktningen. Regeringen beslutar om omkring 90 % av all materielanskaffning inom försvaret. Regeringen fastställer också investeringsplanerna för vägar och järnvägar.

Utgiftsområde	Riksdagen beslutar om inriktning och ekonomiska ramar	Regeringen beslutar om den närmare inriktningen	Regeringen anser att det behövs bemyndiganden
6 Totalförsvar	Ja	Ja	Ja
22 Kommunikationer	Ja	Ja	Nej

Revisorerna finner ingen anledning till att regeringen ska behandla de båda utgiftsområdena olika. Av regeringsformen följer att det krävs bemyndiganden när regeringen eller myndigheterna tecknar långsiktiga avtal med entreprenörer som innebär ekonomiska förpliktelser för staten.

### Prognoser och kontroll

Enligt 44 § lag (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen till riksdagen varje år redovisa statens ekonomiska förpliktelser. Regeringen är också enligt budgetlagen skyldig att lämna prognoser till riksdagen över bl.a. anslagsutfall.

Med hjälp av bemyndiganden kan statsmakterna och myndigheterna bilda sig en uppfattning om hur stor anslagsbelastningen blir för kommande budgetår. Genom bemyndiganden har också statsmakterna och myndigheterna möjlighet att kontrollera att myndigheternas verksamhet befinner sig inom de ekonomiska ramar som statsmakterna beslutat om. Om prognoserna skulle visa på ett oönskat utfall kan riksdagen, regeringen eller myndigheten vidta nödvändiga åtgärder.

Tanken med bemyndiganden är att ett anslag i framtiden kommer att användas för att infria en ekonomisk förpliktelse. Finansutskottet har framhållit

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

att riksdagen vid beslut om bemyndiganden bör göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut (bet. 1998/99:FiU1).

Enligt revisorernas uppfattning har regeringens redovisning av bemyndiganden till riksdagen förbättrats de senaste åren. Av redovisningen i budgetpropositionen är det emellertid svårt att se kopplingen mellan den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till och materielanskaffningen. I sin redovisning i budgetpropositionen nämner inte regeringen vilka materielobjekt som ingår i bemyndiganderamen. Inte heller finns det uppgifter om vilka objekt som innebär nya respektive infriade ekonomiska förpliktelser. Utifrån budgetpropositionen har riksdagen små förutsättningar att vid beslut om bemyndiganden göra en lika noggrann prövning som vid anslagsbeslut.

## Revisorernas förslag

### Översyn av hantering, lagar och förordningar

Enligt revisorernas mening finns det anledning att regeringen ser över hur bemyndiganden hanteras inom de olika utgiftsområdena.

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur regeringen och myndigheterna i riksdagens samtliga utgiftsområden hanterar bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär. I redovisningen bör regeringen klargöra motiven till varför det finns skillnader i hanteringen mellan de olika utgiftsområdena.

Samtidigt kan det finnas anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden. Som framgått uppfattar både regeringen, Vägverket, Banverket och Försvarsmakten att riksdagen kan kontrollera långsiktiga investeringar genom andra verktyg än bemyndiganden.

Inom Regeringskansliet arbetar man med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten (VESTA-projektet). I budgetpropositionen för år 2000 har regeringen deklarerat att regeringen avser analysera hur den ekonomiska styrningen i staten kan utvecklas. Ett första resultat av analysen kommer regeringen att presentera sommaren 2000 som en rapport i departementsserien. Företrädare för VESTA-projektet har som målsättning att styrningen av staten successivt kommer att reformeras under perioden 2001–2004.

Revisorerna föreslår att regeringen ser över de lagar och förordningar som reglerar hanteringen av statens ekonomiska förpliktelser. Revisorerna anser att regeringen ska återkomma till riksdagen med en redogörelse av denna översyn.

### Förslag om bättre redovisning till riksdagen

Som framgått saknas det i budgetpropositionen en koppling mellan den bemyndiganderam som riksdagen tar ställning till och materielanskaffningen. I budgetpropositionen får riksdagen ingen information om vilka materielobjekt bemyndiganderamen består av. Samtidigt får riksdagen god uppfattning om huvuddelen av materielanskaffningens innehåll och omfattning genom regeringens redovisning av objektsramar. Inför riksdagens behandling av 2000

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

års budget presenterade regeringen objektsramarna i en särproposition (prop. 1999/2000:30). Objektsramarna omfattar över 85 % av all materielanskaffning.

Enligt revisorernas mening bör regeringen informera riksdagen om vilka materielobjekt bemyndiganderamen består av. Regeringen bör också klargöra på vilket sätt bemyndigandena har använts. Mot bakgrund av att objektsramarna utgör huvuddelen av materielanskaffningen kan regeringens redovisning av bemyndiganden utgå från objektsredovisningen enligt principerna nedan. Exemplet avser hur budgetpropositionen skulle kunna utformas för budgetåret 2001.

#### **Exempel på hur bemyndiganderamen kan redovisas med hjälp av objektsramar**

Den föreslagna bemyndiganderamen för år 2001 består av följande objektsramar

<b>Objektsram</b>	<b>Bemyndigande</b>
<b>Exempel</b>	<b>Miljoner kr</b>

#### **Föreslagen bemyndiganderam för år 2001**

*varav objektsramar utgör (%)*

#### **Objektsramar**

JAS 39 Gripen

Spanings- och eldledningsradar (Arte 740)

Stridsvagn 121/122 Leopard

Måldeckerande artillerigranat (Bonus)

Splitterskyddad 120 mm granatkastare (Amos)

Stridsfordon 90

Korvett av Visbyklass

Torpeder

Flygburet radarsystem (FSR 890)

Försvarsmaktens IT-system

Utvecklingen av framtida ledningssystem

System för att redovisa krigsförband

Mjukvarusystem

Taktiskt informationssystem

#### **Summa**

Revisorerna har förståelse för att en utförlig redovisning av materielanskaffningen kan innehålla hemliga uppgifter. Dels handlar försvarsfrågor om rikets säkerhet, dels behövs en viss affärssekretess när FMV förhandlar med industrin.

Ledamöterna i försvarsutskottet har möjlighet att informera sig om försvaret genom andra kanaler än propositioner och skrivelser (studiebesök, föredragningar, personliga kontakter m.m.). För riksdagens övriga ledamöter och för den intresserade allmänheten kan det emellertid vara svårare att tillgodogöra sig information om försvaret.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

Revisorerna anser att regeringens redovisning till riksdagen i största möjliga mån ska vara öppen. Öppna redovisningar innebär också att en intresserad allmänhet kan ta del av regeringens bedömningar och delta i den försvarspolitiska diskussionen.

#### *Längre tidsserier*

I regleringsbrevet till Försvarsmakten begär regeringen att Försvarsmakten ska bedöma myndighetens årliga behov av bemyndiganden tre år framåt i tiden. Därutöver ska Försvarsmakten bedöma hur bemyndigandena utvecklas efter tre år.

I budgetpropositionen lämnar regeringen förslag till bemyndiganderam för kommande budgetår. Som framgått lämnade regeringen i budgetpropositionen för år 2000 förslag till bemyndiganderam på knappt 77 miljarder kronor för det militära försvaret för år 2000.

I budgetpropositionen finns det emellertid inga beräkningar över hur bemyndiganderamen förväntas utvecklas efter år 2000. Utifrån budgetpropositionen är det därmed svårt att bilda sig en uppfattning om hur bemyndigandena beräknas utvecklas framåt i tiden.

Revisorerna föreslår att regeringen redovisar hur bemyndiganderamen och de ekonomiska förpliktelserna årsvis beräknas bli tre år framåt i tiden. Regeringen bör därutöver i budgetpropositionen bedöma hur bemyndigandena utvecklas efter tre år.

För att kunna dra slutsatser om hur bemyndigandena har utvecklats bör budgetpropositionen innehålla uppgifter om utvecklingen under de senaste fem åren. Exemplet nedan avser hur budgetpropositionen skulle kunna utformas för budgetåret 2001.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1



### Bemyndiganden om ekonomiska förpliktelser

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003-
Utestående förpliktelser vid årets början	utfall	utfall	utfall	utfall	prognos	beräknat	beräknat	beräknat	beräknat
Nya förpliktelser									
Infriade förpliktelser <sup>1</sup>									
Utestående förpliktelser vid årets slut									
Erhållen/föreslagen/beräknad bemyndiganderam									

1. Utgiftsutfall till följd av ingångna förpliktelser

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

•  
Bilaga 1

### Bättre administrativt stöd till Försvarmakten

Som framgått är Försvarmaktens beställningsverksamhet mycket omfattande. I medeltal har Försvarmakten över 1 500 beställningar till FMV och de övriga stödmyndigheterna.

Försvarmakten saknar i dag administrativt stödssystem som kan hantera bemyndiganden. Försvarmakten genomför därför alla beräkningar manuellt vilket är mycket arbetskrävande.

Enligt förordning (1998:417) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska ESV erbjuda statliga myndigheter ekonomiadministrativa system. ESV ska också kunna erbjuda administrativt stöd i form av utbildning och liknande.

Enligt revisorernas uppfattning är det angeläget att Försvarsmakten har tillgång till administrativt stödsystem som kan hantera bemyndiganden. Revisorerna föreslår att regeringen ger ESV i uppdrag att tillsammans med Försvarsmakten utveckla de administrativa rutinerna och stöden för bemyndiganden.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1

# Bilaga 1 Utvecklingen av bemyndiganden

Utvecklingen av beviljade bemyndiganden från  
budgetåret 1990/91 till 1993/94

<u>Beviljade bemyndiganden</u>	<u>miljoner kronor</u>
<b>Budgetåret 1990/91</b> (bet. 1989/90:FöU7)	
<i>Arméförband</i>	5 779
<i>Marinförband</i>	5 072
<i>Flygvapenförband</i>	8 321
<i>Operativ ledning</i>	266
<b>Summa</b>	<b>19 437</b>
<b>Budgetåret 1991/92</b> (bet. 1990/91:FöU8)	
<i>Arméförband</i>	3 029
<i>Marinförband</i>	3 999
<i>Flygvapenförband</i>	16 960
<i>Operativ ledning</i>	265
<b>Summa</b>	<b>24 253</b>
<b>Budgetåret 1992/93</b> (bet. 1991/92:FöU12)	
<i>Arméförband</i>	8 203
<i>Marinförband</i>	4 600
<i>Flygvapenförband</i>	10 779
<i>Operativ ledning</i>	148
<b>Summa</b>	<b>23 730</b>
<b>Budgetåret 1993/94</b> (bet. 1992/93:FöU9)	
<i>Arméförband</i>	13 442
<i>Marinförband</i>	5 127
<i>Flygvapenförband</i>	2 194
<i>Operativ ledning</i>	251
<b>Summa</b>	<b>21 014</b>

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 1

Utvecklingen av beviljade bemyndiganden från  
budgetåret 1994/95 till 2000

Beviljade bemyndiganden	miljoner kronor
<b>Budgetåret 1994/95</b> (bet. 1993/94:FöU9)	
Försvarmakten	7 893
Investeringar i befästningar m.m till Försvarmakten	600
<b>Summa</b>	<b>8 493</b>
<b>Budgetåret 1995/96<sup>1</sup></b> (bet. 1994/95:FöU4)	
Försvarmakten	55 800
Investeringar i anslagsfinan- sierade anläggningar	265
<b>Summa</b>	<b>56 065</b>
<b>Budgetåret 1997</b> (bet. 1996/97:FöU1)	
Försvarmakten	66 607
Investeringar i anslagsfinan- sierade anläggningar	328
<b>Summa</b>	<b>66 935</b>
<b>Budgetåret 1998</b> (bet. 1997/98:FöU1)	
Försvarmakten	83 505
Investeringar i anslagsfinan- sierade anläggningar	458
<b>Summa</b>	<b>83 963</b>
<b>Budgetåret 1999</b> (bet. 1998/99:FöU1)	
Materiel m.m. och investe- ringar (Anslag A3)	90 051
<b>Summa</b>	<b>90 051</b>
<b>Budgetåret 2000</b> (bet. 1999/20:FöU1)	
Materiel m.m. och investe- ringar (Anslag A3)	76 521
<b>Summa</b>	<b>76 521</b>

<sup>1</sup> Avser 18 månader.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 1

## Bilaga 2 Regeringens redovisning av objektsramar i propoposition 1999/2000:30

### Objektsramar

I syfte att förbättra styrning och uppföljning av materieförsörjningen har regeringen beslutat att s.k. objektsramar successivt skall införas för större materielinvesteringar. Erfarenheterna från JAS 39 Gripen's investeringsram har utgjort grundläggande utgångspunkt för utformning av de övriga objektsramarna. Fortsättningsvis kommer verksamheten inom JAS 39 Gripen-programmet och verksamheten inom de övriga större materielssystem som kommer att styras med objektsramar att redovisas samlat under redovisningen av objektsramar.

En objektsram innebär inte en anslagstilldelning utan är ett sätt för regeringen att styra och följa upp större materielinvesteringar. En objektsram skall bestå av ett väldefinierat materielinnehåll, en ekonomisk ram samt en tidsplan. Dessa tre komponenter skall tillsammans utgöra ramen. Det är regeringen som fastställer objektsramen och beslutar om anskaffningar inom varje objektsram. Objektsramarna skall årligen redovisas av Försvarmakten till regeringen. Regeringen informerar årligen riksdagen om utvecklingen inom respektive objektsram.

Nedan lämnas en redogörelse för de nu aktuella materielprojekten som skall styras och följas upp med objektsramar. Försvarsutskottet har anfört att regeringens redogörelse för viktigare materielssystem i s.k. objektsramar är ett betydande framsteg för att ge riksdagen en bättre helhetsbild av materielfrågorna (bet. 1998/99: FöU1, rskr. 1998/99:222). Utskottet konstaterar även att en redovisningsstruktur aldrig blir helt färdigutvecklad och anmodar därför regeringen att successivt förbättra utformningen av riksdagens beslutsunderlag i materielärenden och övriga investeringar. Vidare saknar utskottet en redovisning i objektsramform av ett gemensamt ledningssystem. Redovisningen har därför utvecklats från förra året för att ge riksdagen en tydligare helhetsbild av de större materielanskaffningarna.

Regeringen har tidigare fastställt att anskaffning och uppföljning av materiel till JAS 39 Gripen och anskaffning och uppföljning av spanings- och eldledningsradar för kustförsvarsförbanden (Arte 740) fortsättningsvis skall styras med objektsramar.

Regeringen avser att successivt i regleringsbrevet fastställa objektsramar för de övriga större materielinvesteringarna. Försvarmakten har den 15 november 1999 lämnat in en uppdaterad materielplan i 2000 års prisläge som underlag för regleringsbrevet. Materielplanen är under beredning i Regeringskansliet. Objektsramarna som redovisas nedan är angivna i 1999 års prisläge och utgår från Försvarmaktens materielplan från den 15 juni 1999.

#### Generellt för samtliga objektsramar

Om inget annat sägs under respektive objektsram skall varje objektsram innehålla reserver, Försvarets materielverks kostnader, räntekostnader för förskott till industrin och för Försvarets materielverks rörelsekapital.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

### **JAS 39 Gripen**

Regeringen har tidigare år i särskilda redovisningar eller som bilagor till budgetpropositionen årligen redovisat verksamheten inom JAS 39 Gripen-programmet. Regeringen angav i budgetpropositionen för år 2000 att regeringen skulle återkomma i den redovisning av objektsramar som sker i denna proposition med en redovisning av JAS 39 Gripen-systemet (prop. 1999/2000:1 utg. omr. 6 Totalförsvaret).

### **JAS 39 Gripen, 1997 års JAS-ram**

JAS 39 Gripen-systemet anskaffas bl.a. för att i samma flygplanstyp kunna uppnå förmåga att lösa jakt-, attack- och spaningsuppgifter. Systemet skall vara så anpassat och uthålligt att uppgifterna kan lösas mer än 30 år framåt i tiden. JAS 39 Gripen ersätter successivt de olika versionerna av Viggen-systemet.

Objektsramen, som den definierades år 1997, omfattar tiden fr.o.m år 1997 t.o.m. år 2006 och innehåller anskaffning av 174 flygplan (varav 28 tvåsitsiga), utvecklingsarbete, vidareutveckling, modifieringsåtgärder, underhållssystem, anpassningsprogram, sensor- och motmedelssystem, kommunikationssystem, planerings- och utvärderingssystem, flygutbildningssystem, radarjaktrobot, spaningskapsel, ammunition till automatkanon och gemensamma kostnader.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall uppgå till 81 168 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 18 259 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

### **Omdefinierad JAS-ram, 1999 års JAS-ram**

Mot bakgrund av den ominriktning som nu pågår av Försvarmakten och de omförhandlingar som genomförts med försvarsindustrin måste 1997 års JAS-ram omdefinieras till såväl innehåll som tid och ekonomi. Regeringen avser fortsättningsvis att styra anskaffningen av JAS 39 Gripen-systemet inom följande ram. Denna nya JAS-ram avses definitionsmässigt benämnas 1999 års JAS-ram.

Objektsramen omfattar fortsättningsvis tiden fr.o.m år 1997 t.o.m. år 2009 och innehåller fortfarande anskaffning av 174 flygplan (varav 28 tvåsitsiga) dock med en senarelagd leveranstakt av flygplanen. Vidare omfattar ramen liksom tidigare utvecklingsarbete, vidareutveckling, modifieringsåtgärder, underhållssystem, anpassningsprogram, sensor- och motmedelssystem, kommunikationssystem, planerings- och utvärderingssystem, flygutbildningssystem, jaktvapen (Amraam och Iris-T), spaningskapsel, ammunition till automatkanon och gemensamma kostnader. Inom dessa anskaffningar har reduceringar, ambitionssänkningar, omplaneringar och senareläggningar genomförts jämfört med planeringen i den tidigare ramen. Till den nya JAS-ramen tillförs vidareutveckling av de tvåsitsiga JAS 39 Gripen för att kunna inhämta information och leda och samordna flygstridskrafter. Vidare anskaffas attackvapen för informationskrigföring. Denna anskaffning består av laserutpekare och laserstyrda bomber, signalsökande robotar (Sead) samt precisionsvapen med lång räckvidd (LTA).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Regeringens samlade bedömning är att JAS 39 Gripen-systemet fortsätter att utvecklas enligt den planerade inriktningen. Erfarenheterna hittills visar att systemet väl uppfyller ställda krav och förväntningar. Till och med den 31 oktober 1999 har totalt 75 flygplan (28 ur delserie 1 och 47 ur delserie 2) levererats till Försvarsmakten. Programmet som helhet bedöms ha uppnått en god ekonomisk och teknisk säkerhet. Regeringen bedömer att den fortsatta inriktningen av planeringen kommer att medföra att JAS 39 Gripen-systemet kan svara upp mot de förmågor som efterfrågas framöver.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2009 totalt uppgå till 75 545 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 18 259 miljoner kronor i löpande priser av dessa utbetalats.

Försvarsmakten redovisar för år 2000 behov av 6 158 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsram JAS 39 Gripen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

## **Spanings- och eldledningsradar (Arte 740)**

### **Arte 740, 1998 års ram**

Arte 740 anskaffas för att inom kustförsvarsförbanden uppnå förmåga till ytspaning, spaning och invisning mot luftmål samt för att ersätta äldre mätstationer för sjömålseldledning. Studier har visat att det är tekniskt möjligt att tillverka en typ av radar som tillgodoser kraven på såväl spaning och invisning mot luftmål som ytspaning och eldledning mot sjömål. Arte 740 är en bepansrad fordonsmonterad radarstation.

Regeringen fastställde den 25 juni 1998 objektsram för Arte 740 m.m. Ramen omfattar tiden fr.o.m år 1996 t.o.m. år 2005 och innehåller studier, utveckling, serieförberedelser och serieanskaffning av 12 anläggningar och en markbunden referensanläggning. I objektsramen ingår därutöver anskaffning av fordon, radar, mastverk, lednings- och sambandsmateriel, simulator och installationskostnader.

Objektsramens ekonomiska plan uppgick till 711 miljoner kronor i 1998 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 6 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

### **Arte 740, 1999-års ram**

Mot bakgrund av den ominriktning som nu pågår av Försvarsmakten och de omförhandlingar som genomförts med försvarsindustrin behöver 1998 års objektsram omdefinieras till innehåll, tid och ekonomi. Regeringen avser fortsättningsvis att styra anskaffningen av Arte 740 inom följande ram.

Objektsramen omfattar fortsättningsvis tiden fr.o.m år 1996 t. o. m. år 2009 och innehåller studier, utveckling, serieförberedelser och serieanskaffning av sex anläggningar och en markbunden referensanläggning. I objektsramen ingår därutöver anskaffning av fordon, radar, mastverk, lednings- och sambandsmateriel, simulator och installationskostnader.

Arte 740 organiseras i amfibiebrigad och skall kunna utnyttjas över hela landet samt även i internationell verksamhet. Systemet avses utnyttjas för

spaning och invisning mot luftmål, underrättelseeldledning av alla typer av luftvärnsenheter, spaning mot sjömål, eldledning mot sjö- och markmål samt förbandsledning.

Regeringens bedömning är att genomförd studiefas av Arte 740 visar att systemet kan utvecklas enligt den planerade inriktningen. Programmet som helhet bedöms ha en god ekonomisk och teknisk säkerhet. Erfarenheterna hittills visar att systemet kommer att uppfylla ställda krav.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2009 totalt uppgå till 544 miljoner kronor i 1999 års prisläge.

Försvarsmakten redovisar för år 2000 behov av 95 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsram Arte 740.

### **Stridsvagn 121/122 Leopard**

Stridsvagnssystemet anskaffas för att förbättra markstridskrafternas mekanisering och förmåga till eldkraft, skydd och rörlighet.

Objektsramen omfattar tiden från år 1994 t.o.m. år 2008 och innehåller anskaffning och modifiering av 160 stridsvagnar av typmodell 121 samt anskaffning av 120 stridsvagnar av typmodell 122, tio bärgningsvagnar av typmodell 120, övningsammunition, minröjningsutrustning, minskydd och systemmateriel som består av reservdelar, utbytesenheter, dokumentation, ammunition, maskeringssystem, utbildningsanordningar, underhållsutrustning och studier av framtida modifieringar. Regeringen har hittills beslutat om anskaffning av 160 stridsvagn 121, 120 stridsvagn 122 och tio stycken bärgningsbandvagn 120 samt anskaffning av viss system-materiel.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2008 totalt uppgå till 9 426 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 3 689 miljoner kronor i löpande priser utbetalats. Regeringens bedömning är att systemet utvecklas enligt den planerade inriktningen. Programmet som helhet bedöms ha uppnått en god ekonomisk och teknisk säkerhet. Till och med den 1 oktober 1999 har samtliga 160 stridsvagn typ 121 och 66 av stridsvagn typ 122 levererats till Försvarsmakten. Erfarenheterna hittills visar att stridsvagnssystemet kommer att uppfylla ställda krav.

Försvarsmakten redovisar för år 2000 behov av 1 613 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

### **Måldetekterande artillerigranat (Bonus)**

Den måldetekterande artillerigranaten Bonus anskaffas för att med indirekt eld kunna bekämpa stridsfordon på långa avstånd och kompletterar därmed våra direktriktade pansarvärnssystem. Utvecklingen startade år 1990 och sker sedan år 1993 gemensamt med Frankrike.

Objektsramen omfattar tiden fr.o.m. år 1994 t.o.m. år 2006 och innehåller utveckling, serieförberedelser och anskaffning av granater. Regeringen har hittills beslutat om utveckling av måldetekterande substridsdelsammunition,

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



utveckling av måldetekterande substridsdelsgranat för artilleriet och serieförberedelser för Bonus.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2008 totalt uppgå till 1 106 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 345 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

Regeringens bedömning är att utvecklingsfasen av systemet utvisat att gransystemet uppfyller ställda krav. Samarbetet med Frankrike utvecklas väl.

Försvarsmakten redovisar för år 2000 behov av 73 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

#### **Splitterskyddad 120 mm granatkastare (Amos)**

Splitterskyddad granatkastare anskaffas för att erhålla förmåga till indirekt eld från ett fordon som har splitterskydd och hög rörlighet. Splitterskyddade 12 cm granatkastare avses införas i förband där den ersätter dagens 12 cm granatkastarsystem. Som granatkastarfordon kommer de bandgående stridsfordon 90 att användas för de förband som har stridsfordon 90 och ett hjulgående splitterskyddat fordon anskaffas för övriga förband.

Objektsramen omfattar tiden från år 1999 t.o.m. år 2008 och innehåller studier, utveckling och anskaffning av 44 kompletta bandgående system, 24 granatkastartorn för hjulgående splitterskyddade fordon, reservdelar, utbytesenheter, dokumentation och utbildningsanordningar. De hjulgående fordonen ingår inte i objektsramen.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2008 totalt uppgå till 1 421 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har inga medel utbetalats.

Försvarsmakten redovisar för år 2000 behov av 12 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

#### **Stridsfordon 90**

Stridsfordon 90-systemet anskaffas för att förbättra markstridskrafternas förmåga till eldkraft, skydd och rörlighet. Stridsfordon 90 är ett fordonssystem med lätta stridsfordon grundat på i huvudsak gemensamma komponenter med undantag av beväpning och specialutrustning i specialfordon.

Objektsramen omfattar tiden fr.o.m. år 1985 t.o.m. år 2005 och innehåller anskaffning av 509 stridsfordon 90 i olika versioner inklusive systemmateriel, utbildningsmateriel, övningsammunition, integrering av robot 55 och robot 56, modifiering av luftvärnskanonvagn 90 och stridsledningsvagn 90, minröjningsutrustning och tilläggsskydd för vagnar avsedda för internationell verksamhet. Regeringen har beslutat om anskaffning av samtliga stridsfordon 90.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2005 totalt uppgå till

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

10 159 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 4 854 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

Regeringens bedömning är att systemet utvecklats enligt den planerade inriktningen. Programmet som helhet bedöms ha uppnått en god ekonomisk och teknisk säkerhet. Till och med 31 oktober 1999 har 348 stridsfordon 90 levererats till Försvarmakten. Erfarenheterna hittills visar att stridsfordons-systemet väl uppfyller ställda krav.

Försvarmakten redovisar för år 2000 behov av 1 492 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

### **Korvett av Visbyklass**

Korvett av Visbyklass anskaffas för att bl.a. kunna lösa uppgifterna ubåtsjakt, minröjning, sjömålsbekämpning samt för att kunna utföra spanings-, bevaknings- och övervakningsuppgifter i samtliga konfliktnivåer.

Objektsramen omfattar tiden fr.o.m. år 1995 t.o.m. år 2009 och innehåller studier och projektering, anskaffning av totalt sex fartyg (delserie 1 om fyra fartyg och delserie 2 om två fartyg), ledningssystem, referensanläggning, utbildningsanläggning, motmedel, utveckling och anskaffning av kastsystem för ubåtsjaktraket, kommunikationsutrustning, IR-sensorer, vidareutveckling av helikopterhangar för lätt helikopter till fartygen i delserie 1, anskaffning av övrig vapenmateriel, minjaktsmateriel ROV-E, integrering av robot-system 15 till ledningssystemet, bas- och underhållssystem. Regeringen har hittills beslutat om studier, projektering och anskaffning av sex fartyg.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2009 totalt uppgå till 7 999 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 239 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

Regeringens bedömning är att utvecklingsfasen av systemet hittills utvisat att systemet uppfyller ställda krav. Första fartyget bedöms kunna levereras år 2001.

Försvarmakten redovisar för år 2000 behov av 283 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

### **Torpeder**

För förmåga till sjömålsbekämpning med ubåtar och ytstridsfartyg anskaffas torpeder. Objektsramen omfattar leveranser under tiden fr.o.m. år 1994 t.o.m. år 2004 och innehåller utveckling och anskaffning av tung torped (torped 62) till ubåtssystemen, livstidsförlängning av torped 45, modifiering av torped 62, omsättning av zonrör till tunga och lätta torpeder, anskaffning av torpedbärgningssystem. Regeringen har hittills beslutat om utveckling och anskaffning av torped 62.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari 1999 t.o.m. 31 december 2004 totalt uppgå till 1 208 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 408 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Regeringens bedömning är att utveckling och påbörjad anskaffning av torped 62 hittills utvisat att torpedsystemet kommer att uppfylla ställda krav. De första tunga torpederna levereras år 2000.

Försvarsmakten redovisar för år 2000 behov av 201 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

### **Flygburet radarsystem(FSR 890)**

FSR 890 är ett flygburet radarspaningssystem som skall utgöra en integrerad del av luft- och sjöbevakningen i fred och krig. FSR 890 anskaffas för att förbättra låghöjdstäckning, förbättra möjligheter att upptäcka små mål och medge en flexiblare taktisk förmåga för stridsledningssystemen.

Objektsramen omfattar leveranser under tiden fr.o.m. år 1985 t.o.m. år 2004 och innehåller utveckling och anskaffning av sex flygplan av typen Saab 340, utveckling och anskaffning av sex radarsystem, integration och verifiering i flygplanet, anskaffning av underhållssystem, utprovning och export.

Objektsramens ekonomiska planeringsram skall för den verksamhet som genomförts t.o.m. den 31 december 1998 och för den verksamhet som genomförs fr.o.m. 1 januari år 1999 t.o.m. 31 december år 2004 totalt uppgå till 3 152 miljoner kronor i 1999 års prisläge. Till och med den 31 december 1998 har 2 563 miljoner kronor i löpande priser utbetalats.

Regeringens bedömning är att anskaffningen av det flygburna radarspaningssystemet uppfyller ställda krav. Programmet som helhet bedöms ha uppnått en god ekonomisk och teknisk säkerhet. Det sista systemet är under leverans.

Försvarsmakten redovisar för budgetåret 2000 behov av 283 miljoner kronor för beställda och planerade leveranser inom objektsramen.

### **Försvarsmaktens IT-system**

Generellt gäller för materielanskaffning inom Försvarsmakten att IT-system i ökande grad utgör väsentliga delar i materielssystemen. Med IT-system avses här informationssystem för operativ och taktisk ledning inom det militära försvaret.

IT-området kännetecknas av korta livscyklar och en dynamisk utveckling av produkter på den kommersiella marknaden. En viktig förutsättning för att kunna dra nytta av den civila teknologin är därför att Försvarsmakten tillsammans med Försvarets materielverk och försvarsindustrin kan ha en planering som möjliggör att denna dynamik kan tillvaratas.

Utvecklingen av Försvarsmaktens ledningsorganisation pekar på behovet av att utveckla ledningssystemets tekniska delar efter en modell som medger stegvis utbyggnad av önskad funktionalitet. Det medför att utvecklingen kan ske i korta steg med tillvaratagande av bl.a. den civila utvecklingens produkter. Endast för sådana produkter som med nödvändighet behöver vara militärt unika samt för att tillgodose de särskilda kraven på IT-säkerhet måste enligt regeringens bedömning en särskild utveckling genomföras. Mot bakgrund av vad som ovan nämnts bedömer regeringen att successiva förändringar kan komma att erfordras avseende IT - system.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99 vol. 5 bilaga 2 utg.omr. 6 Totalförsvaret) redovisade regeringen sin avsikt att införa en objektsram för Försvarsmaktens IT-system. Försvarsmakten har den 27 september 1999 redovisat ett underlag som, efter viss komplettering, skapar förutsättningar för regeringen att fastställa objektsramen i regleringsbrevet för år 2000.

Regeringen bedömer att Försvarsmaktens objektsram för IT-system under perioden 2000 till 2004 kommer att omfatta utveckling av ett framtida ledningssystem med systemarkitektur, systemdesign och demonstrator, ett nytt system för att redovisa krigsförband samt anskaffning av ett särskilt mjukvarusystem och vidareutveckling av taktiska informationssystem.

Objektsramens ekonomiska planeringsram bedöms för den verksamhet som avses genomföras fr.o.m. 1 januari 2000 t.o.m. 31 december 2004 totalt uppgå till 1 058 miljoner kronor i 1999 års prisläge.

Nedan följer en närmare beskrivning av vad som kan ingå i objektsramen.

### **Utveckling av framtida ledningssystem**

Systemarkitektur innebär att regelverk för styrning av anskaffning av komponenter, produkter och system ingående i ledningssystemets tekniska delar utarbetas. Utvecklingsarbetet skall vidare möjliggöra att en modellbaserad kunskapshantering tas fram för ledningssystemen syftande till att skapa informationsöverläge i fred och krig. Arbetet skall även utgöra grunden för att tillgodose krav på informationssäkerhet. Anskaffade system skall vara kompatibla inom Försvarsmakten.

Systemdesign består av studier och utveckling av metoder och tekniska lösningar som grund för att realisera de funktionella krav som skall ställas på ledningssystemets tekniska delar.

Demonstrator omfattar studier samt prov och försök med att realisera funktionalitet i olika miljöer i syfte att tidigt kunna verifiera ledningssystemets samtliga delar.

### **System för att redovisa krigsförband**

Utveckling av ett för Försvarsmakten gemensamt system som stödjer ominriktning och utveckling av ny insatsorganisation. Verksamhetsanalyser genomförs och ett anskaffningsunderlag utformas.

### **Mjukvarusystem**

För att uppnå tillräcklig säkerhet och kostnadseffektivitet vid drift och förvaltning av befintliga och tillkommande informationssystem anskaffas ett särskilt mjukvarusystem som komplement till operativsystem, kommunikationssystem och funktionssystem. Detta mjukvarusystem kan i många fall vara en förutsättning för att säkerhetsföreskrifterna skall kunna följas.

### **Taktiska informationssystem**

Mark-, sjö- och luftstridskrafternas taktiska informationssystem bör vidareutvecklas i sådan omfattning att de kan användas som interimslösningar vid

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

utbildning, övning och insatser. Hänsyn skall tas till internationella standarder syftande till ökad interoperabilitet vid internationella operationer. De bör också vara kompatibla inom Försvarsmakten. Prototyper prövas på förband parallellt med utvecklingsarbetet. Säkerhetslösningar vidareutvecklas och kunskapen från tidigare arbete skall tillvaratas.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## Referenser

*Bemyndiganden*, Försvarsmakten den 28 januari 1997.

ESV 1998:8, *Bemyndiganden enligt anslagsförordningen 19–20§§*, Ekonomistyrningsverket 1999.

Stjernquist Nils, *Riktlinjer i svensk offentlig rätt*, festskrift till Håkan Holmberg publicerad i Förvaltningsrättslig tidskrift 1992.

SOU 1973:43, *Budgetreform*.

*Utformning av budgetpropositionen för 2000*, Cirkulär från Finansdepartementets budgetavdelning (1999:5).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1

## Sammanställning av remisser vid remittering av revisorernas rapport Bemyndiganden med utgångspunkt i försvaret (1999/2000:8)

Myndigheter under regeringen har anmodats yttra sig över rapporten. Expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen har givits tillfälle att yttra sig. Samtliga remissinstanser har lämnat remissvar till revisorerna. Remissinstanserna är:

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet

Expeditionschefen i Finansdepartementet

Expeditionschefen i Näringsdepartementet

Försvarsmakten

Försvarets materielverk

Ekonomistyrningsverket

Banverket

Vägverket

### Expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen

Expeditionscheferna i Försvars-, Finans- och Näringsdepartementen har yttrat sig gemensamt över revisorernas rapport.

Expeditionscheferna instämmer med revisorerna om att regeringen gör skillnader mellan olika utgiftsområden när det gäller hanteringen av bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär. Expeditionscheferna vill dock framhålla att Finansdepartementet under de senaste åren har arbetat med att få till stånd en bättre och mer enhetlig redovisning av bemyndiganden i budgetpropositionen. I samband med det årliga budgetarbetet gör Regeringskansliet en genomgång av samtliga bemyndiganden. I budgetpropositionen finns en sammanfattande redovisning av bemyndigandena.

Av expeditionschefernas yttrande framgår vidare att Regeringskansliet överväger att övergå till ett system med bemyndiganden också när det gäller investeringar i vägar och järnvägar.

Expeditionschefen i Försvarsdepartementet anser att hanteringen av Försvarsmaktens bemyndiganden i huvudsak fungerar bra. Expeditionschefen betonar att Försvarsdepartementet på senare år lagt ökad vikt vid departementets och Försvarsmaktens hantering av bemyndiganden.

Expeditionscheferna hänvisar till VESTA-projektet när det gäller revisorernas uppfattning om att det finns anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden och andra ekonomiska åtaganden av långsiktig natur. VESTA-projektet gör en generell översyn av lagar och förordningar. VESTA-projektet genomför också en speciell utred-

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 2

ning med avseende på styrning av investeringar. Enligt expeditionschefen kommer bemyndiganden att behandlas av denna speciella utredning.

Expeditionscheferna ställer sig tveksamma till revisorernas förslag om att budgetpropositionen bör innehålla uppgifter om hur bemyndiganderamen beräknas bli tre år framåt i tiden. Enligt expeditionscheferna skulle tidsserier med bemyndiganden tre år framåt bli så otillförlitliga att informationsvärdet skulle kunna ifrågasättas. Expeditionscheferna är också tveksamma till revisorernas förslag om att budgetpropositionen bör innehålla uppgifter om hur bemyndigandena utvecklats de senaste fem åren. Expeditionscheferna bedömer att nuvarande ordning i budgetpropositionen med tidsserier på två år är tillräckligt underlag för att riksdagen ska kunna ta ställning till regeringens förslag om bemyndiganden. Expeditionscheferna anser att brist på utrymme i budgetpropositionen är ett ytterligare argument mot femåriga tidsserier.

### **Försvarsmakten**

Försvarsmakten delar i allt väsentligt revisorernas slutsatser i rapporten.

Försvarsmakten biträder revisorernas förslag om att regeringen bör göra en översyn av hur regeringen och myndigheterna hanterar bemyndiganden. Vidare instämmer Försvarsmakten med revisorerna om att det finns anledning för statsmakterna att se över de lagar och förordningar som reglerar bemyndiganden.

Försvarsmaktens uppfattning är att myndighetens hantering av bemyndiganden kan förenklas även med gällande lagstiftning. Försvarsmakten har därför påbörjat ett sådant förbättringsarbete inom ramen för gällande bestämmelser.

### **Försvarets materielverk**

Försvarets materielverk delar i allt väsentligt revisorernas slutsatser i rapporten. Materielverket bifaller revisorernas förslag om att det finns anledning att regeringen ser över hur bemyndiganden hanteras inom olika utgiftsområden.

Försvarets materielverk önskar ge kompletterande information till rapporten om varför bemyndigandena ökat så pass kraftigt under 1990-talet. Av revisorernas rapport framgår att främsta orsaken till att bemyndigandena ökade var att statsmakterna under 1990-talet beslutade om några stora materielobjekt. Enligt Försvarets materielverk finns det också andra faktorer som starkt har inverkat på hur bemyndigandena har utvecklats. Dessa faktorer medför svårigheter när man jämför hur bemyndigandena har utvecklats över tid.

Fram till den 30 juni 1994 hade Försvarets materielverk ansvaret att administrera bemyndiganden för anskaffning av försvarsmateriel. I samband med att Försvarsmakten den 1 juli 1994 övertog ansvaret för att hantera bemyndiganden infördes också en ny modell för bemyndiganden.

Med den nya modellen började Försvarsmakten inkludera planerad anskaffning i bemyndigandebehovet. Fram till den 30 juni 1994 hade bemyndi-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2



gandena endast omfattats av beslutad anskaffning med faktiska leverantörsbeställningar.

En annan skillnad är att Försvarets materielverk från den 1 juli 1994 är avgiftsfinansierad. Tidigare finansierades Försvarets materielverk med anslag. Från den 1 juli 1994 ingår i bemyndigandebehovet det som motsvarar materielverkets tidigare anslag.

Försvarets materielverk uppger slutligen att den fulla tillämpningen av anslagsförordningen (1996:1189) från år 1996 också har bidragit till ett ökat behov av bemyndiganden.

### **Ekonomistyrningsverket**

Ekonomistyrningsverket anser att revisorernas problembeskrivning på ett tydligt sätt visar att regeringen gör skillnader mellan utgiftsområde 6 Totalförsvar och 22 Kommunikationer trots att det inte finns några principiella skillnader i planerings- och beslutsprocesserna mellan utgiftsområdena.

Ekonomistyrningsverket delar revisorernas uppfattning om att det finns anledning för regeringen att se över hur bemyndiganden hanteras inom de olika utgiftsområdena.

Enligt Ekonomistyrningsverket medger regeringsformen (9 kap. 7 §) att riksdagen kan besluta om riktlinjer för viss statsverksamhet för längre tid än vad anslag till verksamheten avser. Eftersom inriktningsbesluten också resulterar i ekonomiska förpliktelser för myndigheterna krävs enligt Ekonomistyrningsverket ett särskilt bemyndigande från riksdagen enligt regeringsformen (9 kap. 10 §). Ekonomistyrningsverket föreslår att frågan huruvida riksdagens inriktningsbeslut är att betrakta som bemyndiganden utreds.

Revisorerna föreslår att regeringen informerar riksdagen om vilka materielobjekt Försvarmaktens bemyndiganderam används till. I den mån sådan information ger riksdagen ett bättre beslutsunderlag ställer sig Ekonomistyrningsverket bakom revisorernas förslag. Uppdelningen på materielobjekt bör enligt Ekonomistyrningsverket dock endast utgöra underlag för att beräkna det totala bemyndigandetrymmet. Ekonomistyrningsverket förutsätter att bemyndiganderamar inte avses anvisas per objekt.

Ekonomistyrningsverket ställer sig sammanfattningsvis positivt till revisorernas förslag om att regeringen bör redogöra för riksdagen hur regeringen och myndigheterna hanterar ekonomiska åtaganden av långsiktig karaktär.

### **Banverket**

Banverket konstaterar att revisorernas rapport har sin huvudinriktning på försvarsområdet.

Banverkets uppfattning är att det inte finns behov av ett bemyndigande-system inom området järnvägsinvesteringar. Riksdagens inriktningsbeslut och regeringens investeringsplaner bör enligt Banverket som hittills kunna vara tillräcklig grund för de avtal Banverket behöver träffa med entreprenörer om uppdrag för att genomföra planerna. Banverket uppger vidare att verket följer upp investeringsplanerna bl.a. i sin årsredovisning. I årsredovis-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

ningen finns det enligt Banverket också information om omfattningen av civilrättsligt bindande avtal i pågående projekt.

Banverket menar avslutningsvis att ett bemyndigandesystem skulle medföra ökad administration utan nämnvärd nytta.

### Vägverket

Vägverket förordnar fortsatta bemyndiganden inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Vägverket har inget att invända mot en tydligare knytning mellan objekt och bemyndiganden enligt revisorernas förslag vad avser utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

För utgiftsområde 22 Kommunikationer anser Vägverket att nuvarande ordning vad avser bemyndiganden och redovisningar i budgetunderlag till regeringen är ändamålsenligt för verksamhetens genomförande.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

# Innehållsförteckning

1 Inledning.....	1
1.1 Revisorernas rapport .....	1
2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden .....	4
2.1 Allmänna synpunkter .....	4
2.2 Synpunkter på revisorernas förslag .....	4
3 Revisorernas förslag .....	8
3.1 Förslag om bättre redovisning av försvaret till riksdagen .....	8
3.2 Bättre administrativt stöd till Försvarsmakten .....	8
<i>Bilaga 1 Bemyndiganden – med utgångspunkt i försvaret.....</i>	<i>11</i>
Förord.....	13
Sammanfattning.....	15
1 Bakgrund .....	17
Syftet med bemyndiganden.....	17
2 Bemyndiganden för anskaffning av försvarsmateriel m.m. ....	21
Den försvarspolitiska planerings- och beslutsprocessen .....	22
Försvarsmaktens redovisning av bemyndiganden till regeringen .....	24
Regeringens redovisning till riksdagen .....	26
Objektsramar.....	28
3 Försvarsmaktens syn på bemyndiganden.....	29
4 Investeringar i infrastruktur utan bemyndiganden .....	31
5 Är riksdagen bunden av sina bemyndiganden .....	34
6 Revisorernas överväganden .....	36
Revisorernas förslag.....	37
Bilaga 1 Utvecklingen av bemyndiganden .....	42
Bilaga 2 Regeringens redovisning av objektsramar i prop. 1999/2000:30.....	44
Referenser.....	53
<i>Bilaga 2 Sammanställning av remisser vid remittering av revisorernas rapport Bemyndiganden med utgångspunkt i försvaret (1999/2000:9).....</i>	<i>54</i>

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**