



Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning

*Betänkande av Utredningen om regeringens
information till riksdagen avseende försvarets
fastigheter och anläggningar (RIFA)*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:7



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22296-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 15 april 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur regeringens rapportering till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar kan förbättras.

Till särskild utredare förordnades från den 6 maj 2004 f.d. riksdagsledamoten Lisbeth Staaf-Igelström.

Som experter i utredningen förordnades samma dag managementkonsulten Holger Wästlund och den 3 juni 2004 förordnades föredraganden Niklas Frank och stf. generaldirektören Karl-Erik Hagström. Som expert förordnades den 24 juni 2004 översten Carol Paraniak.

Kammarrättsassessorn Kristina Aurell anställdes som sekreterare i utredningen från den 6 maj 2004.

Utredningen har beslutat att anta namnet RIFA-utredningen, Utredningen om regeringens information till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar (Fi 2004:07).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 2005:7) Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning.

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i februari 2005.

Lisbeth Staaf- Igelström

/Kristina Aurell

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Utredningsuppdraget	23
1.1 Utredningens uppdrag.....	23
1.2 Inriktningen av utredningsarbetet	24
2 Bakgrund	25
2.1 Reformen inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen	25
2.1.1 Den allmänna fastighetsreformen.....	25
2.1.2 Fastighetsreformen inom försvaret	26
2.2 Finansiering av myndigheters verksamhet	28
2.3 Regeringens redovisning till riksdagen.....	28
3 Allmänna överväganden	31
3.1 Inledning.....	31
3.2 Fördelning mellan förvaltare och brukare	31
3.3 Uppdragets begränsning.....	32
3.4 Riksdagens revisorers kritik och förbättringar som vidtagits.....	33
3.5 Hyrestider	34
3.6 Den dubbla kompetensen.....	35

4	Fortifikationsverket	37
4.1	Inledning	37
4.2	Organisation	37
4.2.1	Lokaler och mark	38
4.2.2	Domän	39
4.2.3	Fortifikation	39
4.2.4	Försäljning	40
4.3	Fortifikationsverkets nya organisation	40
5	Försvarsmakten	43
5.1	Inledning	43
5.2	Organisation	43
5.2.1	Strategiledningen	43
5.2.2	Krigsförbandsledningen	44
5.2.3	Grundorganisationsledningen	44
5.2.4	Operativa insatsledningen	44
5.2.5	Underrättelse- och säkerhetstjänsten	45
5.3	Försvarsmaktens två delar	45
5.3.1	Insatsorganisationen	45
5.3.2	Grundorganisationen	45
5.4	Försvarsmakten som hyresgäst	46
6	Uppgifter i budgetpropositioner	47
6.1	Inledning	47
6.2	Budgetpropositionen för 2005 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2004/05:1)	48
6.2.1	Fastighetsförvaltning	48
6.2.2	Budgetförslag	51
6.3	2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100)	53

6.4	Budgetpropositionen för 2004 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2003/04:1)	56
6.4.1	Fastighetsförvaltning.....	56
6.4.2	Budgetförslag	58
6.5	2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100)	61
6.6	Budgetpropositionen för 2003 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2002/03:1)	61
6.6.1	Fastighetsförvaltning.....	62
6.6.2	Budgetförslag	63
6.7	2002 års ekonomiska vårproposition (prop. 2001/02:100)	67
6.8	Budgetpropositionen för 2002 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2001/02:1)	68
6.8.1	Fastighetsförvaltning.....	68
6.8.2	Budgetförslag	72
6.9	Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	74
6.9.1	Budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1)	75
6.9.2	Budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1)	75
6.9.3	Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1)	76
6.9.4	Budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1)	77
6.10	Överväganden	77
6.10.1	Fastighetsförvaltning.....	77
6.10.2	Budgetförslag	78
6.10.3	Sammanfattning	79
7	Regleringsbrev	81
7.1	Inledning.....	81
7.2	Fortifikationsverket.....	81
7.2.1	Regleringsbrev för budgetåret 2000	81
7.2.2	Regleringsbrev för budgetåret 2001	84
7.2.3	Regleringsbrev för budgetåret 2002	86

7.2.4	Regleringsbrev för budgetåret 2003.....	88
7.2.5	Regleringsbrev för budgetåret 2004.....	89
7.3	Statens fastighetsverk.....	90
7.3.1	Regleringsbrev för budgetåret 2000.....	90
7.3.2	Regleringsbrev för budgetåret 2001.....	92
7.3.3	Regleringsbrev för budgetåret 2002.....	92
7.3.4	Regleringsbrev för budgetåret 2003.....	94
7.3.5	Regleringsbrev för budgetåret 2004.....	94
7.4	Riksdagens revisorers kritik.....	94
7.5	Genomgång av några årsredovisningar	95
7.6	Överväganden.....	95
8	Några försvarsbeslut	97
8.1	Inledning.....	97
8.2	Totalförsvar i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4)	97
8.3	Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30)	101
8.4	Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005– 2007 (prop. 2004/05:5)	104
9	Förbättrad redovisning.....	109
9.1	Inledning.....	110
9.2	Betänkanden från försvarsutskottet.....	110
9.2.1	Försvarspolitiken 1995/96 (bet. 1994/95:FöU4).....	110
9.2.2	Styrning och uppföljning av totalförsvaret (bet. 1996/97:FöU4).....	111
9.2.3	Förändrad styrning av försvarsmakten, m.m. (bet. 1997/98:FöU10).....	112
9.3	Riksdagens revisorers kritik.....	113
9.4	Finansutskottets betänkande Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar (bet. 2002/03:FiU14)	114
9.5	Information från Fortifikationsverket till regeringen.....	114
9.6	Försvarsutskottets önskemål.....	115

9.7	Överväganden och förslag.....	116
9.7.1	Mätbara mål och nyckeltal	116
9.7.2	Investeringar	120
9.7.3	Budgetpropositionens uppbyggnad.....	121
9.7.4	Begrepp.....	122
10	Överblick över Fortifikationsverkets verksamhet	123
10.1	Inledning.....	123
10.2	Riksdagens revisorers kritik	124
10.3	Styrning av verksamheten.....	124
10.4	Information från Fortifikationsverket till regeringen	124
10.4.1	Allmänt.....	124
10.4.2	Årsredovisning.....	125
10.4.3	Årsfakta	127
10.5	Finansiering.....	128
10.6	Kostnadsutvecklingen för egna lokaler	128
10.7	Överväganden och förslag.....	129
10.7.1	Uppgifter som skall redovisas.....	130
10.7.2	Hur redovisningen skall ske.....	131
11	Försvarsmaktens lokalutnyttjande	133
11.1	Inledning.....	133
11.2	Bakgrund	134
11.2.1	Allmänt.....	134
11.2.2	Underlag för budgetprövning.....	135
11.2.3	Indexuppräknings.....	136
11.3	Regeringens styrning av myndigheternas lokalutnyttjande	136
11.4	Riksdagens revisorers kritik	138
11.5	Uppgifter i instruktioner och regleringsbrev	139
11.5.1	Försvarsmakten.....	139
11.5.2	Fortifikationsverket.....	139
11.5.3	Statens fastighetsverk	140

11.6	Uppgifter i budgetpropositionen	140
11.7	Åtgärder vidtagna för lokaleffektivisering.....	141
11.8	Överväganden och förslag	143
11.8.1	Effektivisering av lokalutnyttjandet	143
11.8.2	Incitament	145
12	Konsekvenser av förslagen	147
12.1	Allmänt	147
12.2	Statsfinansiella konsekvenser.....	147
12.2.1	Inledning.....	147
12.2.2	Resonemang vad gäller förslagets finansiering.....	148
12.3	Övriga konsekvenser.....	148
Bilaga		151
Bilaga 1	Kommittédirektiv	151
Litteraturförteckning		155

Förkortningar

bet.	betänkande
BRA	bruksarea
BTA	bruttoarea
EA-regler	ekonomiadministrativa regler
ha	hektar
KPI	konsumентprisindex
kvm	kvadratmeter
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar

Förkortningar

bet.	betänkande
BRA	bruksarea
BTA	bruttoarea
EA-regler	ekonomiadministrativa regler
ha	hektar
KPI	konsumентprisindex
kvm	kvadratmeter
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Allmänna utgångspunkter

Utredningen skall enligt direktiven dels utreda och lämna förslag på hur regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret kan förbättras, dels lämna förslag på ett system där riksdag och regering ges en bättre överblick över Fortifikationsverkets totala verksamhet, resurser och finansiering. Enligt direktiven skall utredningen vidare undersöka och beskriva vilka åtgärder Fortifikationsverket och Försvarsmakten vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen för Försvarsmakten samt lämna förslag på eventuella förbättringar i lokalförsörjningsfrågorna.

I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet genomfördes omfattande förändringar av den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen. Syftet med förändringarna var att klargöra myndigheternas helhetsansvar för verksamheten genom att skilja brukaruppgifterna från ägar- och förvaltaruppgifterna samt att nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlades. Bildandet av Fortifikationsverket 1994 var en del av den statliga fastighetsreformen. Ansvar för förvaltningen av försvarsfastigheterna hade tidigare varit fördelat på flera myndigheter inom försvaret. När Fortifikationsverket inrättades delades försvarsfastigheterna upp beroende på hur försvarsspecifika de var. De fastigheter som betraktades som generellt användbara placeringsfastigheter överfördes till det statliga fastighetsbolaget Vasakronan AB. Den delen av beståndet som bestod av fästningar utan militär användning, men som utgjorde en del av kulturarvet, fördes över till Statens fastighetsverk. De avstyckningsbara bostadsfastigheterna fördes in i det statliga Kasernen Fastighets AB medan återstoden, de s.k. ändamålsfastigheterna, överfördes till Fortifikationsverket den 1 juli 1994.

Riksdagens revisorer lämnade i oktober 2002 en skrivelse till riksdagen angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7). Riksdagens revisorer anförde bl.a. att styr- och finansieringsformerna inom försvaret bör utvärderas och att regeringen bör undersöka Försvarmaktens möjlighet att i större utsträckning vända sig till andra förvaltare. Revisorerna anförde vidare att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen, att regeringen bör ställa krav på Försvarmakten att vara mer effektiv i sin lokalförsörjning och att Försvarmakten i sin årsredovisning skall redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att höja lokaleffektiviteten.

Riksdagen tillkännagav att en utredning borde tillsättas med uppgift att analysera och utvärdera styr- och finansieringsformerna inom försvaret och regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret (bet. 2002/03:FiU14, rskr. 2002/03:137-138). Styr- och finansieringsformerna m.m. inom försvaret utreds av Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02), som skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2005.

Regeringens rapportering till riksdagen

Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen framfört kritik mot den information om försvarets fastigheter och anläggningar som regeringen lämnar till riksdagen och anført att den bör förbättras.

Den information som regeringen lämnar till riksdagen om försvarets fastigheter finns huvudsakligen i budgetpropositionen. Den är uppdelad i olika utgiftsområden. I Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ingår två politikområden, Effektiv statsförvaltning och Finansiella system och tillsyn. Politikområdet Effektiv statsförvaltning omfattar bl.a. Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket och under avsnittet Fastighetsförvaltning redovisas dessa fastighetsförvaltande myndigheters verksamhet. Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet omfattar politikområdet Totalförsvar och politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Politikområdet Totalförsvar består av verksamhetsområdet Det militära försvaret och verksamhetsområdet Det civila försvaret. Den information som regeringen lämnar i budget-

propositionen inom Utgiftsområde 2 behandlas i riksdagen av finansutskottet, medan informationen inom Utgiftsområde 6 behandlas av försvarsutskottet.

Utredningen har, efter genomgång av ett antal budgetpropositioner, funnit att dessa i huvudsak innehåller samma information för Statens fastighetsverk som för Fortifikationsverket. Den stora skillnaden är att regeringen beträffande Statens fastighetsverk redogör för pågående och planerade större investeringar. Det framgår vidare på vilka fastigheter som investeringarna skall genomföras och vilka åtgärder som skall vidtas samt till vilket belopp investeringarna beräknas uppgå. Information lämnas också om vilka förvärv och försäljningar som Statens fastighetsverk har genomfört eller avser att genomföra. Beträffande Fortifikationsverket saknas det däremot uppgifter om vilka investeringar som utgör underlag till den investeringsplan som regeringen föreslår.

Inom Utgiftsområde 6 är uppgifterna om Försvarsmaktens förhyrning mycket knapphändiga.

Redovisning av nyckeltal

Fortifikationsverket lämnar information om sin verksamhet till Finansdepartementet i årsredovisningar, halvårsredovisningar, budgetunderlag och kvartalsvisa uppföljningar. Vidare förekommer kontakter på olika nivåer mellan företrädare för Fortifikationsverket och Finansdepartementet.

Försvarsmakten lämnar information om sin verksamhet till Försvarsdepartementet. Denna information saknar i princip uppgifter om de fastigheter och anläggningar som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket och andra hyresvärdar. Frågor om försvarets fastigheter och anläggningar handläggs således av Finansdepartementet medan frågor som rör försvaret i övrigt handläggs av Försvarsdepartementet.

Försvarsutskottet anser att regeringen måste lämna förslag på konkreta uppföljningsbara mål för försvaret så att riksdagens styrning och uppföljning kan bli effektiv. Utskottet anser vidare att informationen från regeringen bör innehålla olika nyckeltal.

Utredningen anser att den information som Fortifikationsverket respektive Försvarsmakten lämnar till regeringen torde innehålla de uppgifter som riksdagen efterfrågar, men att uppgifterna inte är sammanställda på det sätt som riksdagen önskar.

Utredningen föreslår att Fortifikationsverket skall redovisa fem nyckeltal i sin årsredovisning för att beskriva verksamhetens utveckling inom olika områden. Nyckeltalen är följande.

- Hyresintäkter i relation till area (hyresintäkt kr/kvm).
- Driftkostnader i relation till area (driftkostnad kr/kvm).
- Förbrukning av energibärande medier (t.ex. elenergi, fjärrvärme och eldningsolja) i relation till area (mediaförbrukning kWa/kvm).
- Underhållskostnader i relation till area (underhåll kr/kvm).
- Administrationskostnader i relation till area (administration kr/kvm).

Med hänsyn till Fortifikationsverkets skiftande lokalbestånd bör nyckeltalen redovisas för ett flertal grupper av olika lokaler. Dessa kan bl.a. vara

- gruppförläggning,
- utbildning,
- kontor,
- förplägnad,
- förråd och materieluppställning samt
- materielunderhåll.

Utredningen menar att krav för närvarande skall ställas på Fortifikationsverket att redovisa dessa nyckeltal i sin årsredovisning, men att avsikten måste vara att Fortifikationsverket snarast möjligt skall tillämpa samma redovisningsprinciper som de statliga fastighetsförvaltande bolagen. Fortifikationsverket skall också följa med i den ständiga utveckling som bolagen inom fastighetsförvaltningens område genomgår.

Lokaltutnyttjandet är ett viktigt mått på hur effektiv Försvarsmakten är i sin lokalförsörjning. Utredningen föreslår att Försvarsmakten i sin årsredovisning skall redogöra för nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler eftersom sådana lokaler är de enda som är jämförbara med motsvarande lokaler inom den övriga fastighetssektorn. De nyckeltal som Försvarsmakten skall använda är kvadratmeter per kontorsarbetsplats inklusive kommunikationsytor och hyreskostnad per kontorsarbetsplats inklusive tilläggstjänster.

Utredningen föreslår att regeringen i regleringsbrev till Fortifikationsverket respektive Försvarsmakten uppställer krav på

återrapportering av dessa nyckeltal. Utredningen föreslår vidare att Fortifikationsverket och Försvarsmakten årligen skall redovisa nyckeltalen, men om regeringen så finner lämpligt och det går att följa upp myndigheternas verksamhet på ett godtagbart sätt kan återrapporteringskravet ställas upp med längre intervall.

Investeringar

I budgetpropositionen redovisas Statens fastighetsverks pågående och planerade större investeringar med uppgifter om vilka byggnader eller fastigheter som omfattas av investeringen samt med en kort beskrivning av vad investeringen avser. I budgetpropositionen saknas däremot uppgifter om pågående och planerade investeringar för Fortifikationsverket.

Utredningen föreslår att regeringen skall lämna information i budgetpropositionen om Fortifikationsverkets pågående och planerade investeringar på samma sätt som regeringen gör beträffande Statens fastighetsverk. Informationen bör innehålla en kortfattad beskrivning av vad investeringarna avser. Påpekandet i utredningens direktiv, att det finns risk att investeringar som omnämnts i offentliga handlingar kan betraktas som godkända, torde gälla även för investeringar som Statens fastighetsverk planerar men hindrar ändå inte regeringen från att redovisa dessa investeringar.

Budgetpropositionens uppbyggnad

Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet behandlas i riksdagen av försvarsutskottet. Inom utgiftsområdet saknas i princip information om försvarets fastigheter och anläggningar samt om Fortifikationsverkets verksamhet. För att underlätta för försvarsutskottet att erhålla uppgifter om försvarets fastigheter föreslår utredningen att uppbyggnaden av budgetpropositionen förändras något. Redovisningen av Fortifikationsverkets verksamhet och försvarets fastigheter och anläggningar bör även framdeles rymmas inom Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. I stort sett samma information bör dessutom redovisas under Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. På detta sätt får försvarsutskottet del av information om

försvarets fastigheter och anläggningar på ett enklare och tydligare sätt.

Överblick över Fortifikationsverkets verksamhet

Enligt direktiven har utredningen i uppdrag att lämna förslag på ett system där riksdagen och regeringen ges en bättre överblick över Fortifikationsverkets totala verksamhet, resurser och finansiering. Riksdagens revisorer har anförts att regeringen inte har redovisat för riksdagen de problem som har funnits i förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar eller hur Fortifikationsverket har fungerat som myndighet och fastighetsförvaltare.

Utredningen föreslår att Fortifikationsverket i en särskild skrivelse till regeringen skall beskriva verkets målsättning och verksamhetens utveckling över tiden. Verksamheten kan lämpligen beskrivas med hjälp av nyckeltal. De nyckeltal som utredningen föreslår att Fortifikationsverket skall redovisa i sin årsredovisning skall användas även i detta sammanhang, men de bör innehålla en mer fördjupad information. Nyckeltalen skall avse hyresintäkter i relation till area, driftkostnader i relation till area, förbrukning av energibärande medier i relation till area, underhållskostnader i relation till area och administrationskostnader i relation till area. Nyckeltalen skall redovisas för ett flertal grupper av lokaltyper. Dessa kan bl.a. vara gruppförläggning, utbildning, kontor, förplägnad, förråd och materieluppställning samt materielunderhåll. I skrivelsen skall Fortifikationsverket även redovisa en investeringsplan och en underhållsplan.

Fortifikationsverket skall varje år i samband med årsredovisningen överlämna en sådan skrivelse till regeringen. Informationen skall därefter på lämpligt sätt vidarebefordras till riksdagen. I regleringsbrevet avseende Fortifikationsverket skall regeringen uppställa krav på en sådan redovisning.

Försvarmaktens lokalutnyttjande

Riksdagens revisorer har anfört att regeringen i regleringsbrev till Försvarmakten bör ställa krav på att Försvarmakten skall vara mer effektiv i sin lokalförsörjning och att Försvarmakten skall redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att effektivisera lokalförsörjningen.

Utredningen instämmer i Riksdagens revisorers förslag att regeringen bör ställa krav på Försvarmakten att vara effektiv i sin lokalförsörjning. De åtgärder som Försvarmakten hittills har vidtagit för att effektivisera sitt lokalutnyttjande har inte redovisats till regeringen.

År 2000 införde Försvarmakten en ny organisation med ansvar för Försvarmaktens lokalförsörjning, interna hyressättning och kontakter med Fortifikationsverket och andra förvaltare. Syftet med den nya organisationen var att stärka fastighetskompetensen genom att samla den till några få regionkontor. Inom Försvarmakten finns det numera tre regionala fastighetskontor och ett anläggningskontor.

Fortifikationsverket och Försvarmakten har vidare i en överenskommelse redovisat gemensamma mål för lokalförsörjningen. Överenskommelsen skall klargöra ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket som statens ägarföreträdare för försvarsfastigheterna och Försvarmakten som brukare av dessa fastigheter. Hög effektivitet i fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skall uppnås.

Försvarmakten har sedan två år tillbaka inlett ett arbete för att effektivisera lokalutnyttjandet. Resultatet av arbetet utmynnar i nyckeltalssättning och planering för att frigöra ytor för uppsägning. Arbetet förväntas ge resultat under 2007.

Utredningen anser att Försvarmakten skall redovisa uppgifter om sin lokalförsörjning till regeringen. Uppgifterna bör beskriva Försvarmaktens nuvarande och framtida lokalförsörjning och de förändringar som har skett. Eftersom de fastigheter som Försvarmakten hyr av Fortifikationsverket är s.k. ändamålsfastigheter kan lokaleffektiviteten för det totala beståndet inte baseras på antalet anställda utan bör i stället beräknas på lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna. Utredningen föreslår att Försvarmakten skall redovisa lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna, antalet kvadratmeter på de olika garnisonsorterna och vilka typer av

lokaler som finns på dessa orter för att beskriva förändringarna i lokalförsörjningen.

Försvarmakten utnyttjar, liksom andra myndigheter, kontorslokaler vilket innebär att denna lokaltyp kan bli föremål för jämförelser. Utredningen föreslår att Försvarmakten skall redovisa nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler. De nyckeltal som skall användas är kvadratmeter per kontorsarbetsplats inklusive kommunikationsytor och hyreskostnad per kontorsarbetsplats inklusive tilläggstjänster. Utredningen föreslår vidare att Försvarmakten skall redovisa en lokalförsörjningsplan där planerade åtgärder och förväntade resultat av en ökad effektivisering av lokalförsörjningen framgår.

Utredningen föreslår att antalet kvadratmeter på respektive garnisonsort och nyckeltalen för nyttjandet av kontorslokaler skall redovisas för de senaste tre åren. Lokalförsörjningsplanen skall, i likhet med de lokalförsörjningsplaner som Försvarmakten för närvarande upprättar, omfatta de fyra närmast följande åren.

Dessa uppgifter skall Försvarmakten redovisa i en särskild skrivelse som ges in till regeringen i samband med årsredovisningen. I regleringsbrevet till Försvarmakten skall regeringen uppställa krav på redovisning av dessa uppgifter. Regeringen skall på lämpligt sätt vidarebefordra informationen till riksdagen. Lokalförsörjningsplanen skall redovisas i budgetpropositionen.

Incitament

Utredningen anser att det krävs incitament för att stimulera hyresgäster till lokaleffektivisering och kostnadsbesparingar. Försvarmakten är en myndighet och hanteringen av försvarets hyror sker på central nivå. Utredningen föreslår att Försvarmakten skall utveckla en tydligt mätbar målstyrning som leder till ett effektivare lokalutnyttjande. Inledningsvis skall arbetet utgå från det effektiviseringsarbete som redan har inletts beträffande kontorslokaler, lokaler för förplägnad och förläggningslokaler, men efterhand bör det omfatta fler lokaltyper.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag beräknas inte medföra några statsfinansiella eller andra ekonomiska konsekvenser. Förslagen kan inte heller förväntas ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen, på brottslighet, på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag och inte heller vad gäller jämställdheten eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen skall enligt direktiven utreda och lämna förslag till hur regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret kan förbättras.

Utredningen skall vidare lämna förslag på ett system där riksdag och regering ges en bättre överblick över Fortifikationsverkets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Utredningen skall undersöka och beskriva vilka åtgärder Fortifikationsverket och Försvarmakten har vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen för Försvarmakten samt lämna förslag på eventuella förbättringar i lokalförsörjningsfrågorna.

Regeringens direktiv till utredningen (dir. 2004:59) återges i *bilaga 1*.

Riksdagens revisorer har i sitt förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) uppgett att regeringen har varit återhållsam med att redovisa fastighets- och anläggningsfrågor för riksdagen. Varken i budgetpropositionen eller i några andra propositioner har regeringen för riksdagen redovisat de problem som funnits i förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar. Revisorerna har vidare uppgett att redovisningen i budgetpropositionen när det gäller Fortifikationsverket endast har bestått av en kort finansiell redovisning. Trots de stora problemen i förvaltningen finns det, enligt revisorerna, inga uppgifter i budgetpropositionen om hur Fortifikationsverket fungerar som myndighet eller på vilket sätt verket företräder staten i sin roll som förvaltare. Budgetpropositionen saknar även uppgifter om hur Försvarmakten fungerar som hyresgäst och vad Försvarmakten gör för att effektivisera sin lokalförsörjning. Riksdagens revisorer har anfört att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen, att regeringen bör ställa krav på att Försvarmakten skall vara effektiv i

sin lokalförsörjning och att Försvarsmakten i sin årsredovisning skall redogöra för vilka åtgärder man vidtagit för att höja effektiviteten.

1.2 Inriktningen av utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits i form av en enmansutredning och i nära samarbete med utredningens experter. De har representerat berörda myndigheter och näringslivet.

Arbetet har bedrivits bl.a. genom studier av tidigare utredningars resultat och uttalanden i betänkanden samt genom kontakter med personer med kunskap inom området. Ett flertal budgetpropositioner, regleringsbrev och årsredovisningar från statliga bolag och myndigheter har gått igenom. Jämförelser har gjorts mellan Fortifikationsverket och dessa bolag och myndigheter.

Utredningsuppdraget har bedrivits i samverkan med Fortifikationsverket och Försvarsmakten. Uppgifter och synpunkter har under arbetets gång lämnats av utredningens experter. Vidare har samråd skett med Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) och Ekonomistyrningsverket. Utredaren och sekreteraren har sammanträffat med ordföranden för Fortifikationsverkets styrelse samt med ordföranden och ledamöter i försvarsutskottet.

2 Bakgrund

2.1 Reformen inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen

2.1.1 Den allmänna fastighetsreformen

I slutet av 1980-talet beslutade statsmakterna om förändringar för att förbättra den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen. Syftet med förändringarna var att klargöra myndigheternas helhetsansvar för verksamheten genom att skilja brukaruppgifterna från ägar- och förvaltaruppgifterna samt att nå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning genom att uppgiften att företräda staten som ägare och förvaltare renodlades. Fastighetsreformen var också i hög grad knuten till de förändringar som infördes i budgetsystemet där rambudgetering och resultatstyrning skulle ge myndigheterna ökad frihet att själva disponera medel för att nå uppställda mål. Myndigheterna fick därmed ansvar för sin egen lokalförsörjning.

Efter förslag i 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 9, bet. 1987/88:FiU26, rskr. 1987/88:338) lades de nya riktlinjerna för den statliga lokalförsörjningen fast. Innebörden av dessa riktlinjer var i korthet följande. Statsmakterna och myndigheterna bör lägga ökad vikt vid lokalkostnaderna och deras förändringar. Verksamhet och lokalförsörjning bör prövas samlat. Lokalförsörjning bör prövas långsiktigt. Myndigheter bör ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler. Handläggningen av lokalförsörjning bör i ökad utsträckning kunna delegeras till myndigheterna och samordningen av den statliga lokalförsörjningen bör öka.

I propositionen om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m. (prop. 1991/92:44) lämnade regeringen förslag på riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen. Av riktlinjerna framgick bl.a. följande. Den

statliga fastighetsförvaltningen bör skiljas från brukandet av lokaler och mark. En mer rättvisande bild bör ges av mark- och lokal-kostnaderna i statsbudgeten. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav. Fastighetsförvaltningen bör bedrivas i separata resultatenheter, som så långt möjligt formas efter olika fastigheters särart. Statens ägarroll bör renodlas.

I propositionen angavs att de allmänna riktlinjerna för fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen skulle tillämpas även inom Försvarsdepartementets område. Riktlinjerna skulle emellertid preciseras och anpassas så att de överensstämde med utvecklingen av ansvars- och rollfördelningen inom försvaret. Enligt propositionen innebar det bl.a. att förvaltningen av mark, anläggningar och lokaler som upplåtits till försvaret även fortsättningsvis skulle vara skild från brukandet. Rollen som företrädare för ägaren/fastighetsförvaltaren måste utvecklas medan myndigheterna skulle vara lokalbrukare med bibehållet ansvar för den tekniska fastighetsförvaltningen. Kostnaderna för fastighetsförvaltningen måste visas även inom Försvarsmaktens område.

Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107). De statligt ägda fastigheterna som tidigare förvaltades av Byggnadsstyrelsen och Fortifikationsförvaltningen överfördes därefter bl.a. till de två nya myndigheterna Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket samt till två aktiebolag, Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Därutöver bildades Statens lokalförsörjningsverk med uppgift att vara stabsorgan till regeringen och servicemyndighet till de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor. Statens lokalförsörjningsverk avvecklades 1997 och Statskontoret tog över Statens lokalförsörjningsverks roll som stabsorgan till regeringen.

2.1.2 Fastighetsreformen inom försvaret

Bildandet av Fortifikationsverket år 1994 var en del av den allmänna statliga fastighetsreformen. Tidigare hade Fortifikationsförvaltningen företrätt staten som ägare av försvarsfastigheter, men förvaltaransvaret hade varit fördelat på flera myndigheter inom försvaret. När Fortifikationsverket inrättades delades de tidigare försvarsfastigheterna upp beroende på hur försvarsspecifika de var. De fastigheter, som i huvudsak bestod av kontorslokaler,

betraktades som generellt användbara placeringsfastigheter och överfördes till det konkurrensutsatta statliga fastighetsbolaget Vasakronan AB. Den delen av fastighetsbeståndet som bestod av fästningar utan militär användning, men som utgjorde en del av kulturarvet, fördes över till Statens fastighetsverk. De avstyckningsbara bostadsfastigheterna fördes in i det statliga Kasernen Fastighets AB. Återstoden av fastighetsbeståndet var s.k. ändamålsfastigheter som Fortifikationsverket fick förvaltar- och ägaransvaret för den 1 juli 1994. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar och lokaler.

Utformningen av fastighetsreformen inom försvaret överensstämde inledningsvis inte helt med reformen inom den övriga statliga fastighetsförvaltningen. Resurserna för drift liksom resurserna för det yttre underhållet av fastigheterna låg kvar hos hyresgästen. Hyra betalades enbart för kapitalkostnader och periodiskt underhåll samt den administration som var knuten till fastighetsägarens förvaltning.

En utvärdering av fastighetsreformen inom försvaret, Effektivare försvarsfastigheter (SOU 1996:97), visade att reformen, som främst syftade till att effektivisera fastighetsförvaltningen och undvika särlösningar, i huvudsak hade nått sitt syfte, men att några särlösningar återstod som dels försvårade förvaltningen, dels innebar effektivitetsförluster. Utredningens förslag var att drift- och underhållsresurserna skulle föras över från hyresgästen till fastighetsförvaltaren. Syftet med detta var att göra handhavandet av försvarsfastigheter mer jämförbart med den övriga statliga fastighetsförvaltningen och att underlätta den samordning av fastighetsförvaltningen som var syftet med fastighetsreformen. Vidare skulle gränsdragningen mellan förvaltarens och brukarens uppgifter bli klarare.

Regeringen delade utredningens bedömningar (prop. 1996/97:4) och riksdagen beslutade i enlighet med propositionen att drift- och underhållsresurserna av försvarets fastigheter skulle föras över från Försvarsmakten till Fortifikationsverket samt att en totalhyresmodell skulle införas och den ekonomiska redovisningen förbättras (bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109). I och med dessa förändringar skulle relationen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten mera likna relationen mellan förvaltare och brukare inom den övriga statliga fastighetsförvaltningen.

2.2 Finansiering av myndigheters verksamhet

I samband med att Försvarsmakten bildades i juli 1994 genomfördes en reform som innebar att största delen av den verksamhet som bedrevs av de s.k. totalförsvarsgemensamma myndigheterna till stöd för Försvarsmakten övergick från att vara anslagsfinansierad till att i huvudsak vara avgiftsfinansierad. De myndigheter som helt eller delvis är avgiftsfinansierade är Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan samt Totalförsvarets forskningsinstitut.

Avgiftsfinansieringen innebär att de tjänster som en myndighet producerar avgiftsbeläggs. Anslagsmedel tillförs de myndigheter som köper och använder tjänsten. Den utförande myndigheten blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänsterna. Avsikten med avgiftsfinansiering är att verksamheten vid den utförande myndigheten skall bli efterfrågestyrd. Anslagsstrukturen innebär således att statsmakterna anvisar medel för det militära försvaret till Försvarsmakten, som därefter i sin tur ger uppdrag till de s.k. stödmyndigheterna.

Genom reformen kom den berörda verksamheten att styras på ett nytt sätt. En beställar-utförarrelation skapades mellan den uppdragsgivande myndigheten och den myndighet som utför avgiftsfinansierad stödverksamhet. Syftet är att den genomförda verksamheten skall avspegla beställarens behov på ett mera direkt sätt än vad som är fallet vid anslagsfinansierad verksamhet. Vilken stödverksamhet som skall utföras bestäms primärt av regeringen genom anslag och verksamhetsmål som ställs till den beställande myndigheten. Verksamhetens effekter skall i konsekvens därmed återrapporteras till regeringen av den beställande myndigheten.

2.3 Regeringens redovisning till riksdagen

I budgetpropositionens Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning redovisar regeringen de viktigaste finansiella förutsättningarna för Fortifikationsverkets verksamhet för riksdagen. Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om Fortifikationsverkets låneram och att riksdagen godkänner Fortifikationsverkets investeringsplan. Som underlag för riksdagens beslut redovisar regeringen ett förslag till investeringsplan med en budget för nästkommande år samt en

finansieringsplan. Fortifikationsverkets verksamhet är inriktad mot försvarsfastigheter som i vissa avseenden kan vara av känslig natur. Med hänsyn härtill har regeringen valt att inte redovisa vilka investeringar som utgör underlaget för investeringsplanen. Vidare är regeringen återhållsam med att nämna enskilda projekt som regeringen ännu inte har beslutat om.

I budgetpropositionens Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet lämnas information om både det militära och civila försvaret. Inom Utgiftsområde 6 förekommer uppgifter om försvarets fastigheter och anläggningar endast i mycket liten omfattning.

3 Allmänna överväganden

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar i skilda frågor med anknytning till utredningens uppdrag.

3.2 Fördelning mellan förvaltare och brukare

Som en följd av reformerna inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen förvaltar Fortifikationsverket statens fastigheter avsedda för försvarsändamål. Dessa fastigheter benämns ofta försvarsfastigheter och är anläggningar, byggnader och mark som används för försvarsändamål. I Fortifikationsverkets uppdrag ingår bl.a. underhåll och drift samt anskaffning, uthyrning och avyttring av försvarsfastigheter. Förvaltningen sker i enlighet med förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Försvarsmakten ansvarar för sin egen lokalförsörjning och är brukare av upplåtna försvarsfastigheter enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Försvarsmakten ansvarar för förvärv, drift, underhåll och avveckling av sådan utrustning av materielkaraktär som har anskaffats för Försvarsmaktens verksamhet på en fastighet.

Denna uppdelning i förvaltande och brukande överensstämmer med den fördelning som finns inom den övriga statliga fastighetsförvaltningen. Fördelningen framstår som ändamålsenlig och skäl att göra någon ändring av uppgifterna för förvaltare och brukare av försvarsfastigheter har inte framkommit under utredningens arbete.

3.3 Uppdragets begränsning

Sveriges försvar har sedan den s.k. försvarsreformen påbörjades 1999 genomgått stora förändringar. Regeringen har, inför försvarsbeslutet 2004, i propositionen Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007 (prop. 2004/05:5) bl.a. anført att den gynnsamma utvecklingen i vår omvärld medger att vi kan minska volymerna på totalförsvaret. Detta innebär bl.a. att antalet förband, skolor och centra kan minskas. Materiel och anläggningar som inte behövs på sikt skall avvecklas så kostnadseffektivt som möjligt. En utgångspunkt för dessa förändringar är att de skall leda till minskade driftkostnader och att kostnaderna för nyinvesteringar och omlokalisering skall minimeras.

Till följd av försvarsbeslutet 2004 kommer försvaret att krympas ytterligare. Det medför att ett flertal försvarsfastigheter och anläggningar blir överflödiga och därmed måste avvecklas. Fortifikationsverkets verksamhet kommer således under de närmaste åren att minska i storlek i relation till kundernas minskade behov av lokaler, mark och anläggningar.

Ett av utredningens uppdrag är att se till att den information som riksdagen får från regeringen beträffande försvarets fastigheter och anläggningar förbättras. Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen påpekat att den information som lämnas till riksdagen är bristfällig. Utskottet har uppgett att budgetpropositionen bör innehålla uppgifter om mål och nyckeltal för Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens verksamhet.

Den information som regeringen överlämnar till riksdagen finns huvudsakligen i budgetpropositionen. Materialet i propositionen har respektive departement inhämtat från de verk och myndigheter som hör under departementet. Uppgifterna sammanställs så att informationen i budgetpropositionen blir överskådlig och begränsad i omfattning.

Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) har bl.a. i uppgift att överväga hur budgeten och resultatvärderingen, i första hand inom det militära försvarets område, bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat (dir. 2004:12 och 2004:113). Det ankommer således på den utredningen att föreslå mätbara mål, kostnads- och resultatredovisning m.m. för det militära försvaret. Vår utrednings överväganden angående information till riksdagen berör således

endast Fortifikationsverkets verksamhet och Försvarmaktens lokalutnyttjande.

3.4 Riksdagens revisorers kritik och förbättringar som vidtagits

Riksdagens revisorer har granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och användning av försvarets fastigheter och anläggningar. Revisorerna har även granskat hur Fortifikationsverket och Försvarmakten har samverkat inom fastighets- och anläggningsområdet. I förslag till riksdagen angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) har Riksdagens revisorer anfört att granskningen har visat på stora svårigheter att få avgiftsfinansieringen att fungera inom försvaret och på omfattande brister i Fortifikationsverkets förvaltning.

Riksdagens revisorers förslag lämnades i oktober 2002 och därefter har flera förbättringar genomförts.

Efter en överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten har en ny hyresmodell införts. Hyresmodellen, som tillämpas från och med 2004, innebär bl.a. att hyran skall vara kostnadsbaserad och motsvara Fortifikationsverkets faktiska kostnader. Alla kostnader skall redovisas öppet och hyreskostnaderna regleras mot faktisk förbrukning. För alla fastigheter skall det finnas sexåriga underhållsplaner.

Fortifikationsverket och Försvarmakten anser att hyresmodellen fungerar tillfredsställande, men en översyn har påbörjats i syfte att förenkla modellen. Försvarmaktens insyn i Fortifikationsverkets hyressättning och verksamhet anses också vara tillfredsställande. De befintliga underhållsplanerna fungerar enligt parterna bra.

Fortifikationsverket har numera upprättat ett heltäckande register över samtliga fastigheter och anläggningar som verket förvaltar.

Förhållandet mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten har på senare år förbättrats och man strävar efter att utöka samarbetet. Den kritik som Riksdagens revisorer har framfört är således till viss del inte längre befogad.

Riksdagens revisorers förslag att eventuellt återföra anläggningarna för krigsändamål till Försvarmakten strider mot fastighets-

reformens principer om att ägande och brukande skall vara åtskilt. Utredningen anser att det är angeläget att utformningen av den statliga fastighetsförvaltningen är enhetlig. Den kompetens som Fortifikationsverket numera besitter torde vara fullt tillräcklig för att förvalta försvarets anläggningar för krigsändamål.

3.5 Hyrestider

Regeringen anför i propositionen Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007 (prop. 2004/05:5) kompletterad med propositionen Försvarsmaktens grundorganisation (prop. 2004/05:43) att hyressättningssystemet och därmed hyresavtalens löptider måste anpassas till vad som i övrigt gäller inom den statliga fastighetsförvaltningen. Regeringen har gett Fortifikationsverket och Försvarsmakten i uppdrag att omförhandla befintliga hyresavtal, förutom avtalen för de fastigheter som enligt försvarsbeslutet (rskr. 2004/05:143) skall avvecklas. De fastigheter som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket är s.k. ändamålsfastigheter, dvs. det finns ingen eller begränsad alternativanvändning av lokalerna. Ett hyressättningssystem med längre hyrestider, anpassade till både verksamhetens behov och investeringens livslängd skulle, enligt regeringen, utveckla fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen. Statsmakterna får också härigenom ett förbättrat beslutsunderlag genom att de faktiska hyreskostnaderna synliggörs och kan beaktas inför framtida investeringsbeslut.

Utredningen har under arbetets gång vid upprepade tillfällen noterat att den befintliga hyresmodellen med ettåriga hyresavtal tar mycket tid och resurser i anspråk, bl.a. för att årligen omförhandla hyresavtalen. Utredningen instämmer i regeringens bedömning att löptiden för hyresavtalen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket bör jämföras med det som gäller för den övriga statliga fastighetsförvaltningen. Däremot är försvarsbeslutsperioderna korta och en fråga som måste utredas är vem som skall ansvara för de risker som kan uppkomma om man förlänger hyrestiderna. Detta får utredas i ett annat sammanhang.

3.6 Den dubbla kompetensen

Till utredningen har framförts synpunkter på att Försvarsmaktens fastighetsorganisation är allt för stor i förhållande till Fortifikationsverket och att personal på de båda myndigheterna till viss del arbetar med samma frågor. Försvarsmakten menar att man behöver en kompetent beställarorganisation och att personalen arbetar med bl.a. avveckling av fastigheter och mark till följd av de senaste årens försvarsbeslut. När avvecklingsarbetet är slutfört den 1 juli 2006 skall en översyn av Försvarsmaktens fastighetsorganisation genomföras i syfte att effektivisera och ytterligare rationalisera verksamheten.

Det är angeläget att Försvarsmakten inte har en fastighetsorganisation som är allt för stor och som kan upplevas kontrollera Fortifikationsverket. Däremot måste naturligtvis Försvarsmakten ha en kompetent beställarorganisation. Försvarsmakten anser att det inte skall finnas en dubbel kompetens beträffande vanliga fastigheter men att man måste acceptera att kompetens beträffande fortifikatoriska anläggningar får finnas både hos hyresvärden och hyresgästen.

Utredningen har således uppmärksammat problemet och menar att dubbel kompetens beträffande försvarsfastigheter inte bör förekomma. Frågan om beställarkompetens i olika hänseenden inom Försvarsmakten skall utredas av Försvarsstyrningsutredningen (Fö 2004:02) varför frågan överlämnas till den utredningen.

4 Fortifikationsverket

4.1 Inledning

Fortifikationsverket är en central förvaltningsmyndighet under regeringen med huvuduppgift att förvalta statliga fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fortifikationsverket, som är Sveriges största fastighetsförvaltare sett till förvaltat bruksarea (BRA), äger och förvaltar fastigheter, mark och anläggningar över hela landet. Fastighetsbeståndet omfattar 4,6 miljoner kvm bruttoarea (BTA) vilket motsvarar ca 4,2 miljoner kvm BRA. Härutöver förvaltar Fortifikationsverket 385 000 hektar (ha) mark och 14 800 försvarsanläggningar. Verkets hyresgäster är bl.a. Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Lokalbehovet minskar för Försvarsmakten till följd av omstrukturering och koncentration av verksamheten till färre orter. Försvarsbeslutet 2004 (prop. 2004/05:5 och 43, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143) medför ännu mer omfattande omstruktureringar och nedläggningar. Jämfört med 2002 har Försvarsmakten vid utgången av 2003 minskat sin lokalarea med 7,6 procent eller 320 000 kvm BTA.

4.2 Organisation

Fortifikationsverket är indelat i fyra verksamhetsområden. Dessa är Lokaler och mark, Domän, Fortifikation och Försäljning. Lokaler och mark ansvarar för uthyrning, drift och underhåll av lokaler och mark. Domän ansvarar för skogsbruk och nyttjanderätter som finns inom Fortifikationsverkets områden. Fortifikation ansvarar för landets sekretesskyddade försvarsanläggningar och Försäljning ansvarar för att sälja eller överföra fastigheter till andra intressenter när Fortifikationsverkets hyresgäster inte längre har behov av dem.

4.2.1 Lokaler och mark

Verksamhetsområdet Lokaler och mark är det största av Fortifikationsverkets fyra verksamhetsområden. Verksamheten omfattar uthyrning och förvaltning av lokaler och mark i det öppna beståndet. Lokaler och mark handlägger även investeringsprojekt som kundanpassningar, ny-, om- och tillbyggnader samt förvärv av fast egendom.

Verksamhetsområdet Lokaler och mark är uppdelat i nio fastighetsområden spridda över hela Sverige. Varje fastighetsområde är indelat i ett antal fastighetsenheter. Fastighetsenheterna har det operativa förvaltningsansvaret och svarar för kontakten med kunderna på det lokala planet. Driften är organiserad i fastighetsgrupper med mellan en och fem grupper per fastighetsenhet. Utöver drift och underhåll av egna fastigheter bedrivs uppdragsverksamhet bl.a. i form av tilläggstjänster för hyresgästerna och driftuppdrag för de interna verksamhetsområdena Fortifikation, Försäljning och Domän.

Vid utgången av 2003 omfattade Fortifikationsverkets lokalinnehav i det öppna beståndet ca 10 100 byggnader med en total BTA på 4,6 miljoner kvm. Alla byggnader och anläggningar klassas efter det användningsområde som de huvudsakligen är avsedda för. Den klart största gruppen är förråd och materieluppställning som utgör mer än hälften av det totala beståndet. Denna grupp innehåller många olika typer av byggnader, allt från kalla förråd till avancerade hangarer. Av den totala arean är 37 procent enkla, ouppvärmade förråd. Lokalerna delas härfter in i sex olika byggnadstyper, Gruppöförläggning, Utbildning, Kontor, Förplägnad, Förråd och materieluppställning samt Materielunderhåll.

Fortifikationsverket förvaltar ca 385 000 ha mark, varav 100 000 ha utgörs av skog. Markområdena klassificeras efter användning i bl.a. övnings- och skjutfält, flygplatsområden och kasernområden. Till gruppen Övrig mark hör all mark som inte är klassad för en specifik användning.

År 2003 stod verksamhetsområdet Lokaler och mark för 80 procent av Fortifikationsverkets intäkter vilket motsvarar en omsättning på 2 461 miljoner kronor.

4.2.2 Domän

Verksamhetsområdet Domän ansvarar för förvaltning av jordbruks- och skogsmark samt nyttjanderätter. Domänavdelningen är uppdelad i två enheter, Mark och nyttjanderätter samt Skog.

Mark- och nyttjanderättsenheten ansvarar för samtliga typer av nyttjanderätter utom lokaler. Exempel på nyttjanderätter är jakt- och fiskerätter, jordbruksarrenden samt upplåtelse av bostäder. Arbete pågår med att kvalitetssäkra avtalen och att systematiskt gå igenom olika nyttjanderättsformer.

Fortifikationsverket äger och förvaltar ca 100 000 ha skogsmark relativt jämnt fördelat över landet. Det huvudsakliga ändamålet med skogsverksamheten är att tillhandahålla mark för försvarets övnings- och skjutfältsverksamhet. Skogsverksamhetens omsättning 2003 uppgick till 44 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 1,4 procent av Fortifikationsverkets totala omsättning.

4.2.3 Fortifikation

Verksamhetsområdet Fortifikation förvaltar och hyr ut den del av Fortifikationsverkets bestånd som består av hemliga anläggningar. Dessa uppgår till 14 800 och kan delas in i lätta och tunga befästningar samt övriga anläggningsobjekt. Till lätta befästningar räknas t.ex. värn- eller truppbefästningar. Tungas befästningar är anläggningar som skyddar en viss funktion mot vapenverkan, såsom anläggningar för staber, vapen och förråd i berggrum. Dessutom har Fortifikationsverket ett övergripande ansvar för ett antal flygfält. Vid utgången av 2003 fanns ca 2 300 tunga befästningar, mer än 12 500 lätta befästningar och 20 flygfält inom avdelningens verksamhetsområde.

Verksamheten inom Fortifikation delas in i fyra områden, Investering, Förvaltning, Avyttring samt Forskning och teknikutveckling. När verksamhetsområdet Fortifikation avyttrar ett objekt handlar det ofta om rivning eller igensättning av anläggningsdelar och berggrum samt återställning av mark. De objekt som skall säljas överlämnas till verksamhetsområdet Försäljning, vilket innebär att avyttringar oftast inte ger någon intäkt för verksamhetsområdet Fortifikation. Inom verksamhetsområdet bedrivs även forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Avsikten är att förenkla och anpassa metoder och teknik som används i anläggningar till nya krav och hotbilder.

4.2.4 Försäljning

Verksamhetsområdet Försäljning ansvarar för avyttring av mark och lokaler över hela landet. Avyttring kan innebära försäljning, rivning eller överföring av förvaltningsansvaret till annan statlig myndighet. Avyttringarna sker till följd av riksdagens försvarsbeslut eller Försvarsmaktens omstruktureringar.

Verksamheten inom försäljningsavdelningen skall bedrivas på ett affärsmässigt sätt för att bästa möjliga nettoresultat skall uppnås. Kravet på affärsmässighet är styrande för hur Fortifikationsverket skall agera på marknaden. Regeringens årliga regleringsbrev styr Fortifikationsverkets ekonomiska hantering av försäljningar. Särskilda regler gäller för försäljningar till följd av försvarsbeslut.

Omstruktureringen av försvaret fortsätter och medför kraftiga minskningar av lokalarean. Under det senaste året har ca 150 000 kvm BTA avyttrats, vilket motsvarar 3,7 procent av det totala lokalbeståndet. Huvuddelen av försäljningarna är konsekvenser av försvarsbeslutet 2000.

År 2003 omsatte verksamhetsområdet 84 miljoner kronor, vilket var en minskning jämfört med 2002 då omsättningen uppgick till 303 miljoner kronor. Den minskade omsättningen beror i huvudsak på att en stor del av avyttringarna 2003 utgjordes av enskilda objekt med förhållandevis låga värden jämfört med de objekt som avyttrats året dessförinnan. Verksamhetsområdets resultat uppgick till drygt 51 miljoner kronor för 2003 jämfört med 208 miljoner kronor för 2002.

4.3 Fortifikationsverkets nya organisation

Från den 1 januari 2005 får Fortifikationsverket en ny organisation. Verksamheten kommer att delas in i fyra fastighetsområden. Dessa är Norrland, Svealand, Västra Götaland och Södra Götaland. Vidare kommer verket att ha en avdelning kallad Fortifikation och en kallad Mark. I Markavdelningen skall Försäljning, Domän och Fastighetsregister/Dokumentation ingå. Fastighetsområdena är i sin tur indelade i Fastighetsenheter. Verksamheten inom varje

område skall vara densamma som före omorganisationen. Fortifikationsverkets regionala indelning skall så långt som möjligt sammanfalla med Försvarsmaktens indelning.

Från den 1 januari 2005 till och med den 31 december 2006 skall Fortifikationsverket ha en separat avvecklingsorganisation med uppgift att arbeta med avveckling av de enheter som enligt Försvarsbeslut 2004 inte längre skall finnas kvar. En sådan separat del av organisationen innebär bl.a. att Fortifikationsverket på ett bättre sätt kan särredovisa avvecklingskostnaderna.

5 Försvarsmakten

5.1 Inledning

I detta kapitel presenteras Försvarsmaktens organisation.

5.2 Organisation

Försvarsmakten är en central förvaltningsmyndighet under regeringen. Överbefälhavaren är chef över myndigheten. Högkvarteret, som är Försvarsmaktens högsta ledningsnivå, arbetar med verksamhetsledning, militärstrategiska frågor samt Försvarsmaktens utveckling och kontakter med regeringen. I Högkvarteret finns en strategiledning som stödjer myndighetens ledning och samordnar arbetet inom Högkvarteret. I Högkvarteret finns även en krigsförbandsledning, en grundorganisationsledning, en operativ insatsledning, en underrättelse- och säkerhetstjänst samt enheter för juridik, internrevision och säkerhetsinspektion.

5.2.1 Strategiledningen

Strategiledningen leder Försvarsmaktens planering på den militärstrategiska nivån. Planeringen syftar till att ge underlag till Överbefälhavaren hur försvarets militära resurser på bästa sätt skall utnyttjas både i Sverige och utomlands. Ledningen ansvarar vidare för inriktningen av hur Försvarsmaktens olika förmågor skall utvecklas, hur insats- och grundorganisationen bör utformas samt vilka kompetenser och personalförsörjningssystem som behövs i framtiden. Uppföljning och analyser av Försvarsmaktens verksamhet liksom myndighetens behov av forskning, studier och teknikutveckling styrs av strategiledningen.

Inom Högkvarteret är strategiledningen ansvarig för samordningen av Försvarsmaktens arbete gentemot Regeringskansliet.

5.2.2 Krigsförbandsledningen

Krigsförbandsledningen ansvarar för Försvarsmaktens beställningar till Försvarets materielverk och Fortifikationsverket samt för studier, organisations- och metodförsök och materielförsök. Vidare ansvarar krigsförbandsledningen för internationellt materiel-samarbete och eventuellt exportstöd till försvarsindustrier som är verksamma i Sverige. Ansvar för vidmakthållandet av krigsförbanden innebär kontinuerlig uppföljning av krigsförbandens personella och materiella tillstånd. Krigsförband som inte behövs i insatsorganisationen skall avvecklas.

5.2.3 Grundorganisationsledningen

Grundorganisationsledningen ansvarar för verksamhetsledningen av Försvarsmaktens förband, skolor och centra. Grundorganisationsledningen leder utvecklingen, vidmakthållandet och avvecklingen av grundorganisationen och hemvärnet. Vidare ansvarar grundorganisationsledningen för fastighetsförsörjning, krav på och behov av personal i grundorganisationen, beställning av värnpliktiga, ledning av frivilligverksamhet samt planering och genomförande av Försvarsmaktens stöd till de baltiska länderna. Inom Grundorganisationsledningen finns ett flertal avdelningar.

5.2.4 Operativa insatsledningen

Den operativa insatsledningens huvuduppgifter är att nationellt och internationellt genomföra insatsledning och stödja Högkvarterets verksamhetsledning, funktionsutveckling och personalledning. Operativa insatsledningen består av en operativ stab samt de armétaktiska, marintaktiska och flygtaktiska kommandona.

5.2.5 Underrättelse- och säkerhetstjänsten

Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten leder inhämtning, bearbetning och delgivning av militära underrättelser inom Försvarmakten, inriktar underrättelseproduktionen vid Försvarets Radioanstalt, leder säkerhetstjänsten inom Försvarmakten och signalskyddstjänsten inom hela totalförsvaret.

I samverkan med bl.a. försvars- och utrikesdepartementet medverkar den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten i den strategiska underrättelsetjänsten som leds av statsmakterna.

5.3 Försvarmaktens två delar

Försvarmakten består av två delar som delvis överlappar varandra. Den ena är insatsorganisationen och den andra är grundorganisationen. Vidare stöds Försvarmakten av andra myndigheter, s.k. stödmyndigheter, såsom exempelvis Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt.

5.3.1 Insatsorganisationen

Insatsorganisationen är de staber och krigsförband, vilka används för de insatser som sker med militära resurser inom ramen för Försvarmaktens huvuduppgifter. Insatsorganisationen utgörs av Högkvarteret, Operativa insatsledningen, militärdistriktet, de operativa insatsförbanden samt de nationella skyddsstyrkorna. Dessa förband och styrkor utgör krigsförbanden i insatsorganisationen. Denna organisation skall genomföra insatser, upprätthålla förmåga att leda och samordna operativ och taktisk verksamhet, samverka med civila delar av totalförsvaret och kunna genomföra integrerade insatser.

Det finns tre militärdistrikt. Dessa är Norra, Mellersta och Södra militärdistriktet.

5.3.2 Grundorganisationen

Inom grundorganisationen vidtas åtgärder för att utveckla, vidmakthålla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar, mark och lokaler vid förband, skolor och centrum samt för att

upprätthålla den beredskap som krävs för att kunna sätta upp och stödja de krigsförband och andra resurser som behövs i insatsorganisationen.

Grundorganisationen skall upprätthålla kompetenser för framtida anpassning av Försvarsmakten samt medverka till att utveckla förmågan till samarbete mellan olika berörda myndigheter för att hantera svåra hot mot landet som inte är väpnade angrepp. Grundorganisationen utgör Försvarsmaktens kompetensbas där personalens färdigheter att genomföra väpnad strid upprätthålls och utvecklas i syfte att ytterst kunna försvara hela landet.

Organisationsenheterna inom grundorganisationen är förband, skolor och centrum.

5.4 Försvarsmakten som hyresgäst

Försvarsmakten är, enligt Riksdagens revisorer, Sveriges största hyresgäst och ca 85 procent av försvarsfastigheterna hyr Försvarsmakten från Fortifikationsverket. Den resterande förhyrningen sker från Specialfastigheter Sverige AB, Vasallen AB, Vasakronan AB, Statens fastighetsverk och andra fastighetsägare. Årligen erlägger Försvarsmakten knappt 3 miljarder kronor i hyra för försvarsfastigheterna varav knappt 400 miljoner kr för de fortifikatoriska anläggningarna.

6 Uppgifter i budgetpropositioner

6.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen utreda och lämna förslag på hur regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret kan förbättras.

Försvarsutskottet och finansutskottet har framfört kritik mot den information som regeringen lämnar till riksdagen om försvarets fastigheter och anläggningar och anført att den bör förbättras. Regeringen lämnar information till riksdagen i budgetpropositionen. För att ta reda på hur denna information ser ut i dag och vad som bör förbättras krävs en genomgång av några budgetpropositioner. Nedan följer en redogörelse för den information som regeringen har lämnat i budgetpropositionerna för åren 2005, 2004, 2003 och 2002 samt i de ekonomiska vårpropositionerna för 2004, 2003 och 2002. Redogörelsen omfattar både Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk eftersom de är de största statliga fastighetsförvaltande myndigheterna. Slutligen redovisas de uppgifter om Försvarmaktens förhyrning som framgår av budgetpropositionen samt utredningens överväganden.

Budgetpropositionerna är uppdelade i olika utgiftsområden. I Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ingår två politikområden, Effektiv statsförvaltning och Finansiella system och tillsyn. Politikområdet Effektiv statsförvaltning omfattar tolv myndigheter samt vissa nämnder, däribland Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket, och i politikområdet ingår bl.a. fastighetsförvaltning. Under avsnittet Fastighetsförvaltning redovisas den verksamhet som Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket bedriver. Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet omfattar politikområdet Totalförsvar och politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Politikområdet Totalförsvar består av verksamhets-

området Det militära försvaret och verksamhetsområdet Det civila försvaret. Politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar omfattar verksamhetsområdet Svåra påfrestningar och verksamhetsområdet Skydd mot olyckor.

6.2 Budgetpropositionen för 2005 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2004/05:1)

6.2.1 Fastighetsförvaltning

Omfattning

Av budgetpropositionen framgår att fastighetsförvaltningen endast omfattar förvaltning av de fastigheter som av försvarspolitiska, kulturhistoriska eller andra skäl inte ansetts lämpliga att förvalta i bolagsform. Detta gäller bl.a. regeringsbyggnader, länsresidens, ambassader, de kungliga slotten, museer, teatrar, monument, försvarsfastigheter, markområden samt vissa fastigheter som donerats till staten. Kulturarvs- och ändamålsfastigheter förvaltas av Statens fastighetsverk medan Fortifikationsverket förvaltar fastigheter för försvarsändamål. Dessa myndigheters verksamhet finansieras uteslutande genom avgifter, dvs. hyresintäkter.

Mål

Enligt budgetpropositionen uppnås målet för verksamhetsområdet genom en kostnadseffektiv statlig kapital- och fastighetsförvaltning. Det skall ske med rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ. Målsättningarna är i korthet följande.

- Fastigheterna skall förvaltas så att god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås.
- Fastigheternas värden skall bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.
- Hyresgästerna skall ges ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler, mark och anläggningar.
- Verken skall uppfattas som goda och serviceinriktade hyresvärdar.

- Hänsyn till miljö och kulturmiljövärden skall i tillämpliga delar motsvara vad som gäller för andra stora fastighetsförvaltare.

Vidare anges i budgetpropositionen att de båda verken i sin verksamhet skall uppnå ett resultat efter finansiella poster som motsvarar en viss avkastning på genomsnittligt myndighetskapital. Avkastningskravet för verken 2004 ligger på drygt 6 procent.

Politikens inriktning

Under rubriken Politikens inriktning framgår att de riktlinjer som låg till grund för omorganisationen av statens fastighetsförvaltning 1993 fortfarande gäller. Fortifikationsverket skall inom ramen för målen anpassa sin verksamhet till förändrade förutsättningar på grund av kommande försvarsbeslut. På grund av den omställning av försvaret som pågår kommer ett stort antal fastigheter och mark att behöva avyttras under de kommande åren. Dessa avyttringsbehov får, enligt regeringen, inte leda till sådana vakansgrader och intäktsminskningar att de ekonomiska målsättningarna för fastighetsförvaltningen hotas.

Insatser

I budgetpropositionen anges under rubriken Insatser att Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket är de två största förvaltarna av statens byggnader. Omfattningen och förändringen av fastigheternas värde mot föregående år framgår av en tabell. I tabellen redovisas bokfört värde av statens byggnader, mark och annan fast egendom. Uppgifterna redovisas för staten totalt och uppdelat på Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket.

Fastighetsverkets bokförda värde för byggnader, mark och annan fast egendom uppgick på balansdagen den 31 december 2003 till 10 712 miljoner kronor, vilket är en minskning med drygt 4 procent sedan 1998.

Fortifikationsverkets bokförda värde på byggnader, mark och annan fast egendom uppgick till 9 670 miljoner kronor, vilket är en minskning med knappt 11 procent sedan 1998 men en mindre ökning sedan föregående år.

Av en tabell framgår vidare fastighetsförvaltningens omfattning. Statens fastighetsverks lokalarea har ökat marginellt sedan 2001. Uppgifterna om lokalarea för Fortifikationsverket omfattar enbart uthyrningsbar yta i det öppna beståndet. Sedan 1998 har Fortifikationsverkets verksamhet väsentligt minskat i omfattning beroende på försvarsbesluten 1996 och 2000. Antalet kvm bruttoarea (BTA) har under denna period minskat med 23 procent.

Resultatbedömning

Regeringen redovisar under Resultatbedömning fastighetsförvaltningens kostnader i en tabell. Där anges verksamhetskostnad respektive verksamhetskostnad per kvm för kulturarvs- och bidragsfastigheter samt för försvarsfastigheter.

För 2003 uppgick Statens fastighetsverks resultat till ca 69 miljoner kronor. Av resultatet förklaras 45 miljoner kronor av fastighetsförsäljningar. Avkastningskravet till staten omfattade 154 miljoner kronor, vilket motsvarar 6,9 procent av genomsnittligt myndighetskapital. I Fastighetsverkets verksamhetskostnader ingår kostnader om 125 miljoner kronor för sanering av Moderna museet och Arkitekturmuseet.

Fortifikationsverkets resultat uppgick till ca 440 miljoner kronor, vilket är 160 miljoner kronor mer än budgeterat. Detta förklaras av bättre nettoresultat än budgeterat beroende på effektiviseringar och besparingar. Statens avkastningskrav uppgick till 258 miljoner kronor, vilket motsvarar 6,7 procent av genomsnittligt myndighetskapital.

Statens fastighetsverk har genomfört sina instruktionsenliga uppgifter och uppfyllt de övergripande målen och verksamhetsmålen.

Regeringen bedömer att Fortifikationsverket uppfyllt de krav regeringen ställt. Underhåll och drift har också genomförts i den omfattning som överenskommits med brukarna för att bevara fastigheternas funktionella och ekonomiska värde. Investeringar har i princip genomförts enligt investeringsplanen, dock har ett mindre antal investeringar förskjutits i tiden. Regeringen bedömer att Fortifikationsverkets försäljningar genomförts affärsmässigt. En viktig förutsättning för att försvarsbesluten skall implementeras på ett effektivt sätt är att Fortifikationsverket avyttrar uppsagda fastigheter på ett sätt som minimerar eventuella förluster.

6.2.2 Budgetförslag

Statens fastighetsverk

Under avsnittet Budgetförslag redogörs för budgeten för de myndigheter som ingår i politikområdet Effektiv statsförvaltning. Beträffande Statens fastighetsverk anges att det är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att förvalta det fastighetsbestånd som regeringen bestämmer. Det övergripande målet för verket är att förvaltningen skall innebära god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet samtidigt som fastigheternas värden i vid mening bevaras. Förvaltningen av fastigheter skall utgå från att tillgodose en primärverksamhets behov av lokaler och optimera brukarens nytta av de resurser som läggs ner på lokalanskaffningen. Statens fastighetsverks verksamhet finansieras fullt ut med avgiftsinkomster.

Det ekonomiska läget

I en tabell redovisas uppgifter om det ekonomiska läget för Statens fastighetsverk. Dessa uppgifter avser utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent, totala intäkter och totala kostnader. Uppgifterna redovisar utfall för 2000, 2001, 2002 och 2003, prognos för 2004 samt budget för 2005.

Planerade större investeringar

I budgetpropositionen redovisas de större investeringar på inrikes och utrikes fastigheter som är planerade. Regeringen har föreslagit att staten från den 1 januari 2005 skall överta de fastigheter, tomträtter och bostadsrätter som de allmänna försäkringskassorna äger. Statens fastighetsverk föreslås tills vidare sköta förvaltningen av egendomarna för statens räkning. Vidare framgår att Botanhuset, som tillhör Naturhistoriska riksmuseet, skall restaureras och att renoveringen och ombyggnaden av fastigheterna som utgör de s.k. regeringsbyggnaderna kommer att påbörjas under 2004 och 2005. För utrikes fastigheter anges att en utredning pågår om en gemensam ambassadanläggning för Sverige och Norge i Hanoi, Vietnam.

Låneram

Beträffande låneramen föreslår regeringen att den bemyndigas att besluta om att Statens fastighetsverk får ta upp lån i Riksgäldskontoret inom en ram av högst 10 miljarder kronor för investeringar i fastigheter m.m. Som skäl anför regeringen att Statens fastighetsverk disponerar en låneram i Riksgäldskontoret för 2004 om 7 800 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler. Den osäkerhet som finns beträffande invärderingen av Försäkringskassans fastigheter innebär att regeringen bedömer det som angeläget att öka verkets låneram till högst 10 miljarder kronor för 2005, för att säkra en finansiering av fastigheterna.

Investeringsplan

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en investeringsplan för Statens fastighetsverk. I tabellform redovisas investeringar för inrikes och utrikes fastigheter samt för mark. Vidare anges de totala investeringarna, finansiering via lån, pågående projekt samt nya större projekt för prövning. Uppgifterna redovisar utfall för 2003, prognos för 2004, budgeterat belopp för 2005 och beräknat belopp för 2006 och 2007.

Fortifikationsverket

I budgetpropositionen för 2005 uppges att Fortifikationsverket är en central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att förvalta statens fastigheter avsedda för försvarsändamål, s.k. försvarsfastigheter. Fastigheterna skall förvaltas så att god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås, att ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser kan tillhandahållas på för brukaren konkurrenskraftiga villkor samt att fastigheternas värden bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå. Fortifikationsverkets verksamhet finansieras fullt ut med avgiftsinkomster.

Det ekonomiska läget

Uppgifter om det ekonomiska läget presenteras i tabellform. Där redovisas utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen, totala intäkter och totala kostnader. För 2000, 2001, 2002 och 2003 redovisas ett utfall, för 2004 redovisas en prognos och för 2005 redovisas en budget.

Låneram

Regeringen föreslår att den bemyndigas att besluta att Fortifikationsverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret inom en ram av högst 6 525 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler. Skälen för regeringens förslag är att Fortifikationsverket för 2004 disponerar en låneram om 6 200 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler. Planerade investeringar bygger på det investeringsbehov som angetts av brukarna. Låneramen bör därför ökas med 325 miljoner kronor, men osäkerheten kring låneramsbehovet är stor med anledning av det kommande försvarsbeslutet.

Investeringsplan

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en investeringsplan för Fortifikationsverket. Investeringsplanen redovisas i en tabell och omfattar belopp för nybyggnad, ombyggnad och anskaffning och hur stor del av investeringarna som skall finansieras via betalplan, lån eller förskottshyra. Planen omfattar åren 2003 t.o.m. 2007.

6.3 2004 års ekonomiska vårproposition (prop. 2003/04:100)

I den ekonomiska vårpropositionen lämnar regeringen bl.a. förslag på riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt förslag på tilläggsbudget för 2004.

Enligt uppgift från Finansdepartementet innehåller vårpropositionens avsnitt om Statens fastighetsverk mer information än vad

som är brukligt till följd av den kritik som finansutskottet har framfört.

Under avsnittet Tilläggsbudget finns under rubriken Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ett avsnitt som berör Statens fastighetsverk. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att staten förvärvar en fastighet i Stockholm och att staten får utnyttja en köption avseende en ny ambassadbyggnad i Washington. Regeringen föreslår också att riksdagen godkänner en ny investeringsplan för Statens fastighetsverk. Regeringen föreslår vidare att regeringen bemyndigas att 2004 besluta att Statens fastighetsverk får ta upp lån inom en ram av högst 7 800 miljoner kronor för investeringar i fastigheter, lokaler och mark.

Skälen för regeringens förslag är följande. Finansutskottet påpekade i betänkandet 2003/04:FiU2 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning att regeringen inte kommenterar avvikelser mellan prognos och budget respektive utfall för Statens fastighetsverks investeringsplan. Utskottet efterlyste också en mer detaljerad information om investeringsplanens innehåll. Utskottet förutsatte att regeringen fördjupar presentationen av Statens fastighetsverks investeringar i fastigheter. Mot denna bakgrund anför regeringen följande. De avvikelser som finansutskottet noterat kan hänföras främst till förskjutningar av utgifter för olika objekt mellan åren i investeringsplanen. Anledningen härtill är ofta att uppdragsgivaren får förändrade förutsättningar för sin verksamhet och vill skynda på eller senarelägga processen. Svårigheter för Statens fastighetsverk att bedöma kostnaderna för olika projekt påverkar självfallet också utfallet.

Riksdagen har beslutat om en investeringsplan för Statens fastighetsverk. På grund av två nya stora projekt behöver investeringsplanen nu revideras.

Pågående större projekt

Regeringen anför att det i budgetpropositionerna för 2003 och 2004 finns större pågående och beslutade projekt redovisade och att dessa ingår i investeringsplanen. Därutöver nämns nu två projekt. Dessa är en totalrenovering av gamla Riksarkivet på Riddarholmen i Stockholm och en ombyggnad av universitetsbiblioteket i Uppsala, Carolina Rediviva. Dessa projekt beräknas vara klara 2007 respektive 2006.

Föreslagna nya projekt

Regeringen anser att fastigheten Blåmannen 21 på Vasagatan i Stockholm bör förvärvas. Byggnaden tillhör enligt Riksantikvarieämbetet det nationella kulturarvet och köpeskillingen uppgår till 984 miljoner kronor. Syftet med förvärvet är att effektivisera Regeringskansliets lokalförsörjning. I fastigheten behövs av säkerhetsskäl omfattande ombyggnader göras till en beräknad kostnad av 150 miljoner kronor.

Beträffande verksamhetsgrenen Utrikes fastigheter uppger regeringen att Sverige saknar en egen ambassadbyggnad i Washington. Planering och projektering pågår och den totala köpeskillingen beräknas uppgå till 495 miljoner kronor. Regeringen anser att ett köp av fastigheten är mer förmånligt än att hyra lokalerna. En köpoption bör därför utnyttjas då byggnaden är färdigställd. Projektet bör därför läggas in i investeringsplanen.

Låneram

Regeringen har, enligt den ekonomiska vårpropositionen, en låneram i Riksgäldskontoret på högst 7 miljarder kronor för investeringar i fastigheter, lokaler och mark. Redovisad plan för investeringar inkluderar två nya stora objekt, varav främst köpet av fastigheten Blåmannen 21 kommer att påverka låneramen. Därför behöver låneramen 2004 höjas till 7 800 miljoner kronor.

Investeringsplan

I den ekonomiska vårpropositionen finns en investeringsplan för Statens fastighetsverk för tiden 2004–2006. Tabellen redovisar pågående projekt, nya större projekt för prövning och summa investeringar uppdelade på inrikes och utrikes hyresfastigheter samt mark. Dessutom framgår att finansieringen sker genom lån. Regeringen anger vidare att enligt praxis beslutar regeringen om investeringar i form av anskaffning eller ombyggnad av fastigheter, lokaler och mark då kostnaden understiger 30 miljoner kronor per objekt. Större investeringar anmäls först för riksdagen innan regeringen fattar slutligt beslut i respektive ärende. Regeringen anser att detta är en lämplig nivå och avser att tillämpa den även i fortsättningen.

6.4 Budgetpropositionen för 2004 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2003/04:1)

6.4.1 Fastighetsförvaltning

Omfattning

Detta avsnitt överensstämmer i stort med motsvarande avsnitt i budgetpropositionen för 2005. Dessutom anges att regeringens stabsstöd i lokalförsörjningsfrågor tillhandahålls av Statskontoret.

Mål

Under avsnittet Fastighetsförvaltning i budgetpropositionen anges att målet för politikområdet uppnås genom en kostnadseffektiv statlig kapital- och fastighetsförvaltning och att det skall ske med rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ.

Politikens inriktning

Under rubriken Politikens inriktning framgår att Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket förvaltar en betydande andel av statens byggnader. Omfattning och förändring av fastighetsinnehavet jämfört med föregående år framgår av en tabell. I tabellen redovisas bokfört värde av statens byggnader, mark och annan fast egendom för staten totalt samt för Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket. Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket har under åren 1999–2002 tillsammans drygt 60 procent av statens byggnader, mark och annan fast egendom. Av budgeten framgår vidare att Fortifikationsverkets bokförda värde minskar till följd av avyttringar på grund av tidigare års försvarsbeslut. Antalet kvadratmeter uthyrningsbar yta har minskat från ca 4 800 000 kvm lokalarea 1998 till ca 3 750 000 kvm lokalarea 2002. Uppgifterna om lokalarea och verksamhetskostnad för Fortifikationsverket omfattar endast verkets öppna bestånd.

I budgetpropositionen redovisas vidare olika nyckeltal för fastighetsförvaltningen. I en tabell redovisas lokalarea, verksamhetskostnad och verksamhetskostnad per kvadratmeter för

kulturarvs- och bidragsfastigheter samt försvarsfastigheter. Kulturarvs- och bidragsfastigheterna är uppdelade i inrikes hyresfastigheter, utrikes hyresfastigheter och bidragsfastigheter. Nyckeltal för åren 2000, 2001 och 2002 redovisas i tabellen.

Regeringen anger dessutom att Fortifikationsverket under 2002 har gjort stora insatser vad gäller planerat underhåll. Detta inklusive ökningen av kostnaderna för avveckling av befästningarna medför ungefär 150 miljoner kronor i högre kostnader för försvarsfastigheterna. Prognosen för 2003 visar på fortsatt ökade kostnader för befästningsavvecklingarna.

Förutsättningar

Regeringen anför i budgetpropositionen att Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket i sin verksamhet för 2003 skall uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital på 6,9 respektive 6,7 procent. Dessa myndigheters soliditet skall på sikt sjunka till 35 procent, dvs. myndighetskapitalet skall utgöra 35 procent av myndighetens sammanlagda kapital och skulder.

Resultatbedömning

Under avsnittet Fastighetsförvaltning lämnar regeringen en resultatbedömning där det framgår bl.a. följande. För budgetåret 2002 var resultatet för Statens fastighetsverk 47 miljoner kronor mer än budgeterat. Detta förklaras av att ej budgeterade reavinster har uppkommit till följd av fastighetsförsäljningar och att räntekostnaderna har varit lägre än förväntat. Avkastningskravet till staten motsvarar 6,3 procent av genomsnittligt myndighetskapital. Det bokförda värdet den 31 december 2002 för byggnader, mark och annan fast egendom redovisas och är drygt 3 procent lägre än 1998. Fortifikationsverkets resultat har uppgått till 176 miljoner kronor mer än budgeterat. Detta förklaras av flera försäljningar under 2002 vilket har resulterat i högre intäkter än beräknat samt att kostnaderna för avveckling av anläggningar har blivit lägre än budgeterat. Avkastningskravet till staten motsvarar 6,3 procent av genomsnittligt myndighetskapital. Det bokförda värdet på

byggnader, mark och annan fast egendom har minskat med knappt 13 procent sedan 1998.

Av budgetpropositionen framgår vidare att Fortifikationsverkets verksamhet har minskat väsentligt i omfattning sedan 1998 beroende på försvarsbesluten 1996 och 2000. Antalet kvadratmeter BTA har under denna period minskat med 22 procent. En viktig förutsättning för att försvarsbesluten skall implementeras på ett effektivt sätt är att Fortifikationsverket avyttrar uppsagda fastigheter på ett sätt som minimerar eventuella förluster. Erfarenhetsmässigt har det dock visat sig vara svårt att via försäljning av fastigheter återfå de kostnader som tidigare lagts ner eftersom marknadsvärdet är betydligt lägre än investeringskostnaderna för denna typ av särskilt anpassade byggnader. Detta förhållande kommer, enligt regeringen, sannolikt att gälla även vid framtida avyttringar.

6.4.2 Budgetförslag

Statens fastighetsverk

I budgeten för 2004 redogörs under avsnittet Budgetförslag för budgeten för de myndigheter som ingår i politikområdet Effektiv statsförvaltning. Beträffande Statens fastighetsverk lämnas inledningsvis samma upplysningar som i budgetpropositionen för 2005.

Det ekonomiska läget

I redovisningen av det ekonomiska läget för Statens fastighetsverk finns i en tabell uppgifter om utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent, totala intäkter och totala kostnader. Uppgifterna redovisar utfall under åren 1999 till och med 2002, prognos för 2003 och budget för 2004.

Pågående och planerade större investeringar

Under rubriken Pågående och planerade större investeringar redogörs för fem större investeringar under Fastighetsverkets verksamhetsgren Inrikes fastigheter. Världskulturmuseet i Göteborg beräknas färdigställas under 2004, ombyggnaden av Östra stallet i

Stockholm för Riksantikvarieämbetet beräknas vara klart 2004 liksom ombyggnaderna för Högsta domstolen och Svea hovrätt. Dessutom framgår att en sanering av inomhusklimatet på Moderna museet och Arkitekturmuseet beräknas vara klar under hösten 2003. För verksamhetsgrenen Utrikes fastigheter redovisas att ett nytt residens skall byggas i Santiago de Chile.

Föreslagna projekt

Under Föreslagna projekt uppges att Vasamuseet är i behov av ombyggnad och förbättrat klimatsystem samt att arbetet beräknas pågå fram till våren 2004.

Låneram

Beträffande låneramen föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta att Statens fastighetsverk får ta upp lån inom en ram av högst 7 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för investeringar i fastigheter. Som skäl för förslaget anför regeringen att Statens fastighetsverk disponerar en låneram i Riksgäldskontoret för budgetåret 2003 om 7 miljarder kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler. Därtill disponerar Statens fastighetsverk en låneram på 50 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten. Redovisad plan för investeringar bygger på investeringsbehov som angetts av brukarna. Statens fastighetsverk tar årligen upp lån för att finansiera de löpande investeringarna.

Investeringsplan för 2003–2006

I en tabell redovisas planerade investeringar för inrikes och utrikes fastigheter liksom för mark. Dessutom redovisas de totala investeringarna och lånen samt den sammanlagda finansieringen. Siffrorna visar hur mycket som är anskaffat 2002, prognos för 2003, budget för 2004 samt beräknat belopp för 2005 och 2006. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner investeringsplanen.

Fortifikationsverket

Inledningen av avsnittet om budgetförslag för Fortifikationsverket är densamma som i budgetpropositionen för 2005.

Det ekonomiska läget

I budgetpropositionen redovisas uppgifter om det ekonomiska läget i tabellform. Redovisningen är uppdelad på samma sätt som i budgetpropositionen för 2005. För åren 1999, 2000, 2001 och 2002 redovisas ett utfall, för år 2003 redovisas en prognos och för 2004 redovisas en budget.

Låneram

Under rubriken låneram föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta att Fortifikationsverket får ta upp lån inom en ram av högst 6 200 miljoner kronor i Riksgäldskontoret för investeringar i mark, anläggningar och lokaler. Skälen för regeringens förslag uppges vara följande. Fortifikationsverket disponerar en låneram i Riksgäldskontoret för budgetåret 2003 om 5 500 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler. Därtill disponerar verket 2003 en låneram på 175 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar som används i den egna verksamheten. Redovisad plan för investeringar bygger på investeringsbehov som angetts av brukarna.

Investeringsplan för 2003–2006

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en investeringsplan för Fortifikationsverket för 2003–2006. Investeringsplanen innehåller uppgifter om nybyggnad, ombyggnad, anskaffning och totala investeringar. Vidare innehåller investeringsplanen uppgifter om betalplan, lån, förskottshyra och total finansiering. Investeringsplanen redovisar uppgifter för vad som är anskaffat år 2002, prognos för 2003, budget för 2004 samt ett beräknat belopp för investeringar för 2005 och 2006.

6.5 2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100)

Under avsnittet Tilläggsbudget föreslår regeringen att riksdagen godkänner en ny investeringsplan för Statens fastighetsverk. Regeringen anför följande. Riksdagen har beslutat om en investeringsplan för Statens fastighetsverk där investeringarna för 2003 uppgår till 422,9 miljoner kronor, varav 367,1 miljoner kronor i inrikes fastigheter. En utökning av gällande investeringsram krävs med anledning av försenade byggprojekt och ökade byggkostnader. Ett antal projekt där byggstart planerats till 2002 har förskjutits till 2003 och projektkostnader på totalt 33 miljoner kronor har förskjutits från 2002 till 2003 på grund av förseningar. Vidare har kostnaderna för att bygga Världskulturmuseet i Göteborg ökat med 40 miljoner kronor av totalt 265 miljoner kronor.

För 2003 bör investeringsplanen för inrikes fastigheter ökas med 73 miljoner kronor från 367 till 440 miljoner kronor. Den totala investeringsplanen för inrikes, utrikes och mark bör omfatta 506 miljoner kronor. Även för 2004 behöver förändringar göras.

Regeringen föreslår vidare att riksdagen godkänner att staten säljer en fastighet i Paris i Frankrike. Fastigheten behövs inte längre i svenska statens verksamhet och bör därför säljas. För att regeringen skall kunna besluta om försäljningen krävs riksdagens medgivande eftersom värdet på fastigheten överstiger 50 miljoner kronor.

I förslaget om tilläggsbudget finns inget som rör Fortifikationsverket.

6.6 Budgetpropositionen för 2003 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2002/03:1)

I inledningen av budgetpropositionen för 2003 Utgiftsområde 2 lämnas samma upplysningar som i budgetpropositionerna för 2004 och 2005, såsom att utgiftsområdet är indelat i två politikområden där fastighetsförvaltningen tillhör politikområdet Effektiv statsförvaltning.

I ett avsnitt om revisionens iakttagelser framkommer att regeringen ser allvarligt på att Fortifikationsverket under perioden 1994–2002 erhållit tre revisionsanmärkningar. Regeringen uppger

vidare att Fortifikationsverket under den aktuella perioden har hanterat en omfattande avveckling av fastighetsbeståndet till följd av försvarsbesluten 1996 och 2000. Regeringen bedömer att de förändringar som Fortifikationsverket vidtagit beträffande verksamhetsplanering, styrsystem och omorganisation bör leda till att verket inte får ytterligare revisionsinvändningar under de närmaste åren. Systemförändringarna har bl.a. ökat Fortifikationsverkets möjligheter att följa upp kostnader och intäkter på en mer detaljerad nivå.

6.6.1 Fastighetsförvaltning

Omfattning, mål och insatser inom politikområdet

Avsnitten om omfattningen av och målen för fastighetsförvaltningen är desamma som i budgetpropositionen för 2004. Under rubriken Insatser inom politikområdet redovisas i tabellform statens byggnader, mark och annan fast egendom och hur stor del som Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket förvaltar samt deras gemensamma andel. Tabellen är uppställd på samma sätt som i budgetpropositionerna för 2004 och 2005.

Regeringen redovisar statens kostnader för lokaler och anger att fastighetsverkens hyror och arrenden utgör mellan 26 och 31 procent av statens lokalkostnader brutto åren 1998–2001. Av budgetpropositionen framgår vidare att endast ett fåtal statliga myndigheter och statliga bolag utöver Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk förvaltar fastigheter. Denna information finns inte med i de ovan redovisade budgetpropositionerna.

Resultat

Enligt budgetpropositionen skall Statens fastighetsverk i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital på 6,3 procent. Statens fastighetsverk har inte uppnått regeringens ställda avkastningskrav på 2,8 procent på eget kapital beroende på problem med inomhusklimatet på Arkitekturmuseet och Moderna museet. Avkastningen uppgår till 2,2 procent. Statens fastighetsverks soliditet skall reduceras från för närvarande 47 procent till

35 procent. Avkastningskravet omprövas årligen med koppling till aktuell soliditet.

Regeringen uppger att Fortifikationsverket i sin verksamhet skall uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital på 6,3 procent. Fortifikationsverkets soliditet skall reduceras från för närvarande 69 procent till 35 procent. Avkastningskravet omprövas årligen utifrån aktuell soliditet. Fortifikationsverket har enligt propositionen uppnått sitt avkastningskrav för år 2001. En fortsatt minskning av soliditeten kommer att ske eftersom ytterligare nedsättning av statskapitalet kommer att ske som en följd av avyttringarna enligt försvarsbeslutet 2000.

Övrigt

Under ett avsnitt Övrigt föreslår regeringen att den bemyndigas att sälja två fastigheter i Karlsborgs kommun. Fastigheterna förvaltas av Fortifikationsverket och hyrs av Försvarsmakten. För att kunna utveckla området bedömer regeringen att den organisation som tar över fastigheterna måste få möjlighet att, utöver de av kommunen ägda fastigheterna, även förvärva de statligt ägda fastigheterna. De sistnämnda fastigheterna har ett bedömt marknadsvärde om ca 25 miljoner kronor. Fortifikationsverket anser att staten alltjämt behöver dessa fastigheter för försvarsändamål. Regeringen anför att mot bakgrund av den betydelse det skulle ha för Karlsborgs kommun att det aktuella området kan utvecklas på tänkt sätt finner regeringen att det föreligger så starka skäl för en försäljning att detta bör ske trots att staten alltjämt har ett behov av fastigheterna. I detta sammanhang har regeringen beaktat att Försvarsmakten även i fortsättningen har möjlighet att hyra fastigheterna. En försäljning skall självklart ske under affärsmässiga villkor.

6.6.2 Budgetförslag

Statens fastighetsverk

Av inledningen till avsnittet om Statens fastighetsverk framgår att Fastighetsverket är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att förvalta det fastighetsbestånd som regeringen bestämmer och att det övergripande målet är att förvaltningen skall ske på det sätt

som innebär god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet samtidigt som fastigheternas värden i vid mening bevaras. Inledningen är något mer kortfattad än den som finns i budgetpropositionerna för 2004 och 2005.

Det ekonomiska läget

I en tabell redovisas det ekonomiska läget för Statens fastighetsverk. Redovisningen omfattar utfall för 1998, 1999, 2000 och 2001, en prognos för 2002 och en budget för 2003. Siffrorna visar utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent och de totala intäkterna och kostnaderna. Slutligen redovisas Statens fastighetsverks resultat.

Investeringsplan

En investeringsplan för 2002–2004 visar uppgifter för investeringar anskaffade 2001, prognos för 2002, budget för 2003 och beräknade investeringar för 2004. Investeringsplanen redovisar inrikes fastigheter, utrikes fastigheter och mark samt en summa investeringar och en summa lånefinansiering. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner investeringsplanen för Statens fastighetsverk. Av materialet i propositionen framgår att underlaget för 2003–2004 innehåller en viss osäkerhet i avvaktan på olika investeringsbeslut. Med hänvisning till kapitalbehovet avseende investeringar föreslås en oförändrad låneram om 7 miljarder kronor för investeringar i fastigheter samt en låneram om 50 miljoner kronor för finansiering av anläggningstillgångar som används i verksamheten. Regeringen uppger vidare att Statens fastighetsverk fått möjlighet att teckna ett 20-årigt hyresavtal för ett nytt ambassadkansli i Washington. I ett avtal mellan Fastighetsverket och exploatören anges att Statens fastighetsverk har rätt att utnyttja en köpoption med ett fast pris om ca 225 miljoner kronor inom sex månader efter det att projektet färdigställts, dvs. år 2006.

Pågående och planerade större investeringar

I budgetpropositionen redovisas pågående och planerade större investeringar uppdelat på inrikes hyresfastigheter och utrikes hyresfastigheter. Under inrikes hyresfastigheter redovisas tolv olika om- och tillbyggnadsarbeten eller renoveringar som genomförs eller skall påbörjas på olika byggnader och anläggningar som Statens fastighetsverk förvaltar. Dessa är bl.a. Världskulturmuseet i Göteborg, Skissernas museum i Lund, Wrangelska palatset på Riddarholmen i Stockholm och Riddarholmens kajer. Dessutom redovisas i propositionen två byggprojekt som pågår på Statens fastighetsverks utrikes hyresfastigheter.

Föreslagna projekt

Under rubriken Föreslagna projekt redovisas tre projekt under verksamhetsgrenen inrikes hyresfastigheter och två projekt på utrikes hyresfastigheter. Endast för ett av dessa projekt anges en tidsram. Beträffande ombyggnad av Östra stallet i kvarteret Krubban i Stockholm, bibliotek och kontorslokaler samt en nybyggnad av ett underjordiskt arkiv för Riksantikvarieämbetet uppges att projektet beräknas vara klart under första kvartalet 2004. Vidare skall en ny-, om- och tillbyggnad ske av kvarteret Loen i Stockholm och grundförstärkning och total renovering skall ske av Boställhus byggnad 42 på Skeppsholmen.

Låneram

Regeringen föreslår att Statens fastighetsverk för 2003 får en låneram för investeringar i fastigheter på 7 miljarder kronor. Skälen till regeringens förslag är följande. Statens fastighetsverk kommer att årligen ta upp nya lån i Riksgäldskontoret för att finansiera de löpande investeringarna. Den ökade belåningen beräknas med oförändrad räntesats innebära en försämring av finansnettot för 2003 med -18 miljoner kronor, eller -6,4 procent, jämfört med utfallet år 2002. Fastighetsverket avser att fortsätta arbeta för att öka uthyrningen av bidragsfastigheter och därmed också öka intäkterna och minska underskottet från detta fastighetsbestånd. Regeringen föreslår därför att Statens fastighetsverk får en låneram för investeringar i fastigheter på 7 miljarder kronor.

Fortifikationsverket

I budgetpropositionen för 2003 anges att Fortifikationsverket är en central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att förvalta statens fastigheter avsedda för försvarsändamål, s.k. försvarsfastigheter. Fortifikationsverkets verksamhet finansieras fullt ut med avgiftsinkomster och leds av en styrelse med fullt ansvar. Även beträffande Fortifikationsverket är inledningen mer kortfattad än den som finns i budgeten för 2004.

Det ekonomiska läget

I en tabell redovisas uppgifter om det ekonomiska läget för Fortifikationsverket. Av tabellen framgår utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent, totala kostnader, totala intäkter och resultatet. För åren 1998–2001 redovisas utfallet, för 2002 görs en prognos och för 2003 redovisas ett budgeterat belopp. Tabellen är utformad på samma sätt som för det efterföljande åren.

Låneram

I budgetpropositionen redovisas vidare en låneram där regeringen föreslår att Fortifikationsverket för investeringar i mark, anläggningar och lokaler får en låneram för 2003 om 5 500 miljoner kronor. Skälen för regeringens förslag är att Fortifikationsverket disponerar en låneram i Riksgäldskontoret för budgetåret 2002 om 4 910 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler samt en låneram på 175 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten. Redovisad plan för investeringar bygger på det investeringsbehov som angetts av brukarna. Osäkerheten är stor för såväl totalnivån som fördelningen mellan lånefinansierade investeringar och investeringar finansierade enligt betalplan. Osäkerheten gäller framför allt för senare delen av perioden.

Vidare anges att stora förändringar har skett, och kommer att ske, som påverkar Fortifikationsverkets framtida verksamhet med anledning av försvarsbeslutet 2000. Dessa förändringar beräknas pågå under hela den period som verkets budgetunderlag omfattar, vilket innebär att underlaget är osäkert. Regeringen föreslår därför

att låneramen för Fortifikationsverket i Riksgäldskontoret höjs till totalt 5 500 miljoner kronor för 2003.

Investeringsplan

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en investeringsplan för Fortifikationsverket. Investeringsplanen omfattar åren 2002–2004. I planen redovisas vad som anskaffats 2001, prognos för 2002, budget för 2003 och ett beräknat belopp för 2004. Olika belopp är redovisade för nybyggnad, ombyggnad, markanskaffning och slutligen redovisas summan av de totala investeringarna. Dessutom redogörs för finansieringen, vilken är uppdelad på betalplan, lån och förskottshyra.

6.7 2002 års ekonomiska vårproposition (prop. 2001/02:100)

I 2002 års ekonomiska vårproposition, under avsnittet Tilläggsbudget för Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, föreslår regeringen att riksdagen godkänner att staten förvärvar det s.k. Norra Bancohuset i Gamla Stan i Stockholms kommun samt godkänner en ny investeringsplan för Statens fastighetsverk för perioden 2001–2004. Skälen för regeringens förslag är att fastigheten, som under lång tid tillhörde staten, såldes av Byggnadsstyrelsen i mitten av 1980-talet och att staten nu har möjlighet att förvärva fastigheten. Regeringen uppger att Riksantikvarieämbetet anser att fastigheten uppfyller kriterierna för att kunna räknas till det nationella kulturarvet. Anskaffningen ingår inte i den investeringsplan som riksdagen godkänt. En ny investeringsplan behöver därför godkännas och förslaget innebär att beloppet för Inrikes fastigheter 2002 höjs med 145 miljoner kronor, vilket motsvarar köpeskillingen för fastigheten.

I förslaget om tilläggsbudget finns inte något som rör Fortifikationsverket.

6.8 Budgetpropositionen för 2002 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2001/02:1)

6.8.1 Fastighetsförvaltning

Omfattning

Avsnittet i budgetpropositionen om omfattningen av statens fastighetsförvaltning är i princip detsamma som i de redovisade budgetpropositionerna.

Mål

Regeringen anger att målet för politikområdet Effektiv statsförvaltning uppnås genom en kostnadseffektiv statlig kapital- och fastighetsförvaltning. Det skall ske med rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ. Detsamma framgår av budgetpropositionerna för 2003, 2004 och 2005.

Målet för Statens fastighetsverk är att hyresgästerna skall ges ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler samt att verket skall uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd.

Målet för Fortifikationsverket är att fastigheterna skall förvaltas så att god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås, att ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser kan tillhandahållas på för brukarna konkurrenskraftiga villkor samt att fastigheternas värden bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå. Fortifikationsverket skall inom ramen för målen anpassa sin verksamhet till förändrade förutsättningar under försvarsbeslutsperioden. Hänsyn till miljö och kulturmiljövärden skall i tillämpliga delar motsvara vad som gäller för andra stora fastighetsförvaltare.

Politikens inriktning

Under rubriken Politikens inriktning anges att de av regeringen fastställda målen för statens fastighetsförvaltning skall ligga fast. De av riksdagen 1991 beslutade riktlinjerna som låg till grund för

omorganisationen av statens fastighetsförvaltning 1993 är alltför giltiga.

För en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning skall bl.a. varje fastighet förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls. God resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet skall eftersträvas. Förvaltningen skall bidra till att fastigheternas värden bevaras på en långsiktigt lämplig nivå för ägaren och brukaren samt att ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser kan erbjudas brukarna på konkurrenskraftiga villkor.

Insatser

I avsnittet Insatser inom politikområdet anges att det under föregående år förvaltades ett betydande statligt fastighetsinnehav bestående av ett stort antal försvarsanläggningar med tillhörande byggnader samt olika kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Förändringar i fastighetsbeståndet har främst skett genom att ett större antal försvarsfastigheter har avyttrats.

Regeringen anger vidare att investeringar, vars omfattning är svåra att i förväg fastställa för enskilda år, i princip har genomförts enligt investeringsplanerna. Dock har ett antal investeringar förskjutits i tiden, vilket i likhet med tidigare år innebär att investeringarnas utfall avviker betydligt från prognoserna. Investeringarnas tyngdpunkt har också allt mer lagts på ombyggnad i stället för på nyinvesteringar.

Resultatbedömning

Enligt budgetpropositionen framgår av regeringens skrivelse Årsredovisning för staten (skr. 2000/01:101, bil. 3) att det bokförda värdet av byggnader, mark och annan fast egendom som Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket förvaltar utgör ca 60 procent av det samlade bokförda värdet för staten 2000 (21 049 miljoner kronor). Motsvarande andel var 1999 ca 65 procent och 1998 ca 68 procent.

Regeringens riktvärde vad gäller avkastning på det genomsnittliga myndighetskapitalet för Statens fastighetsverks fastighets-

bestånd är 2,8 procent, vilket har uppnåtts. Det gäller även det av regeringen fastställda riktvärdet för föregående år.

Förvaltningen av fastigheter för försvarsändamål genererade en avkastning på det avkastningspliktiga kapitalet på 8 procent, vilket översteg det av regeringen fastställda riktvärdet. Avkastningen var lika hög föregående år.

Enligt budgetpropositionen framgår av en s.k. hyresgästenkät, som genomfördes vid årsskiftet 1999/2000 beträffande förvaltningen av kultur- och bidragsfastigheter, att fyra av fem tillfrågade hyresgäster uppfattar staten som en god och serviceinriktad hyresvärd. På motsvarande sätt har kundundersökningar genomförts för förvaltning av fastigheter för försvarsändamål. Resultatet redovisas i en tabell. Regeringen anför att sammantaget förefaller det som om brukarna är mer nöjda med hur staten agerar som fastighetsförvaltare i samband med enskilda investeringsprojekt än med hur staten sköter sin fortlöpande förvaltning och service. Vid en jämförelse över tiden framgår att brukarna i ökad omfattning uppskattar staten i egenskap av förvaltare. Däremot kan vissa försämringer konstateras, t.ex. vad avser funktionalitet, vid en jämförelse med föregående år.

Statens fastighetsverk skall i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster (före extraordinära poster inkl. eventuella reavinster vid fastighetsförsäljningar) som motsvarar en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital på 2,8 procent. Avkastningskravet bygger på ett antagande om hyresintäkter under året på ca 1,5 miljarder kronor. Fastighetsverket har uppnått det uppställda avkastningskravet. Fastighetsverket har också uppnått det av regeringen ställda målet att verket skall sträva efter att bibehålla en relation mellan det totala myndighetskapitalet och verkets totala omslutning för de fyra verksamhetsområdena på 50 procent, dvs. en soliditet på 50 procent.

Regeringen uppger att för Fortifikationsverket blev intäkterna för verksamheten uthyrning (underhåll och drift) ca 65 miljoner kronor högre än beräknat beroende främst på en ökad uppdragsverksamhet. Kostnaderna för uthyrning har under år 2000 minskat. Kostnadsminskningen beror främst på lägre kostnader för media och minskade kostnader för administration. Resultat efter finansnetto för 2000 är 776 miljoner kronor jämfört med 778 miljoner kronor för 1999. Kundundersökningen för 2000 visar att kunderna är ungefär lika nöjda med Fortifikationsverkets förvaltning och service som under 1999.

Investeringsplanen i regleringsbrevet var på 561 miljoner kronor. Investeringsutgifterna blev slutligen 545 miljoner kronor vilket är 16 miljoner kronor lägre. Detta beror till stor del på att tidsplanen för genomförandet av ett antal investeringar har förskjutits framåt i tiden med anledning av försvarsbeslut 2000. Produktionen har uppfyllt avtalade krav på funktion och ekonomi. Enligt Fortifikationsverkets kundundersökning är flertalet intervjuade nöjda med investeringarna. Undersökningen för 2000 visar dock på en liten försämring i medelvärdet jämfört med 1999. Framför allt är det en försämring när det gäller funktion och hyresnivå.

Av budgetpropositionen framgår vidare att verksamhetsområdet avyttring skall arbeta efter målet att uppnå bästa möjliga nettoeffekt för staten vid avyttring. Detta skall uppnås genom god affärsmässighet. Avvecklingen med anledning av försvarsbeslut 1996 har lett till att mark, anläggningar och lokaler har sagts upp och till största delen sålts. Under 2000 har fastigheter till ett bokfört värde av 10 812 000 kronor sålts. Resultatet för verksamhetsgrenen avyttring blev ca 71 miljoner kronor högre än beräknat och kostnaderna blev ca 11 miljoner kronor lägre än beräknat. Förklaringen till resultatförbättringen är framför allt att försäljningar med anledning av försvarsbeslut 2000 har kunnat genomföras under 2000 i stället för under 2001 som var planerat. Dessa försäljningar har skett med de särskilda villkor som beslutades i samband med försvarsbeslutet 2000. Det invärderade fastighetsbeståndets värde utgör ett avkastningspliktigt statskapital, som 2000 uppgick till 7,5 miljarder kronor. Fortifikationsverket har i dag ett avkastningskrav på 7,7 procent på statskapitalet och har 2000 inbetalat 644 431 000 kronor till Riksgäldskontoret.

Analys och slutsatser

Regeringen anför i budgetpropositionen att den samlade fastighetsförvaltningen har presterat ett ekonomiskt resultat på 1,42 miljarder kronor, vilket ligger inom det grova intervall (1,38–1,54 miljarder) som resultatet varierat mellan de senaste åren.

Fastighetsförvaltningen har uppfyllt de krav på avkastning som regeringen ställt. Underhåll och drift har också genomförts i den omfattning som överenskommits med brukarna för att bevara fastigheternas funktionella och ekonomiska värde.

Det finns enligt regeringen anledning att noga följa hur kundattityder och kostnader utvecklas för olika delar av fastighetsförvaltningen. Inte minst mot bakgrund av att förvaltningen av kulturarvs-, bidrags- och försvarsfastigheter med tiden kommit att svara för en allt större andel av statens lokalkostnader, en andel som successivt har ökat från 36 procent 1998 till 45 procent 2000.

Regeringen bedömer vidare att de nettointäkter som uppnåtts vid försäljningar av försvarsfastigheter varit godtagbara och att försäljningarna genomförts affärsmässigt.

Statens fastighetsverk har genomfört sina instruktionsenliga uppgifter väl och uppfyllt målen. Fastighetsverkets årsredovisning visar att myndigheten uppfyllt de krav regeringen ställt.

Regeringen anger vidare att Fortifikationsverket har uppfyllt de krav regeringen ställt. Fortifikationsverket har även 2000 lyckats minska kostnaderna för underhåll och drift av försvarsfastigheter. Underhåll och drift har också genomförts i den omfattning som överenskommits med brukarna för att bevara fastigheternas funktionella och ekonomiska värde. Investeringar har i princip genomförts enligt investeringsplanen, dock har ett mindre antal investeringar förskjutits framåt i tiden med anledning av försvarsbeslut 2000. Regeringen bedömer att de nettointäkter som uppnåtts vid försäljningar varit godtagbara och att försäljningarna genomförts affärsmässigt. Ytterligare nedsättning av statskapitalet kommer att ske som en följd av avyttringarna enligt försvarsbeslut 2000. Detta kommer att leda till en fortsatt minskning av soliditeten.

6.8.2 Budgetförslag

Statens fastighetsverk

Inledningen till avsnittet om budgeten för Statens fastighetsverk är densamma som i de tidigare redovisade budgetförslagen.

Det ekonomiska läget

I en tabell redovisas uppgifter om det ekonomiska läget för Fastighetsverket. Redovisningen omfattar belopp avseende utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent, de totala

kostnaderna och intäkterna samt ett resultat. Dessa uppgifter redovisas för åren 1997–2000.

Investeringsplan 2001–2004

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en investeringsplan för Statens fastighetsverk där investeringar är redovisade för inrikes fastigheter, utrikes fastigheter och mark. Redovisningen omfattar kostnader för det som är anskaffat t.o.m. 2000, prognos för 2001, budget för 2002 och beräknade investeringar för 2003 och 2004.

Pågående och planerade större investeringar

Under avsnittet i budgeten om pågående projekt redovisas fem pågående projekt. Under föreslagna projekt anges tio projekt som främst gäller om- och tillbyggnader eller förbättringar på olika inrikes fastigheter.

Låneram

Regeringen anger att under förutsättning att soliditeten inte understiger 50 procent kommer Fastighetsverket årligen att ta upp nya lån i Riksgäldskontoret för att finansiera de löpande investeringarna. Den ökade belåningen beräknas med oförändrad räntesats innebära en ränteökning med 15 miljoner kronor eller 5 procent under 2001 jämfört med utfallet 2000. Regeringen föreslår att Statens fastighetsverk får en låneram om 7 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för 2002.

Fortifikationsverket

Inledningen till avsnittet om Fortifikationsverkets budget är densamma som i budgetpropositionen för 2003.

Det ekonomiska läget

Uppgifter om det ekonomiska läget för Fortifikationsverket redovisas i en tabell där utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent, de totala kostnaderna och intäkterna samt ett resultat redovisas. Uppgifterna avser åren 1997–2000.

Låneram

Regeringen uppger att Fortifikationsverket disponerar en låneram i Riksgäldskontoret för år 2000 om 3 900 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler samt en låneram på 200 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten. Redovisad plan för investeringar bygger på det investeringsbehov som angetts av brukarna. Osäkerheten är stor för såväl totalnivån som fördelningen mellan lånefinansierade investeringar och investeringar finansierade enligt betalplan. Osäkerheten gäller framför allt för senare delen av perioden. Regeringen föreslår att låneramen för Fortifikationsverket i Riksgäldskontoret höjs till totalt 5 085 miljoner kronor för 2002, varav 4 910 miljoner kronor för investeringar i mark, anläggningar och lokaler samt 175 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål.

Investeringsplan

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en investeringsplan för Fortifikationsverket. Investeringsplanen redovisas i en tabell där investeringar redovisas uppdelade på betalplan, lån och förskottshyra. I tabellen kan utläsas en summa anskaffat t.o.m. 2000, prognos för 2001, budget för 2002 samt ett beräknat belopp för 2003 och 2004.

6.9 Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Budgetpropositionens Utgiftsområde 6 omfattar bl.a. verksamhetsområdet Det militära försvaret. I utgiftsområdet finns endast sporadiska uppgifter som berör Försvarsmaktens förhyrning.

Några av dessa uppgifter redovisas nedan för att komplettera genomgången.

6.9.1 Budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1)

I budgetpropositionen för 2005 redovisas organisatoriska förändringar av grundorganisationen. Det anges att organisationsenheter har inrättats eller flyttats och det redovisas var de numera är belägna. Regeringen konstaterar att omstruktureringen av grundorganisationen efter besluten 2000 i allt väsentligt löper i enlighet med planeringen. De strukturella förändringarna är genomförda. Avvecklingen av fastigheter går snabbare än Försvarmakten har planerat.

Regeringen delar Försvarmaktens uppfattning att en modell för att kunna riskvärdera övnings- och skjutfält vore värdefull för att förenkla och därmed påskynda avvecklingen av de fält som Försvarmakten skall lämna. Härigenom underlättas för andra intressenter att nyttiggöra områdena för angelägna ändamål.

Regeringen bedömer vidare att de nya redovisningsmodeller som Försvarmakten redovisat i årsredovisningen för 2003, tillsammans med den nya planerings-, besluts- och uppföljningsprocessen kommer att lägga grund för betydligt förbättrade möjligheter för regeringen att följa upp de grundorganisatoriska förändringarna i Försvarmakten. Regeringen anser att det är angeläget att den förändring av grundorganisationen som prop. 2004/05:5 kommer att leda till kan följas upp på ett adekvat sätt.

6.9.2 Budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1)

I budgetpropositionen för 2004 anges under rubriken Omstrukturering av grundorganisationen att den omfattande omstrukturering av Försvarmaktens grundorganisation som riksdagen beslutade om 2000 i stort sett har slutförts.

Avvecklingen av fastigheter har fortsatt att gå snabbare än planerat och har i princip kunnat avslutas. Vidare redovisas hur omlokalisering av viss verksamhet genomförs. Regeringen anger att effektiviseringen av Försvarmaktens fastighetsbestånd fortsätter. När nya förhyrningar görs eftersträvas flexibla och flyttbara byggnader så att förändringar i försvarmaktsstrukturen kan

pareras lättare än hittills. Statens hyreskostnader blir därmed lägre. Andra effektiviseringsåtgärder under 2002 har varit att föra över lokalvården för huvuddelen av Försvarsmaktens fastigheter från Fortifikationsverket till en civil entreprenör.

Beträffande inriktningen av verksamheten anger regeringen bl.a. att Försvarsmaktens mark- och lokalförsörjning skall rationaliseras vidare. Den generella inriktningen skall fortsättningsvis vara att nyförhyrningar, inom ramen för gällande författningsbestämmelser, alltid skall medge ett flexibelt användande av lokalerna. Innan Försvarsmakten beslutar om en nyförhyrning skall alternativ i befintliga lokaler undersökas. Vidare skall nyttjandeanalyser göras av både lokaler och övnings- och skjutfält för att utreda om det finns överytor som kan sägas upp. Regeringen bedömer att denna förbättrade mark- och lokalförsörjningsplanering skall kunna leda till att hyreskostnaderna fortsätter att minska, utöver de besparingar som grundorganisatoriska reduktioner i övrigt leder till.

Avslutningsvis anser regeringen att möjligheterna att följa upp och utvärdera förändringar i grundorganisationen bör förbättras. Regeringen har därför uppdragit åt Försvarsmakten att redovisa förslag i detta avseende. Regeringens inriktning är att återkomma till detta i 2004 års försvarsbeslut.

6.9.3 Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1)

Av budgetpropositionen för 2003 framgår att regeringens inriktning är att anläggningar som inte längre erfordras i insatsorganisationen skall avvecklas. Avvecklingen av försvarsfastigheter har gått snabbare än planerat. Fastigheterna som avyttrats har fått både offentlig och kommersiell användning. Regeringen har även givit berörda myndigheter i uppdrag att i samråd utarbeta underlag till kulturhistorisk prioritering av den egendom som påverkas av avvecklingen. Regeringen har, efter samlade kulturhistoriska bedömningar, beslutat att kulturminnesförklara vissa fastigheter och anläggningar.

I propositionen anges vidare att grundorganisationen skall anpassas och utvecklas mot den förmåga som krävs för att kunna organisera, vidmakthålla och stödja de krigsförband och resurser som ingår i insatsorganisationen och de förband som anmälts till olika internationella styrkeregister. Grundorganisationen skall också effektivt och rationellt kunna hantera alla de åtgärder som

krävs föra att utveckla, vidmakthålla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar, mark och lokaler vid förband, skolor och centrum.

6.9.4 Budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1)

I budgetpropositionen för 2002 anges under rubriken Resultatbedömning att ombyggnad och anpassning av lokaler i Stockholm har skett för Operativa insatsledningens räkning. Flygsäkerhetshöjande åtgärder har vidtagits vid ett stort antal flygbaser, liksom försök med drivmedelsresistent beläggning vid två flygplatser. Ett antal sambandsanläggningar har färdigställts och ett antal tekniska och ekonomiska utredningar har genomförts inför planerade bygg- och flygfältsåtgärder 2001. Avvecklingsverksamheten har under året varit mycket omfattande. Bland annat har ett antal förrådsanläggningar, drivmedelsanläggningar, krigsförtöjningsplatser, tunga och lätta kustartillerianläggningar samt ett stort antal flygbaser avvecklats.

När det gäller inriktningen av grundorganisationen anser regeringen att en grundläggande fråga för Försvarsmakten under 2002 är att genomföra den beslutade avvecklingen och utvecklingen. Grundorganisationen bör därför inriktas mot att uppnå balans mellan uppgifter och resurser i de olika verksamheterna, utveckla och fullfölja Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet, utveckla det militära skolsystemet och att utveckla kompetens genom att fokusera på kärnverksamheten inom respektive område.

6.10 Överväganden

6.10.1 Fastighetsförvaltning

Regeringen redogör för den statliga fastighetsförvaltningen i Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. I de budgetpropositioner som redovisningen omfattar är informationen om fastighetsförvaltningen i huvudsak uppdelad under samma rubriker de olika åren. Omfattningen av och målet för verksamheten redovisas. Vidare redogörs för politikens inriktning, de förutsättningar som gäller samt resultatet för Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Budgetpropositionens avsnitt om den

statliga fastighetsförvaltningen innehåller i huvudsak samma uppgifter för Statens fastighetsverk som för Fortifikationsverket.

6.10.2 Budgetförslag

Under avsnittet Budgetförslag är redovisningen för de olika fastighetsförvaltarna uppdelad i samma underrubriker.

Det ekonomiska läget

Det ekonomiska läget för Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket redovisas i tabellform. Redovisningen är uppbyggd på samma sätt för de båda myndigheterna. I tabellerna anges utnyttjad låneram, utnyttjad andel av låneramen i procent, totala intäkter, totala kostnader och resultat.

Investeringsplan

I de redovisade budgetpropositionerna föreslår regeringen att riksdagen godkänner investeringsplaner för Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket. Investeringsplanen för Statens fastighetsverk redovisar investeringarna för inrikes fastigheter, utrikes fastigheter och mark medan Fortifikationsverkets investeringsplan tar upp kostnader för nybyggnad, ombyggnad och markanskaffning samt om investeringen skall finansieras via betalplan, lån eller förskottshyra. För Statens fastighetsverk anges större investeringar som pågår eller som är planerade och detta gäller både inrikes och utrikes fastigheter. Beskrivningen är så detaljerad att det framgår vilka åtgärder som vidtas och på vilka byggnader de genomförs. För Fortifikationsverket finns inte någon förklaring till vad investeringarna avser, förutom att det framgår hur stor del av investeringarna som utgör nybyggnad, ombyggnad respektive markanskaffning.

Låneram

Regeringen föreslår en låneram för Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket. I budgetpropositionen finns en kortfattad förklaring till varför låneramen bör uppgå till det belopp som regeringen föreslår. Lånen används främst för att finansiera löpande investeringar. I stort sett samma information lämnas för de båda fastighetsförvaltande myndigheterna.

6.10.3 Sammanfattning

Den stora skillnaden i informationen i budgetpropositionernas Utgiftsområde 2 mellan Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket är att regeringen beträffande Statens fastighetsverk redogör för vilka projekt som pågår och vilka investeringar som planeras. Det framgår vilka fastigheter som avses och vilka åtgärder som vidtas på respektive fastighet och till vilket belopp åtgärderna beräknas uppgå. Information lämnas också om förvärv och försäljningar. Beträffande Fortifikationsverket saknas det däremot information om vilka investeringar som utgör underlag till investeringsplanen.

I Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet är informationen om Försvarsmaktens förhyrning sparsam. De uppgifter som redovisas är översiktliga och omfattar de förändringar som pågår av grundorganisationen och hur avvecklingen av försvarsfastigheterna fortskrider.

I de ekonomiska vårpropositionerna lämnar regeringen förslag till tilläggsbudget för respektive år, om det finns skäl att göra ändringar i den budget som redan är lagd. Det är därför svårt att jämföra information mellan olika fastighetsförvaltare och år i dessa propositioner. De förslag som utredningen lämnar bör därför gälla för budgetpropositionen.

7 Regleringsbrev

7.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utdrag ur regleringsbrev för budgetåren 2000–2004 avseende Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. Avsikten med genomgången är att undersöka vilka krav som regeringen ställer på de två stora statliga fastighetsförvaltarna, om kraven är olika och om det är regeringens återrappporteringskrav som medför att riksdagen anser att informationen om Fortifikationsverket är bristfällig. Genom regleringsbreven kan regeringen styra, följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet. Kapitlet innehåller även en genomgång av några årsredovisningar och avslutas med utredningens överväganden.

7.2 Fortifikationsverket

7.2.1 Regleringsbrev för budgetåret 2000

Riksdagen har beslutat om Fortifikationsverkets verksamhet för budgetåret 2000. Regeringen har därefter beslutat om regleringsbrevet. I regleringsbrevet redovisas Verksamhet, Finansiering och Undantag från EA-regler. Under rubriken Verksamhet anges Effektmål samt Verksamhetsmål och återrappportering. Under Finansiering redovisas Översikt, Avgifter och andra inkomster samt Övriga bemyndiganden och ekonomiska villkor.

Fortifikationsverkets verksamhet skall, enligt regleringsbrevet, redovisas enligt följande indelning.

- Investering
- Uthyrning (underhåll och drift)
- Avyttring

Investering

Målet är att investeringar i fastigheter skall genomföras utifrån de krav på användbarhet och ekonomi som den framtida brukaren förväntas ha. Investeringsverksamheten skall bedrivas kostnads-effektivt.

Fortifikationsverket skall redovisa

- intäkter och kostnader för verksamhetsgrenen investering,
- investeringsutgifter fördelade på mark, anläggningar och lokaler,
- investeringsutgifter fördelade på lånefinansierade objekt och objekt finansierade utifrån en betalningsplan samt objekt finansierade med förskottshyra,
- investeringsutgifter fördelade på nybyggnad och ombyggnad och
- brukarnas bedömning av myndighetens tjänster.

Investeringarna för mark och lokaler skall redovisas geografiskt uppdelade över hela riket. Anläggningar skall redovisas samlat för hela riket.

Uthyrning (underhåll och drift)

Målet är att underhåll och drift skall genomföras på ett långsiktigt ekonomiskt och effektivt sätt samt att brukarna skall vara nöjda med fastigheterna och deras skötsel.

Fortifikationsverket skall för uthyrning till regeringen åter-rapportera

- intäkter och kostnader för verksamhetsgrenen,
- kostnader för de objekt som är utvalda av myndigheten 1996, kanslihus, militärrestauranger och miloverkstäder, för mätning och analyskostnaderna skall analyseras med avseende på planerat underhåll, kapitalkostnader, drift samt administrationskostnader och
- brukarnas bedömning av myndighetens tjänster.

Avyttring

Målet vid avyttring av fastigheter är att eftersträva bästa möjliga nettoeffekt för staten. Detta skall uppnås genom god affärs-mässighet.

Vid återrapportering till regeringen skall Fortifikationsverket redovisa

- intäkter och kostnader för verksamhetsgrenen,
- avyttringar som genomförts till följd av statsmakternas beslut enligt försvarsbeslut 1996 om reduceringar av Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation och
- kostnader för avyttring av de objekt som berörs av regeringens proposition om totalförsvaret (prop. 1999/2000:30).

Övrig återrapportering

Fortifikationsverket skall i samband med årsredovisningen redovisa resultaten av arbetet att utveckla arkitektonisk kvalitet och i årsredovisningen redovisa det totala fastighetsbeståndet uppdelat geografiskt och samlat fördelat på mark, anläggningar och lokaler.

Fortifikationsverkets delårsrapport skall, utöver vad som sägs i förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m., även innehålla en finansieringsanalys och resultatredovisning. Denna skall bestå av

- kort sammanfattning per verksamhetsgren över väsentliga slutförda prestationer,
- intäkter och kostnader per verksamhetsgren,
- prognos för helår över intäkter och kostnader per verksamhetsgren,
- kommentar till eventuella avvikelser i förhållande till målen och till budget och
- redovisning mot investeringsplan.

I samband med årsredovisningen skall Fortifikationsverket lämna kopior på och en förteckning till Finansdepartementet över samtliga gällande, nya, förändrade och planerade internationella överenskommelser.

Investeringsplan

I regleringsbrevet anges vilken inriktning Fortifikationsverkets investeringsplan skall ha under perioden 2000–2001. Planen är uppdelad på investeringar och om finansieringen skall ske enligt betalningsplan, genom lån eller förskottshyra.

Fortifikationsverket skall i delårsrapporten och i årsredovisningen redovisa investeringarnas utfall jämfört med investeringsplanen. Avvikelser från planen vad gäller utgifter, tidsförhållanden eller planens innehåll skall kommenteras.

Uppdrag

Fortifikationsverket skall formulera en handlingsplan för hur myndigheten tänker hantera den framtida kompetensförsörjningen och verket skall fortsätta arbetet att stärka den interna kontrollen och administrationen.

Finansiering

Slutligen redovisas ett avsnitt över Fortifikationsverkets finansiering.

7.2.2 Regleringsbrev för budgetåret 2001

Regleringsbrevet för budgetåret 2001 överensstämmer i stort med Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2000. Under avsnittet Uthyrning finns i 2001 års regleringsbrev dock inte något återrapporteringskrav vad gäller analys av kostnaderna för underhåll, kapital, drift och administration.

Avyttring

Under rubriken Avyttring uppställs i regleringsbrevet för år 2000 krav på att Fortifikationsverket skall redovisa kostnader för avyttring av de objekt som berörs av regeringens proposition om totalförsvaret (prop. 1999/2000:30). Detta återrapporteringskrav är i regleringsbrevet för budgetåret 2001 justerat något vilket innebär att intäkter och kostnader för avyttringar som genomförts till följd

av försvarsbeslutet 1996 inklusive försvarsbeslutet 2000 skall redovisas. Slutligen skall Fortifikationsverket särredovisa alla avyttringar där marknadsvärdet överstiger 10 miljoner kronor.

Övrig återrapportering

Kraven på övrig återrapportering är desamma som angetts i regleringsbrevet för 2000.

Uppdrag

Regeringen har gett Fortifikationsverket vissa uppdrag. Dessa innebär att Fortifikationsverket skall minska kostnaderna för drift och löpande underhåll med 5 procent och utreda möjligheterna till framtida effektiviseringar och besparingar inom hela verksamheten under en fyraårsperiod. Fortifikationsverket skall i samarbete med bl.a. Försvarsmakten upprätta en överenskommelse för att klargöra roll- och ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket som hyresvärd och hyresgästerna. Slutligen har Fortifikationsverket i regleringsbrevet fått i uppdrag att göra en ekonomisk värdering av Musköanläggningen. Uppdraget i föregående års regleringsbrev att göra en handlingsplan för kompetensförsörjningen och att stärka den interna kontrollen finns inte med för detta budgetåret.

Investeringsplan

Under avsnittet Finansiering finns en investeringsplan som redovisar inriktningen på Fortifikationsverkets investeringar 2001–2003. Kravet på redovisning av investeringarnas utfall jämfört med investeringsplanen finns med även i regleringsbrevet för 2001.

7.2.3 Regleringsbrev för budgetåret 2002

Verksamhetsområde Fastighetsförvaltning

I inledningen till regleringsbrevet för budgetåret 2002 anges den indelning i Politikområde och Verksamhetsområde som återfinns i budgetpropositionen och de mål som framgår av propositionen. Dessa mål har till viss del, men inte lika tydligt, återgetts i Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2000 och 2001.

Fortifikationsverkets verksamhet är under innevarande budgetår uppdelat i nya verksamhetsgrenar. Dessa är

- lokaler/mark,
- skog,
- försäljning och
- fortifikation.

Fortifikationsverket skall per verksamhetsgren redovisa investeringar fördelade på lånefinansierade objekt, objekt som direktavskrivs och objekt finansierade med förskottshyra samt investeringar fördelade på nybyggnad och ombyggnad.

Fastighetsbeståndet

I regleringsbrevet för 2002 finns ett avsnitt som inte finns med i de tidigare redovisade regleringsbreven. Detta handlar om att bedriva verksamheten effektivt och optimera brukarens nytta. Det anges bl.a. att Fortifikationsverket skall förvalta varje fastighet inom sitt verksamhetsområde på ett ekonomiskt effektivt sätt så att ändamålsfastigheternas värden bibehålls och om möjligt ökas. God hushållning och hög ekonomisk effektivitet skall eftersträvas. Investeringsverksamheten skall bedrivas kostnadseffektivt. Vid försäljning av fastigheter skall bästa möjliga nettoeffekt eftersträvas och detta skall uppnås genom god affärsmässighet. Hänsyn till miljö- och kulturvärden skall i tillämpliga delar motsvara vad som gäller för andra stora statliga fastighetsförvaltare. Det framgår vidare att förvaltningen av ändamålsfastigheter skall utgå ifrån att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler och optimera brukarens nytta av de resurser som läggs på lokalanskaffning. Samtidigt måste krav ställas på att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. I kundnyttan ingår att verket

och hyresgästen gemensamt skall upprätta garnisons- och underhållsplaner för de olika bestånden. Vidare anges att Fortifikationsverket skall iaktta stor öppenhet och föra en aktiv dialog med sina hyresgäster i lokalfrågor, dvs. de olika hyresdelarna skall öppet redovisas, både de delar som avser drift och underhåll och de olika komponenter som ingår i kapitalkostnaderna. Större underhålls-åtgärder skall planeras i samråd med hyresgästen.

Regleringsbrevet innehåller vidare ett avsnitt om avkastningskrav och soliditet, vilket inte har funnits med i regleringsbreven för föregående år.

Återrapportering

Fortifikationsverket skall, enligt regleringsbrevet, redovisa sina insatser för att uppnå målen för fastighetsbeståndet.

Fortifikationsverket skall i årsredovisningen, utöver vad som sägs i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa

- totalkostnader för drift (inklusive löpande underhåll) och för planerat underhåll,
- åtgärder vidtagna under året vad gäller drift och planerat underhåll,
- intäkter och kostnader för avyttringar som genomförs till följd av beslut enligt försvarsbeslut 1996 och 2000, varvid det totala bokförda värdet för avyttringarna skall anges. Alla avyttringar där marknadsvärdet överstiger 10 miljoner kronor skall redovisas separat och
- investeringarna för lokaler och mark uppdelade geografiskt över fastighetsområden. Anläggningar skall redovisas samlat för hela riket.

Fortifikationsverkets delårsrapport skall omfatta en finansieringsanalys och resultatredovisning samt lämpliga nyckeltal för att belysa verkets finansiella utveckling. Utformningen skall möjliggöra jämförelser med andra fastighetsförvaltande myndigheter och statliga aktiebolag. Vidare anges återrapporteringskrav som har funnits med i de tidigare redovisade regleringsbreven.

I regleringsbrevet anges, liksom tidigare, att Fortifikationsverket skall redovisa sina internationella överenskommelser. Vidare skall Fortifikationsverket göra en årlig kundundersökning, verka för ett

ökat samarbete med andra statliga myndigheter beträffande arkitektonisk och kulturhistorisk kvalitetssäkring och redovisa hur arbetet med övertagandet av uthyrningen av vissa bostäder, jordbruksarrenden samt jakt- och fiskerätter från Försvarsmakten fortgår.

Investeringsplan

Regleringsbrevet för budgetåret 2002 innehåller också en investeringsplan. Denna är dock inte lika utförlig som de som finns med i regleringsbreven för 2000 och 2001.

Uppdrag

I regleringsbrevet anges, liksom för 2001, att Fortifikationsverket skall minska kostnaderna för verksamheten och redovisa hur besparingsprogrammet fortlöper. Vidare anges att Fortifikationsverket på sikt skall införa ett miljöledningssystem i verksamheten.

7.2.4 Regleringsbrev för budgetåret 2003

Inledningen till 2003 års regleringsbrev är densamma som i regleringsbrevet för föregående år. Detta gäller även avsnitten om fastighetsbeståndet och återrapporteringen.

Beträffande kundundersökningar anges, liksom föregående år, att sådana skall utföras årligen. Därutöver anges att målet är att minst 80 procent av hyresgästerna skall anse att Fortifikationsverket är en god och serviceinriktad hyresvärd. Resultatet skall redovisas i en särskild rapport till regeringen.

Övriga mål och återrapporteringskrav är desamma som regeringen har ställt upp för 2002. Härutöver anges att Fortifikationsverket i sin årsredovisning skall redovisa en sammanfattning av verkets insatser och resultat inom området arkitektur, formgivning och design.

Investeringsplan

I regleringsbrevet anges, på samma sätt som i de tidigare redovisade regleringsbreven, att Fortifikationsverket skall redovisa investeringarnas utfall jämfört med investeringsplanen.

Det som är nytt i regleringsbrevet för 2003 är att regeringen redovisar större planerade investeringar med avsedd byggstart under 2003 och 2004. Det framgår vilka investeringar som skall göras. Dessa är bl.a. nybyggnad av skolhus och elevhotell samt ombyggnad av restaurang i Kungsängen, nybyggnad av flygledartorn och slitlager på rullbana samt ombyggnad av hangar i Luleå, nybyggnad av restaurang i Kallinge samt nybyggnad av uppställningsplatta för transportflyg vid Såtenäs.

Uppdrag

Under avsnittet Uppdrag är uppgifterna i stort sett desamma som för budgetåret 2002.

7.2.5 Regleringsbrev för budgetåret 2004

Regleringsbrevet för budgetåret 2004 överensstämmer i huvuddrag med Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2002 och 2003. Fortifikationsverket skall, utöver de återrapporteringskrav som är uppställda under Fastighetsbeståndet i tidigare års regleringsbrev, även redovisa vilka effektiviseringsprocesser som initierats under året eller pågått sedan tidigare samt vilka de förväntade effekterna av dessa processer är. Vidare skall antalet överföringar av förvaltningsansvaret där marknadsvärdet ligger mellan 10 miljoner och 20 miljoner kronor också redovisas.

I det första regleringsbrevet för budgetåret 2004 avseende Fortifikationsverket, daterat den 18 december 2003, har regeringen uppgett att Fortifikationsverket i samband med budgetunderlaget avseende budgetåret 2005 skall redovisa en investeringsplan för kommande treårsperiod avseende planerade byggnadsprojekt.

I samma regleringsbrev anges en investeringsplan för större planerade investeringar med avsedd byggstart under 2004 och 2005. Vid investeringar där den beräknade utgiften överstiger 20 miljoner kronor skall Fortifikationsverket överlämna frågan till regeringen för prövning. Fortifikationsverket skall i delårsrapporten och

årsredovisningen redovisa investeringsutfallet jämfört med investeringsplanen. Avvikelser från planen vad gäller utgifter och tidsförhållanden för objekt där investeringen överstiger 20 miljoner kronor skall kommenteras. Denna investeringsplan och kravet på att Fortifikationsverket skall redovisa en investeringsplan finns däremot inte med i regleringsbrevet för 2004 daterat den 13 maj 2004.

7.3 Statens fastighetsverk

7.3.1 Regleringsbrev för budgetåret 2000

Riksdagen har beslutat om Statens fastighetsverks verksamhet för budgetåret 2000. Regeringen har beslutat om regleringsbrevet för Statens fastighetsverk. I detta anges Verksamhet, Finansiering och Undantag från EA-regler. Under avsnittet Verksamhet anges Effektmål, Verksamhetsmål och återrapporering samt Uppdrag. Under Finansiering redovisas Avgifter och andra inkomster samt Övriga bemyndiganden och ekonomiska villkor.

Verksamhetsmål och återrapporering

Statens fastighetsverks verksamhet skall redovisas enligt följande indelning.

- Inrikes hyresfastigheter
- Utrikes hyresfastigheter
- Mark
- Bidragsfastigheter

De verksamhetsmål som redovisas skall gälla för samtliga verksamhetsgrenar om inte något annat anges. Statens fastighetsverks lokaler skall vara ändamålsenliga och konkurrenskraftiga och hyresgästerna skall uppfatta verket som en god och serviceinriktad hyresvärd. Inom verksamhetsgrenarna Inrikes respektive Utrikes hyresfastigheter skall minst 80 procent av hyresgästerna anse att verket är en god och serviceinriktad hyresvärd.

Återrapportering

I regleringsbrevet anges flera återrapporteringskrav. Dessa är följande.

- Statens fastighetsverk skall redovisa resultatet av en kundundersökning i en särskild rapport till regeringen. Kundundersökningar skall sedan göras vartannat år.
- Statens fastighetsverk skall dels i en särskild rapport, dels i sin årsredovisning lämna resultatrappporter (halvår respektive helår) för respektive verksamhetsgren. Rapporterna skall utformas som detaljerade resultaträkningar och möjliggöra jämförelser över tiden av enskilda intäkts- och kostnadsposter. Vidare skall det ingående respektive utgående bokförda värdet av fastigheterna inom respektive verksamhetsgren redovisas liksom eventuella förändringar i fördelning av tillgångar på de olika verksamhetsgrenarna jämfört med tidigare år. Statens fastighetsverk skall för inrikes respektive utrikes hyresfastigheter redovisa dels de totala kostnaderna för drift, underhåll och administration, dels dessa kostnader per kvadratmeter. Motsvarande redovisning skall göras för mark och bidragsfastigheter. I redovisningen skall anges vilken typ av åtgärder som ingår i drift respektive underhåll.
- Statens fastighetsverk skall redovisa vilka åtgärder som under året vidtagits för att minska underskottet för bidragsfastigheter samt effekterna av dessa åtgärder.
- Statens fastighetsverk skall i sin årsredovisning redovisa en sammanfattning av verkets insatser, resultat och utveckling inom arkitektur, formgivning och design.

Under rubriken Generell återrapportering anges bl.a. följande.

- Statens fastighetsverks resultaträkning och finansieringsanalys skall utformas på ett sätt som möjliggör jämförelse med andra fastighetsförvaltande statliga aktiebolag och affärsverk.
- Statens fastighetsverk skall under varje verksamhetsgren redovisa investeringar och avyttringar under året med angivande av total investeringskostnad och försäljningsintäkt och för investeringarna skall Statens fastighetsverk redovisa hur stora

andelar som lånefinansierats, finansierats med egna vinstmedel respektive finansierats på annat sätt.

- Statens fastighetsverk skall i sin årsredovisning lämna en särskild redovisning av kostnaderna för underhålls- och restaureringsarbetena för de kungliga slotten och rikets fästningar.

Uppdrag

Statens fastighetsverk skall i samband med budgetunderlaget avseende budgetåret 2001 redovisa en investeringsplan för kommande treårsperiod avseende planerade och påbörjade byggnadsprojekt.

7.3.2 Regleringsbrev för budgetåret 2001

Regleringsbrevet för 2001 skiljer sig inte i någon större omfattning från regleringsbrevet för år 2000. De återrapporteringskrav som uppställs i regleringsbrevet för 2000 återfinns även i regleringsbrevet för det följande året förutom på en punkt.

För budgetåret 2001 anges att målet för Politikområdet Effektiv statsförvaltning är att skapa en effektiv statsförvaltning som i sin helhet kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till nytta för beslutsfattare, medborgare och näringsliv. Vidare anges att inom Verksamhetsområdet Fastighetsförvaltning skall en kostnadseffektiv statlig fastighetsförvaltning uppnås som tillhandahåller ändamålsenliga lokaler för brukarna med en service och avkastning jämförbar med andra fastighetsförvaltare på marknaden. Statens fastighetsverk skall rapportera hur verket bedömer att dess del av målet har uppnåtts samt hur detta har påverkat tillståndet och utvecklingen inom området.

7.3.3 Regleringsbrev för budgetåret 2002

Verksamhetsområde Fastighetsförvaltning

I regleringsbrevet för ifrågavarande år anges som mål för Verksamhetsområdet Fastighetsförvaltning en kostnadseffektiv statlig kapital- och fastighetsförvaltning, med rimligt risktagande samt med likvärdig avkastning och service i jämförelse med andra alternativ. Målet för Statens fastighetsverk är att förvalta viss del av

statens fasta egendom, bl.a. en del av det nationella kulturarvet, att verkets hyresgäster skall ges ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler samt att verket skall uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd. Detta mål, som härrör från budgetpropositionen, har inte angetts lika tydligt i tidigare års regleringsbrev.

Fastighetsbeståndet

I regleringsbrevet finns ett avsnitt om fastighetsbeståndet som innehåller samma information som regleringsbrevet för Fortifikationsverket för budgetåret 2002. Avsnittet, som är nytt för detta budgetåret, handlar bl.a. om att fastigheterna skall förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt så att värdena bibehålls och om möjligt ökas, att förvaltningen skall optimera brukarens nytta av de resurser som läggs på lokalanskaffning, att de olika hyresdelarna skall redovisas öppet och att större underhållsåtgärder skall planeras i samråd med hyresgästen.

Åtterrapportering

Ett åtterrappporteringskrav som är nytt för budgetåret 2002 är att Statens fastighetsverk i en särskild rapport kvartalsvis skall redovisa lämpliga nyckeltal för att belysa verkets finansiella ställning. I övrigt är i princip samma åtterrappporteringskrav uppställda i regleringsbrevet för 2002 som i regleringsbreven för de föregående åren.

Investeringsplan

I regleringsbrevet anges inriktningen för Statens fastighetsverks investeringar under perioden 2002–2004. I planen anges Inrikes och Utrikes hyresfastigheter, Mark, en summa för investeringarna och en summa för finansieringen. I tabellen framgår även till vilket belopp investeringarna har uppgått år 2000, prognosen för 2001 samt budgeterat respektive beräknat belopp för 2002–2004. En sådan investeringsplan har inte funnits med i de föregående regleringsbreven.

Statens fastighetsverk skall i delårsrapporten samt i årsredovisningen redovisa investeringarnas utfall jämfört med den fast-

ställda investeringsplanen. Avvikelser från planen vad gäller utgifter, tidsförhållanden eller planens innehåll skall kommenteras.

7.3.4 Regleringsbrev för budgetåret 2003

Regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende Statens fastighetsverk överensstämmer i allt väsentligt med regleringsbrevet för 2002.

7.3.5 Regleringsbrev för budgetåret 2004

I regeringens regleringsbrev för år 2004 anges att Statens fastighetsverks delårsrapport skall innehålla en finansieringsanalys och resultatredovisning samt lämpliga nyckeltal för att belysa verkets finansiella utveckling. Rapporten skall innehålla en kort sammanfattning av avslutade och pågående investeringar samt avyttringar gjorda under första halvåret. Dessutom anges att intäkter och kostnader per verksamhetsgren skall framgå samt en prognos för helåret. Detta är uppgifter som Statens fastighetsverk skall lämna utöver vad som framgår av 8 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Dessa återrapporteringskrav har tidigare framförts var för sig under skilda år men inte samlat som i detta regleringsbrev. Statens fastighetsverk skall vidare vart fjärde år, med början i årsredovisningen för år 2006, rapportera sina insatser i ett projekt med olika aktörer inom bygg- och fastighetssektorn. I övrigt liknar regleringsbrevet de tidigare redovisade regleringsbreven.

7.4 Riksdagens revisorers kritik

Riksdagens revisorer har i förslag till riksdagen angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) anfört bl.a. följande beträffande regeringens regleringsbrev till Fortifikationsverket. I regleringsbreven t.o.m. år 2001 finns det inga uppgifter om vad riksdagen uppgivit om öppenhet och insyn i förvaltningen. Inte heller finns det några uppgifter om att förvaltningsuppdraget utgår från att tillgodose Försvarsmaktens behov av ändamålsenliga lokaler.

Sedan Riksdagens revisorer i december 2001 överlämnade sin granskning Statens ändamålsfastigheter – hyressättning och förvaltning (2001/02:RR12) till riksdagen har det blivit stora förändringar i regleringsbrevet till Fortifikationsverket. Revisorerna var kritiska till att regeringen i den formella styrningen inte hade vidarebefordrat vad riksdagen uttalat när det gällde ändamålsfastigheter. I regleringsbrevet för 2002 har regeringen varit mycket tydlig med att återge det riksdagen uttalat angående ändamålsfastigheter vad gäller kundnytta, öppenhet och effektivitet.

Enligt Riksdagens revisorer har tjänstemän på Finansdepartementet anfört att förändringarna i regleringsbrevet inte är någon kursändring i regeringens styrning av Fortifikationsverket utan att det snarare ansetts nödvändigt att göra vissa förtydliganden i den formella styrningen med anledning av revisorernas kritik. I de informella kontakterna med Fortifikationsverket har Finansdepartementet tidigare varit noga med att meddela verket vad riksdagen har uttalat när det gäller förvaltningen av ändamålsfastigheter.

7.5 Genomgång av några årsredovisningar

Utredningen har gått igenom årsredovisningar från Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk och fyra statliga fastighetsförvaltande bolag för att undersöka om årsredovisningarna skiljer sig åt på något avgörande sätt. Slutsatsen av genomgången är att Fortifikationsverkets årsredovisning i huvudsak överensstämmer med de andra årsredovisningarna och att det inte torde vara uppgifterna i årsredovisningen som gör att riksdagen anser att informationen om Fortifikationsverket är bristfällig.

7.6 Överväganden

Den ovan gjorda genomgången visar att regleringsbreven för de första två åren är något olika utformade beroende på om de avser Fortifikationsverket eller Statens fastighetsverk. För de senare åren är regleringsbrevens utformning mer enhetlig. Åtterrappporteringskraven är till stora delar lika för Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk och de skillnader som finns torde bero på den

verksamhet som respektive fastighetsförvaltare bedriver. Vissa återrappporteringskrav finns endast med något enstaka år.

Utredningen anser sammantaget att utformningen av regleringsbrev för Fortifikationsverket respektive Statens fastighetsverk är förhållandevis enhetlig och att det inte föreligger sådana skillnader som kan medföra att informationen från Fortifikationsverket till regeringen kan anses bristfällig.

Den kritik som framförts om undermålig information från regeringen till riksdagen avseende försvarets fastigheter och anläggningar torde alltså inte bero på utformningen av regeringens regleringsbrev eller Fortifikationsverkets årsredovisning.

8 Några försvarsbeslut

8.1 Inledning

För att förstå omfattningen av de förändringar som har genomförts och som fortfarande pågår av Försvarsmakten och Fortifikationsverket har utredningen gått igenom de senaste försvarsbesluten och det förslag om den fortsatta inriktningen av det svenska försvaret som regeringen har presenterat hösten 2004. I kapitlet redogörs i korthet för försvarsbesluten 1996, 2000 och 2004. Genomgången tar främst sikte på de förändringar av det svenska försvaret som även berör Fortifikationsverket.

8.2 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4)

I propositionen Totalförsvar i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109) anför regeringen bl.a. följande om försvarsbeslutet för perioden 1997–2001. Radikala säkerhetspolitiska förändringar har skett i vår omvärld, sedan uppdelningen i två maktblock upphört. Inga militära angreppshot riktas nu mot Sverige, men på längre sikt är den säkerhetspolitiska utvecklingen svår att förutsäga. Totalförsvaret borde enligt riksdagens mening utformas med utgångspunkt i ett vidgat säkerhetsbegrepp. Totalförsvaret skall inte bara värna vårt lands frihet och oberoende och skydda befolkningen i krig och kris, utan dess resurser skall även bidra till vår förmåga att möta svåra påfrestningar i fred och kunna genomföra fredsfrämjande och humanitära insatser.

Förslaget till försvarsbeslut är, enligt regeringen, en välavvägd helhet och i väsentliga avseenden nydanande. Totalförsvaret utformas för att kunna möta dagens anspråk och en svårförutsägbar

framtidens krav. Det blir ett modernt och betryggande försvar mot framtidens hot.

Försvarsbeslutet för perioden 1997–2001 fattas med en indelning i två etapper. Den först etappens försvarsbeslut fattades i december 1995 (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:UFöU1, rskr. 1995/96:44, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45-46). Med den nu redovisade propositionen lägger regeringen fram förslag till den andra etappens försvarsbeslut avseende perioden 1997–2001.

I den första etappen av försvarsbeslutet tog riksdagen ställning till säkerhetspolitiken, försvarspolitiken, övergripande mål och uppgifter för totalförsvaret, övergripande inriktning av totalförsvarets utformning samt ekonomin för perioden.

I den andra etappen föreslår regeringen att riksdagen tar ställning till den säkerhetspolitiska kontrollstation som genomförts samt till den närmare inriktningen av det militära försvarets krigsorganisation och det civila försvarets funktioner. Denna etapp omfattar också en inriktning av den militära grundorganisationen i fred samt verksamheten under försvarsbeslutsperioden inom viktiga delområden.

Säkerhetspolitiska kontrollstationer skall genomföras och presenteras för riksdagen dels hösten 1996 inför försvarsbeslutets andra etapp, dels under försvarsbeslutsperioden år 1998. Kontrollstationerna skall bidra till att det sker en fortlöpande politisk prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Regeringen anser att följande övergripande mål skall gälla för det militära försvaret och därmed Försvarsmakten.

- Försvarsmaktens fundamentala uppgift är att i fred förbereda för att i krig försvara riket mot väpnade angrepp som hotar dess frihet och oberoende. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela landet skall kunna försvaras.
- Försvarsmakten skall kontinuerligt i fred och under kriser kunna övervaka och hävda rikets territoriella integritet i luften, till sjöss och på marken.
- Försvarsmakten skall kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

- Försvarsmakten skall kontinuerligt genom i fred tjänstgörande och befintliga eller, vid behov, mobiliserade resurser kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.
- I nuvarande omvärldsläge är de militära hoten starkt begränsade. Försvarsmakten skall emellertid ha förmåga att anpassa sig till förändrade krav och förutsättningar i detta avseende. På motsvarande sätt skall förmågan att lösa övriga uppgifter kunna anpassas.
- Försvarsmaktens beredskap skall därför medge att organisationens huvuddel inom ett år efter beslut har uppnått full krigsduglighet. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

Regeringen föreslår att följande enheter läggs ned före den 1 januari 1999 med alla avvecklingsåtgärder genomförda före den 1 januari 2000.

- Nedre Norra arméfördelningen, Östersund
- Västra arméfördelningen, Skövde
- Mellersta arméfördelningen, Linköping
- Försvarsområdesstaberna, Ystad, Växjö, Kalmar, Gävle, Borås, Linköping, Västerås, Östersund, Kiruna och Kalix
- Livgrenadjärbrigaden, Linköping
- Älvsborgsbrigaden, Borås
- Lapplandsbrigaden, Umeå
- Svea artilleriregemente, Linköping
- Norrlands artilleriregemente, Östersund
- Skånska luftvärnsskåren, Ystad
- Svea ingenjörkår, Södertälje
- Svea trängkår, Linköping
- Hälsinge flygflottilj, Söderhamn
- Krigsflygskolan, Ljungbyhed

Följande enheter inrättas under försvarsbeslutsperioden.

- Försvarsmaktens helikopterflottilj på Malmen
- Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum i Uppsala
- Försvarsmaktens försörjningscentrum

- Arméns taktiska centrum, Enköping

Vidare föreslås att

- Öresunds marindistrikt inordnas i marinkommandoorganisationen,
- Karlskrona örlogsskolor inordnas i Berga örlogsskolor och
- SWEDINT i Södertälje omorganiseras till Försvarsmaktens internationella kommando.

Detta innebär i stort att regeringens förslag från grundorganisationssynpunkt är att

- armébrigaderna reduceras från 16 till 13,
- arméfördelningsstaberna reduceras från 6 till 3,
- fördelningsförbanden i övrigt reduceras till sitt antal med ca en tredjedel,
- försvarsområdesstaberna reduceras från 26 till 16,
- ytstridsfartygen reduceras från 30 till 24,
- ubåtarna reduceras från 12 till 9,
- de rörliga kustförsvarsförbanden bibehålls medan de fasta kustförsvarsförbanden reduceras till ca hälften,
- stridsflygdivisionerna reduceras från 16 till 13,
- det lätta attackflyget avvecklas och
- flygbasbataljonerna reduceras från 24 till 16.

Statsmakternas beslut om reduceringar av krigs- och grundorganisation kommer, enligt regeringen, att medföra en omfattande avveckling av mark, anläggningar och lokaler. Vid en avveckling som är en följd av statsmakternas beslut om begränsningar av verksamhet bör vid försäljningstillfället en nedsättning av statskapitalet ske med det bokförda värdet av mark, anläggningar och lokaler som skall avvecklas. Fortifikationsverket bör få nyttja försäljningsintäkterna för att bestrida sådana kostnader som är en följd av avvecklingen. Härmed avses t.ex. kostnader för avyttringsarbetet, vissa driftkostnader som kan uppstå medan avyttringen pågår och andra återställningskostnader än de som är en följd av miljöskyddslagens (1969:387) krav på Försvarsmakten att i egenskap av verksamhetsansvarig genomföra miljösanering.

Försvarsmakten har i samband med avvecklingen skyldighet att genomföra miljösanering av berörda fastigheter. Kostnaderna för denna miljösanering kan bli betydande. Miljösaneringen bör få ske i

en sådan takt som resurserna medger men till dess sådan är genomförd bör driftkostnaderna belasta Försvarsmakten.

Regeringen anser att det inte finns skäl att föreslå en ändring av den ekonomiska ram riksdagen beslöt år 1995. Den innebar att en besparing om 4 miljarder kronor skall genomföras från 1994/95 t.o.m. år 2001. Regeringen föreslår att den för år 1997 till år 2001 sammanlagda ekonomiska ramen för Utgiftsområde 6 Totalförsvar skall uppgå till 220,9 miljarder kronor.

Riksdagen har beslutat i enlighet med de ovan redovisade förslagen från regeringen (bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109).

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 Utgiftsområde 6) anger regeringen att omstruktureringen av grundorganisationen enligt 1996 års försvarsbeslut har fullföljts.

8.3 Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30)

Regeringen anför i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168) att Sverige behöver en försvarsmakt som är betydligt mindre till sin volym än tidigare, men som har hög kvalitet och som är allsidigt användbar till en mängd olika typer av insatser. Det är först genom 1999 års kontrollstation som invasionshotet kan avskrivas som den dominerande grunden för totalförsvarsresursernas utformning. I stället för ett invasionsförsvar behövs ett insatsförsvar där möjlighet till framtida anpassning är en viktig planeringsförutsättning.

Den grundläggande utgångspunkten i regeringens förslag är den säkerhetspolitiska situationen i omvärlden och de förändringar som kan tänkas ske. Regeringen utgår från kontrollstationens beslut om säkerhetspolitikens mål och försvarspolitikens inriktning. Hänsyn har därutöver tagits till andra faktorer som ekonomisk och praktisk realiserbarhet, bindningar i befintlig organisation och beställningar av materiel samt personal- och näringspolitiska faktorer. Enligt riksdagens beslut i kontrollstationen skall totalförsvarsresurserna kunna användas för att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Förslaget till ny grundorganisation syftar till att skapa förutsättningar för den nya organisationen att med god kvalitet och på ett kostnadseffektivt sätt lösa uppgiften att producera, underhålla och omsätta insatsorganisationen samt att svara för utveckling och förnyelse. Strävan har varit att undvika nyskapande eller flyttning av förband och att koncentrera verksamheten till de befintliga förband som befunnits bäst lämpade.

Regeringen föreslår att Försvarsmaktens grundorganisation ges följande utformning.

Följande organisationsenheter läggs ned.

- Armécentrum, Enköping
- Marinentrum, Haninge/Berga
- Flygvapencentrum, Uppsala
- Södra militärområdesstaben, Kristianstad
- Mellersta militärområdesstaben, Strängnäs
- Norra militärområdesstaben, Boden
- Södra arméfördelningen, Kristianstad
- Östra arméfördelningen, Strängnäs
- Norra arméfördelningen, Boden
- Gotlands militärkommando, Gotland/Visby
- Försvarsområdesstaberna i Hässleholm, Eksjö, Halmstad, Karlskrona, Göteborg, Strängnäs, Upplands-Bro, Enköping, Örebro, Kristinehamn, Falun, Sollefteå, Umeå och Boden
- Västkustens marinkommando, Göteborg
- Sydkustens marinkommando, Karlskrona
- Ostkustens marinkommando, Haninge/Muskö
- Norrlandskustens marinkommando, Härnösand
- Södra flygkommandot, Ängelholm
- Mellersta flygkommandot, Upplands-Bro
- Norra flygkommandot, Luleå
- Livgardesbrigaden, Upplands-Bro/Kungsängen
- Värmlandsbrigaden, Kristinehamn
- Smålandsbrigaden, Eksjö
- Hallandsbrigaden, Halmstad
- Skånska dragonbrigaden, Hässleholm
- Dalabrigaden, Falun
- Ångermanlandsbrigaden, Sollefteå
- Wendes artilleriregemente, Hässleholm
- Gotlands artilleriregemente, Gotland/Visby
- Norrlands artilleriregemente, Boden

- Gotlands luftvärnskår, Gotland/Visby
- Roslagens luftvärnskår, Norrtälje
- Norrlands luftvärnskår, Boden
- Norrlands signalkår, Boden
- Norrlands ingenjörkår, Boden
- Norrlands trängkår, Sollefteå
- Livgardets dragoner, Stockholm
- Lapplands jägarregemente, Kiruna
- Karlskrona kustartilleriregemente med Andra kustartilleribrigaden, Karlskrona
- Gotlands kustartilleriregemente, Gotland/Fårösund
- Norrlands helikopterbataljon, Boden
- Göta helikopterbataljon, Ronneby/Kallinge

Organisationsenheterna läggs ned den 30 juni 2000 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Skånska flygflottiljen i Ängelholm läggs ned senast den 31 december 2002.

Försvarets internationella kommando omlokaliseras från Södertälje/Almnäs till Upplands-Bro/Kungsängen. Omlokaliseringen skall vara genomförd senast den 31 december 2001.

Följande organisationsenheter inrättas.

- Operativ insatsledning, Upplands-Bro/Bålsta
- Militärdistrikt med staber i Göteborg, Gotland/Visby, Strängnäs och Boden

Organisationsenheterna inrättas den 1 juli 2000 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer.

Regeringens förslag om reduceringar av Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation kommer att medföra en omfattande avveckling av mark, anläggningar och lokaler. Regeringen anger även i denna proposition att Fortifikationsverket bör få nyttja intäkterna från försäljningen av egendomen för att täcka sådana kostnader som är en följd av avvecklingen.

Regeringen anför att den militära ledningsorganisationen skall utgöra en del av insatsorganisationen och dimensioneras för att försvara landet mot väpnat angrepp och hävda territoriell integritet samt för att kunna delta i internationell verksamhet. Ledningsorganisationen skall medge ledning av behovssammansatta styrkor av krigsförband och ett integrerat utnyttjande av mark-, luft- och sjöstridskrafter. Ledningsorganisationen skall vidare bl.a. utformas

för att öka Sveriges förmåga att delta i internationellt säkerhetsfrämjande samarbete, fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Ledningsorganisationen skall vara så utformad att den säkerställer samverkan med det civila försvaret.

Den militära ledningsorganisationen bör koncentreras till färre nivåer och enheter än för närvarande och en ny operativ och taktisk ledning bör införas. Den operativa nivån bör därmed reduceras till en enhet innebärande att nuvarande militärområdesstaber avvecklas och en ny organisationsenhet benämnd operativ insatsledning inrättas. Även den taktiska nivån bör reduceras genom att fördelnings- och försvarsområdesstaber samt marinkommandon och flygkommandon avvecklas. Den taktiska ledningen utformas som ett armétaktiskt, marintaktiskt respektive flygtaktiskt kommando vilka bör samlokaliseras med operationsledningen. Den operativa insatsledningen kommer därmed att bestå av en operationsledning och tre taktiska kommandon.

För regional territoriell ledning, stöd till frivilligorganisationer och för samverkan med totalförsvarets civila delar bör fyra militärdistrikt (Södra, Mellersta, Norra och Gotland) inrättas med tillhörande staber och 29 militärdistriktsenheter. Den koncentration av tillgängliga ledningsresurser som därmed uppnås innebär ett effektivt resursutnyttjande och en hög kompetens i respektive stab.

Riksdagen har beslutat enligt regeringens förslag (bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 6) anger regeringen att omstruktureringen av grundorganisationen efter besluten 2000 i allt väsentligt löper i enlighet med planeringen. De strukturella förändringarna är genomförda. Avvecklingen av fastigheter går snabbare än Försvarsmakten har planerat.

8.4 Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007 (prop. 2004/05:5)

I propositionen Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007 (prop. 2004/05:5), med de justeringar som anges i Försvarsmaktens grundorganisation (prop. 2004/05:43), anför regeringen att arbetet med att genomföra den reform av försvaret som inleddes 1999 fortsätter. Den tidigare fokuseringen på

invasionsförsvar ersattes då med en inriktning mot ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvar.

Målet för totalförsvaret är, enligt regeringen, att bevara vårt lands fred och självständighet genom att

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- hävda vår territoriella integritet,
- försvara Sverige mot väpnat angrepp och
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna i händelse av krig.

Den gynnsamma utvecklingen i vår omvärld medger att vi kan minska volymen på totalförsvaret. Detta gör bl.a. att antalet förband, skolor och centra kan minskas. Försvarsmakten skall utveckla ett modernt och flexibelt insatsförsvar med hög tillgänglighet. Tonvikten bör ligga på operativ förmåga i närtid.

Regeringen anser att den organisation som Försvarsmakten har föreslagit för en ekonomisk ram på –3 miljarder kronor kan ligga till grund för verksamheten under 2005. De förband som inte ingår i den planen bör avvecklas omedelbart. Regeringen gör bedömningen att tillståndet i de förband som skall ingå i insatsorganisationen 2005, i allt väsentligt motsvarar kraven på operativ förmåga.

En utgångspunkt för förändringarna är att de skall leda till minskade driftkostnader och att kostnaderna för nyinvesteringar och omlokaliseringar skall minimeras. Sammantaget kommer förslagen i regeringens bedömning att leda till hyresbesparingar på ca 460 miljoner kronor per år. Regeringen bedömer att det behöver göras vissa anpassningar på de orter som får utökad eller förändrad verksamhet. Dessa investeringar beräknas kosta ca 905 miljoner kronor.

Försvarsmaktens hyror blir ca 2 700 miljoner kronor per år från och med år 2008, om man räknar in förändringarna som regeringen anser är nödvändiga och de investeringar som kommer att genomföras fram till dess. Om man istället behåller den grundorganisation som beslutades år 2000 kommer hyreskostnaderna från 2007 att vara ca 3 100 miljoner kronor per år.

De viktigaste förändringarna i regeringens förslag är följande. Regeringen bedömer att följande organisationsenheter bör läggas ned.

- Jämtlands fältjägarregemente, Östersund
- Norrlands dragonregemente, Arvidsjaur
- Södermanlands regemente, Strängnäs

- Gotlands regemente, Gotland/Visby
- Andra ytstridsflottiljen, Haninge/Berga
- Älvsborgs amfibieregemente, Göteborg
- Sydkustens marinbas, Karlskrona
- Ostkustens marinbas, Haninge/Berga
- Jämtlands flygflottilj, Östersund
- Gotlands militärdistriktsstab, Gotland/Visby
- Försvarsmaktens Halmstadskolor, Halmstad
- Örlogsskolorna, Karlskrona
- Arméns tekniska skola, Östersund
- Militärhögskolan, Östersund
- Amfibiestridsskolan, Vaxholm
- Flygvapnets Uppsalaskolor, Uppsala

Följande andra enheter bör läggas ned.

Militärdistriktsgrupper:

- Skånska dragongruppen, Hässleholm
- Kalmargruppen, Kalmar
- Älvsborgsgruppen, Borås
- Värmlandsgruppen, Kristinehamn
- Västmanlandsgruppen, Västerås
- Västernorrlandsgruppen, Sollefteå
- Norrbottens gränsjägargrupp, Kalix

Andra enheter:

- Norrlands trängbataljon vid I 5 i Östersund
- Norrlands luftvärnsbataljon vid I 19 i Boden
- Norrlands signalbataljon vid I 19 i Boden
- Norrlands artilleribataljon vid I 19, varvid verksamheten inordnas i A9 i Boden

Inriktningen är att organisationsenheterna och de andra enheterna skall läggas ned den 31 december 2004 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer samt att avvecklingen bör vara avslutad senast den 30 juni 2006.

Regeringen anser att följande organisationsenheter bör omlokaliseras.

- Artilleriregementet från Kristinehamn till Boden
- Första ubåtsflottiljen från Haninge/Berga till Karlskrona

- Vaxholms amfibieregemente från Vaxholm till Haninge/Berga
- Försvarsmaktens logistik från Karlstad till Stockholm
- Försvarsmaktens sjukvårdscentrum från Hammarö till Göteborg
- Försvarsmusikcentrum i Strängnäs till Upplands-Bro/Kungsängen

Omlokaliseringarna skall inledas den 1 januari 2005 och vara avslutade senast den 30 juni 2006.

Regeringen anser att följande nya enheter bör inrättas den 1 januari 2005 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer.

- Marinbasen, Karlskrona.
- Försvarsmaktens tekniska skola, Halmstad.
- Sjöstridsskolan, Karlskrona
- Luftstridsskolan, Uppsala

Vidare anser regeringen att ett antal organisationsenheter bör omlokaliseras eller omorganiseras och att vissa verksamheter bör flyttas.

Beträffande avvecklingen av anläggningar har Försvarsmakten prioriterat anläggningar med höga driftkostnader, anläggningar som är skadliga för miljön och anläggningar som innebär risk för tredje man. Huvuddelen av nedläggningsobjekten från 1996 års försvarsbeslut är avvecklade. Arbetet med att avveckla de anläggningar som beslutats i samband med omstruktureringen 2000 fortsätter.

Fortifikationsverket förvaltar ungefär 4,6 miljoner kvm lokalyta. Förändringarna i grundorganisationen kommer att leda till en minskning av Fortifikationsverkets lokalyta med 1 miljon kvm. Till detta kommer, enligt regeringen, avveckling av förråd om tillsammans ca 0,7 miljoner kvm lokalyta. Fortifikationsverket kommer 2010 att förvalta ca 2,9 miljoner kvm lokalyta. Under perioden 2004–2010 beräknas vidare antalet fortifikatoriska anläggningar minska från 14 800 till 6 000.

Regeringen konstaterar att omstruktureringen av grundorganisationen efter besluten 2000 i allt väsentligt löper i enlighet med planeringen. De strukturella förändringarna är genomförda.

Riksdagen har i december 2004 godkänt regeringens förslag om inriktningen av det framtida försvaret (bet. 2004/05:FöU4 och 5, rskr. 2004/05:143).

9 Förbättrad redovisning

Utredningens förslag: Fortifikationsverket skall i sin årsredovisning redovisa nyckeltal för ett flertal grupper av lokaltyper. Dessa kan bl.a. vara gruppförläggning, utbildning, kontor, förplägnad, förråd och materieluppställning samt materielunderhåll. Nyckeltalen skall avse hyresintäkter i relation till area, driftkostnader i relation till area, förbrukning av energibärande medier i relation till area, underhållskostnader i relation till area och administrationskostnader i relation till area.

Försvarsmakten skall i sin årsredovisning redovisa nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler. Nyckeltalen skall redovisa kvadratmeter per kontorsarbetsplats inklusive kommunikationsytor och hyreskostnad per kontorsarbetsplats inklusive tilläggstjänster.

Regeringen skall i regleringsbrev till Fortifikationsverket och Försvarsmakten uppställa krav på återrapportering av dessa nyckeltal.

Fortifikationsverkets pågående och planerade investeringar skall redovisas i budgetpropositionen med en kortfattad beskrivning av vad investeringarna avser.

Uppgifter om Fortifikationsverkets verksamhet och försvarets fastigheter och anläggningar skall redovisas i budgetpropositionen både inom Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och inom Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Fortifikationsverket skall snarast möjligt tillämpa samma redovisningsprinciper som de statliga fastighetsförvaltande bolagen och följa med i den utveckling som pågår inom detta område.

Fortifikationsverket och Försvarsmakten skall använda samma terminologi som övriga myndigheter och bolag inom fastighetsförvaltningens område.

9.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv skall utredaren utreda och lämna förslag på hur regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret kan förbättras.

Försvarsutskottet har vid ett flertal tillfällen framfört att regeringen bör förbättra sin information till riksdagen beträffande den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten och de myndigheter som lämnar stöd till Försvarmakten och att regeringen bör sätta upp klara mål för Försvarmakten så att riksdagen kan följa upp dess verksamhet. Finansutskottet och Riksdagens revisorer har instämt i kritiken. I detta kapitel redogörs för utskottens uttalanden och Riksdagens revisorers kritik. Vidare redovisas de önskemål om information som försvarsutskottets ordförande har framfört till utredningen. Kapitlet avslutas med överväganden och förslag.

9.2 Betänkanden från försvarsutskottet

9.2.1 Försvarspolitiken 1995/96 (bet. 1994/95:FöU4)

Försvarsutskottet anförde i betänkandet 1994/95:FöU4 Försvarspolitiken 1995/96 att budgetåret 1995/96 var det andra året som de nya styrformerna skulle tillämpas på Försvarmakten. En grundläggande princip för statsmakternas förändrade styrning var att myndigheten skall ges tydliga och uppföljningsbara mål så att verksamheten kan följas upp och utvärderas av regeringen och riksdagen. Enligt Försvarsutskottet innebär den förändrade anslagsstrukturen att Försvarmakten anvisas medel över ett ramanslag. Utskottet erinrade att det i betänkandet 1992/93:FöU9 Verksamhet och anslag inom totalförsvaret, inför beslutet om den förändrade styrningen av Försvarmakten, förutsattes att riksdagen även fortsättningsvis skulle ges goda förutsättningar till insyn, styrning och uppföljning av Försvarmaktens verksamhet.

Enligt försvarsutskottet måste målbeskrivningarna utvecklas ytterligare så att ökade möjligheter ges för riksdagen att följa upp och utvärdera verksamheten. Ett tydligt förslag från regeringens sida beträffande målen inom de olika programmen inom Försvarmakten behövs för att riksdagen skall kunna följa upp verksamheten.

Försvarsutskottet anförde att riksdagen anvisar medel till Försvarsmakten för att den skall ge uppdrag till bl.a. Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk och Försvarshögskolan. Besluten om inriktningen och omfattningen av dessa myndigheters verksamhet har därmed, enligt utskottet, flyttats från riksdagen till Försvarsmakten.

Utskottet uppgav vidare att den finansiella styrningen har inneburit att myndigheterna getts ökad ekonomisk frihet och större ansvar att disponera anvisade medel. Samtidigt ställs större krav på att myndigheterna har en god och ändamålsenlig redovisning. Med hänsyn till dels de betydande kostnaderna inom verksamheten, dels att flera myndigheter berörs, ansåg utskottet att det finns skäl att noga följa upp och utvärdera formerna för styrningen av verksamhet och resurser för Försvarsmakten och övriga myndigheter som ger stöd till Försvarsmakten.

Utskottet konstaterade att möjligheten till insyn i verksamheten vid myndigheter, som finansieras och får sina uppdrag av huvudsakligen Försvarsmakten, har minskat i betydande grad jämfört med tidigare. Utskottet ansåg att redovisningen av verksamheten och den totala finansieringen vid de intäktsfinansierade myndigheterna behöver förbättras. Regeringen borde fortsättningsvis i sitt budgetförslag ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Försvarsutskottet anförde vidare att enligt 9 kap. 2 § regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Utskottet ansåg att regeringen framöver bör inhämta riksdagens godkännande beträffande inriktningen av verksamheten inom de olika programmen. Genom en sådan ordning tar riksdagen formellt sett för varje budgetår ställning till för vilka ändamål som medlen under ramanslaget till Försvarsmakten skall användas.

9.2.2 Styrning och uppföljning av totalförsvaret (bet. 1996/97:FöU4)

Försvarsutskottet anförde även i betänkandet 1996/97:FöU4 Styrning och uppföljning av totalförsvaret, att ett stort antal stödmyndigheter inom Försvarsdepartementets område i huvudsak finansieras genom uppdrag från Försvarsmakten, som därmed på ett dominerande sätt påverkar verksamhetens inriktning och omfattning. Tidigare var det riksdagen som anvisade medel till

desssa myndigheter och deras verksamhet. Riksdagen anvisar numera medel till Försvarsmakten för att denna skall kunna lämna uppdrag till stödmyndigheterna. Besluten om inriktning och omfattning av stödmyndigheternas verksamhet har, enligt försvarsutskottet, flyttats från riksdagen till de som lämnar uppdrag till stödmyndigheterna.

För att öka riksdagens och regeringens direkta inflytande på dessa myndigheter pekade utskottet på möjligheten att i högre grad anvisa medel över särskilda anslag i statsbudgeten, t.ex. för olika forsknings- och utvecklingsinsatser, i stället för att kanalisera dessa resurser via beställarinstanserna. Utskottet anförde att den finansiella styrningen och det finansiella regelverket har inneburit att myndigheterna getts ökad ekonomisk frihet och större ansvar att inom ramen för ett system med mål- och resultatstyrning disponera anvisade medel. Samtidigt ställs större krav på att myndigheterna har en god och ändamålsenlig redovisning och rapportering av resultatet.

Försvarsutskottet hänvisade till betänkandet Försvarspolitiken 1995/96 (bet. 1994/95:FöU4) och uppgav att möjligheten till insyn i verksamheten vid myndigheter som finansieras och får sina uppdrag av huvudsakligen Försvarsmakten, i betydande grad har minskat jämfört med tidigare ordning och att redovisningen av verksamheten och den totala finansieringen vid de intäktsfinansierade myndigheterna behöver förbättras. Utskottet efterlyste en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering under det aktuella budgetåret.

9.2.3 Förändrad styrning av försvarsmakten, m.m. (bet. 1997/98:FöU10)

I betänkandet 1997/98:FöU10 Förändrad styrning av försvarsmakten, m.m., anförde försvarsutskottet att utskottet vid flera tillfällen har framfört att det föreligger behov av att förbättra riksdagens beslutsunderlag och att kunna precisera mål för verksamheten och ändamålsbestämma medelsanvändningen inom Försvarsmakten. Utskottet påpekade att det är angeläget att detta arbete drivs vidare skyndsamt så att de förbättringar som riksdagen efterlyst kan träda i kraft så snart som möjligt. Utskottet ansåg därför att budgetpropositionen för budgetåret 1999 borde redovisas utifrån de principer som regeringen föreslår samt med

utgångspunkt i de riktlinjer för det fortsatta utvecklingsarbetet som utskottet lämnade.

9.3 Riksdagens revisorers kritik

Riksdagens revisorer har granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarsmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och ett effektivt brukande av försvarets fastigheter och anläggningar. Revisorerna har även granskat hur Fortifikationsverket och Försvarsmakten har samverkat inom fastighets- och anläggningsområdet.

Riksdagens revisorer har i sitt förslag till riksdagen (2002/03:RR7) angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar anfört att tanken med fastighetsreformen var att statsmakterna i hög grad skulle delegera fastighetsfrågorna till myndigheterna. Granskningen visar, enligt revisorerna, att regeringen varit återhållsam med att hjälpa Fortifikationsverket och Försvarsmakten att hitta sina roller som statlig fastighetsägare respektive hyresgäst. Regeringen har vidare varit återhållsam med att redovisa fastighets- och anläggningsfrågor för riksdagen. Varken i budgetpropositionen eller i andra propositioner har regeringen redovisat de problem som funnits i förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar. Redovisningen i budgetpropositionen beträffande Fortifikationsverket har endast bestått av en kort finansiell redovisning. Trots de stora problemen i förvaltningen finns det, enligt revisorerna, inga uppgifter i budgetpropositionen om hur Fortifikationsverket fungerar som myndighet eller på vilket sätt verket företräder staten i sin roll som förvaltare. Budgetpropositionen saknar även uppgifter om hur Försvarsmakten fungerar som hyresgäst.

Riksdagens revisorer har bl.a. föreslagit att regeringen bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

9.4 Finansutskottets betänkande Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar (bet. 2002/03:FiU14)

Finansutskottet har i betänkandet 2002/03:FiU14 Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar, anfört att försvarsutskottet flera gånger under de senaste åren har påpekat att riksdagens möjligheter till insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna minskat i förhållande till den tidigare ordningen och att regeringen i budgetpropositionen borde ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Finansutskottet har påpekat att utskottet delar försvarsutskottets bedömning att regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret bör förbättras.

9.5 Information från Fortifikationsverket till regeringen

Som en följd av reformen inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen fördes de fastighetsförvaltande myndigheterna och bolagen in under Finansdepartementet. Några av dessa tillhör numera Näringsdepartementet. Fortifikationsverket tillhör sedan år 2000 Finansdepartementet.

Fortifikationsverket lämnar information om sin verksamhet till Finansdepartementet i årsredovisningar, halvårsredovisningar, budgetunderlag och kvartalsvisa uppföljningar. Vidare förekommer kontakter på olika nivåer mellan företrädare för Fortifikationsverket och Finansdepartementet. Två gånger per år sammanträffar generaldirektören på Fortifikationsverket med finansministern eller någon annan företrädare för departementet och fyra gånger per år rapporterar verket till statssekreteraren på Finansdepartementet. Härutöver förekommer regelbundna arbets- och avstämningsmöten samt fortlöpande kontakter mellan tjänstemän på Fortifikationsverket och Finansdepartementet.

Försvarsmakten lämnar information om sin verksamhet till Försvarsdepartementet. Denna information saknar i princip uppgifter om de fastigheter och anläggningar som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket och andra hyresvärdar. Frågor om försvarets fastigheter handläggs således av Finansdepartementet medan frågor som rör försvaret i övrigt handläggs av Försvars-

departementet. Fortifikationsverket lämnar endast i undantagsfall uppgifter till Försvarsdepartementet.

Finansdepartementet bearbetar informationen från Fortifikationsverket och redovisar sedan i budgetpropositionen det som departementet anser vara viktigt. Vad regeringen redovisar i budgetpropositionen om försvarets fastigheter och anläggningar framgår av avsnittet Uppgifter i budgetpropositioner.

9.6 Försvarsutskottets önskemål

Vid sammanträffande med försvarsutskottets ordförande har framkommit hur utskottet anser att redovisningen från regeringen kan förbättras.

Försvarsutskottet efterlyser mer mätbara mål för försvaret. För att riksdagens styrning och uppföljning av verksamheten skall bli effektiv måste regeringen lämna förslag på konkreta uppföljningsbara mål för olika verksamheter samt redovisa resultat och effekter mer utförligt än tidigare. Lämpliga mål kan avse bl.a. miljöpåverkan, energianvändning och nyttjandet av övningsfält. Även Försvarsmakten och Fortifikationsverket har hittills varit dåliga på att sätta upp mätbara mål för sina respektive verksamheter.

Försvarsutskottet anser att informationen från regeringen bör innehålla en redogörelse med olika nyckeltal. Värdering bör på sikt kunna ske av nyttan med olika ändamålsfastigheter ställt mot system- eller förmågekrav. Detta är, enligt utskottet, ett tydligare sätt att redovisa kostnaderna på.

Försvarsutskottet har i betänkandet Styrningen av det militära försvaret (bet. 2003/04:FöU6), anfört att budgeten och resultatredovisningen, inom i första hand det militära försvarets område, bör utvecklas vad avser målformulering, kostnadsredovisning, anslagsstruktur och redovisning av uppnådda resultat. Det bör även redovisas hur vissa s.k. nyckeltal kan få en ökad användning och bidra till en relevant resultatuppföljning.

Budgetpropositionen bör, enligt försvarsutskottets ordförande, innehålla uppgifter om investeringar av fastigheter och anläggningar som Försvarsmakten önskar att Fortifikationsverket skall genomföra. De försvarsanläggningar som är hemliga är förhållandevis få till antalet och torde inte medföra något problem i detta avseende.

9.7 Överväganden och förslag

9.7.1 Mätbara mål och nyckeltal

Ett bolag eller en myndighet bedriver sin verksamhet mot ett eller flera mål. För att välja inriktning på verksamheten bör mål för verksamhetens olika delar ställas upp. Målen bör vara realistiska och tydliga och anges på ett sådant sätt att de är möjliga att mäta. Det är samtidigt viktigt att målen går att följa upp.

Fortifikationsverkets verksamhet styrs av regeringen genom bl.a. förordningen (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket och årliga regleringsbrev samt av de önskemål och beställningar som framförs av verkets hyresgäster och då främst Förvarsmakten. Utöver denna styrning sätter Fortifikationsverket upp egna mål för att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Lämpliga mål för försvarets fastigheter och anläggningar kan exempelvis avse miljöpåverkan, mediaanvändning (värme, kyla, vatten, avlopp och elektricitet) och nyttjandegrad av lokaler. Olika nyckeltal kan användas för att åskådliggöra hur verksamheten eller delar av den utvecklas över tiden och om de uppsatta målen uppnås.

I Budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1) redovisar regeringen vissa nyckeltal till riksdagen för uppföljning av Statens fastighetsverks och Fortifikationsverkets resultat och utveckling. Uppgifterna redovisar t.ex. det bokförda värdet och utvecklingen över fyra år för statens totala fastighetsbestånd och för Statens fastighetsverks respektive Fortifikationsverkets bestånd. Vidare redovisas kvadratmeterytans förändring över tre år och kostnadsutvecklingen i relation till lokalytan. Regeringen redogör också för de två fastighetsförvaltande myndigheternas soliditet, avkastningskrav och resultat. Förändringen av kvadratmeterytan och kostnadsutvecklingen i förhållande till lokalytan redovisas för första gången i budgetpropositionen för 2004.

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall myndigheter årligen upprätta och lämna årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag till regeringen. Dessa handlingar skall kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet. Årsredovisningen skall bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning, finansieringsanalys samt noter. Årsredovisningen skall även innehålla en sammanställning över väsentliga uppgifter från resultaträkning,

balansräkning, anslagsredovisning samt uppgifter om låneram, anslagskredit och vissa nyckeltal. Myndigheten skall i resultatredovisningen redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Med hänsyn till att uppgifterna i årsredovisningen omfattar myndighetens hela verksamhet anser utredningen att det material och de uppgifter som Fortifikationsverket lämnar till Finansdepartementet torde innehålla den information som riksdagen efterfrågar. Uppgifterna är dock inte sammanställda och redovisade på det sätt som riksdagen önskar. Fortifikationsverket torde, utifrån de uppgifter som verket redan har, på ett kortfattat och överskådligt sätt kunna redogöra för mål och nyckeltal i årsredovisningen. Regeringen får därmed information om målen och nyckeltalen och kan genom budgetpropositionen informera riksdagen om detta.

Även för Försvarsmakten torde det förhålla sig på det viset att årsredovisningen innehåller det material som riksdagen vill ha, men att uppgifterna inte är sammanställda så som riksdagen önskar. Försvarsmakten bör kunna redovisa mål och nyckeltal för exempelvis lokalutnyttjandet av de fastigheter som Försvarsmakten hyr. Det är däremot inte relevant att redovisa nyckeltal för nyttjandegraden av krigsanläggningar och utbildningsanordningar eftersom dessa med hänsyn till verksamhetens särart inte kan jämföras med andra lokaltyper. I detta sammanhang kan noteras att hyrorna för de känsliga anläggningar som Försvarsmakten hyr uppgår till knappt 400 miljoner kronor per år medan hyrorna för försvarsfastigheterna totalt uppgår till knappt 3 miljarder kronor per år.

Med hänsyn till den stora mängd information som överlämnas till riksdagen är det nödvändigt att materialet i budgetpropositionen inte blir allt för omfattande. Informationen, både från Fortifikationsverket och Försvarsmakten till regeringen och från regeringen till riksdagen, bör vara begränsad och överskådlig men samtidigt innehålla det underlag som krävs för att riksdagen skall kunna fatta beslut. Det är således angeläget att nyckeltalen beskriver utvecklingen över tiden för några viktiga delar av verksamheten. Nyckeltalen skall alltså inte vara för många.

Utredningen anser att det finns fem nyckeltal som lämpligen kan användas för att beskriva Fortifikationsverkets utveckling inom olika områden. Dessa är följande.

- Hyresintäkter i relation till area (hyresintäkt kr/kvm)
- Driftkostnader i relation till area (driftkostnad kr/kvm)
- Förbrukning av energibärande medier (t.ex. elenergi, fjärrvärme och eldningsolja) i relation till area (mediaförbrukning kWa/kvm)
- Underhållskostnader i relation till area (underhåll kr/kvm)
- Administrationskostnader i relation till area (administration kr/kvm)

Med hänsyn till Fortifikationsverkets skiftande lokalbestånd bör nyckeltalen redovisas för ett flertal grupper av olika lokaler. Dessa kan bl.a. vara

- gruppförläggning,
- utbildning,
- kontor,
- förplägnad,
- förråd och materieluppställning samt
- materielunderhåll.

Utredningen menar att krav för närvarande skall ställas på Fortifikationsverket att redovisa dessa nyckeltal i sin årsredovisning, men att avsikten måste vara att Fortifikationsverket snarast möjligt skall använda samma redovisningsprinciper som de statliga fastighetsförvaltande bolagen. Då behöver dessa redovisningskrav inte uppställas särskilt. Fortifikationsverket skall också följa med i den ständiga utveckling som bolagen inom fastighetsförvaltningens område genomgår.

Lokalutnyttjandet är ett viktigt mått på hur effektiv Försvarsmakten är i sin lokalförsörjning. Detta utvecklas närmare i kapitel 11 Försvarsmaktens lokalutnyttjande. Det är därför lämpligt att Försvarsmakten i sin årsredovisning redovisar nyckeltal för lokalutnyttjandet. Utredningen anser att Försvarsmakten i ett inledningsskede skall redovisa nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler eftersom sådana lokaler är jämförbara med motsvarande lokaler inom den övriga fastighetssektorn. På sikt bör däremot Försvarsmakten redovisa nyckeltal även för förläggningssutrymmen, lokaler för förplägnad, m.m. De nyckeltal som Försvarsmakten

lämpligen kan använda för att i årsredovisningen redogöra för nyttjandet av kontorslokaler är kvadratmeter per kontorsarbetsplats inklusive kommunikationsytor och hyreskostnad per kontorsarbetsplats. I hyreskostnaden kan i detta sammanhang tilläggstjänster räknas in.

Det bör noteras att de nyckeltal och de mål som i dag bedöms som lämpliga kan bli inaktuella om några år. Det är därför angeläget att myndigheterna kontinuerligt bedömer om de nyckeltal och mål som används är de som är bäst lämpade för att bedöma verksamhetens utveckling. Detta gäller för Fortifikationsverket till dess att verket har infört samma redovisningsprinciper som övriga statliga fastighetsförvaltande bolag.

Utredningen föreslår således att Fortifikationsverket i sin årsredovisning redovisar fem nyckeltal för olika grupper av lokaltyper. Dessa lokaltyper kan bl.a. vara de som redogjorts för ovan. Vidare föreslår utredningen att Försvarsmakten i sin årsredovisning redovisar nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler på sätt som angetts ovan.

Utredningen föreslår att regeringen i regleringsbrev skall uppställa ett återrporteringskrav där det framgår att Fortifikationsverket och Försvarsmakten skall redovisa dessa nyckeltal. Utredningen föreslår att Fortifikationsverket och Försvarsmakten årligen skall redovisa nyckeltalen, men om regeringen så finner lämpligt och det går att följa upp myndigheternas verksamhet på ett godtagbart sätt så kan återrporteringskravet ställas upp med längre intervall.

Från och med verksamhetsåret 2002 gör Fortifikationsverket en bedömning av måluppfyllelsen och verksamheten utvärderas ur fyra perspektiv. Dessa är hyresgästperspektivet, det finansiella perspektivet, processperspektivet och kompetensförsörjningsperspektivet. Mål och nyckeltal för hyresgästperspektivet kan redovisas med hjälp av ett Nöjd Kund Index. För kompetensperspektivet kan mål och nyckeltal användas för att redovisa medarbetarnas krav på Fortifikationsverket. Med hänsyn till att Fortifikationsverket numera i årsredovisningen redovisar mätbara mål och med utredningens förslag om redovisning av nyckeltal får riksdagens önskemål om förbättrad redovisning i denna del anses uppfyllt.

9.7.2 Investeringar

Av utredningens direktiv framgår att regeringen har valt att inte redovisa vilka investeringar som utgör underlag för Fortifikationsverkets investeringsplan eftersom Fortifikationsverkets verksamhet är inriktad mot försvarsfastigheter som i vissa avseenden kan vara av känslig karaktär. Regeringen är dessutom återhållsam med att nämna enskilda projekt som regeringen ännu inte har beslutat om. Det finns risk att investeringar som omnämns i offentliga handlingar, såsom budgetpropositionen och regleringsbrevet, kan betraktas som godkända eftersom riksdag och regering godkännt planen. Detta skulle, enligt direktiven, i sådana fall innebära att regeringens prövning av större investeringar allvarligt skulle försvåras.

Vid utredningens genomgång av de senaste årens budgetpropositioner har det framkommit att informationen om investeringarna för de två stora statliga fastighetsförvaltarna, Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk, skiljer sig åt på några väsentliga punkter. Beträffande Statens fastighetsverk redovisas pågående och planerade större investeringar med uppgifter om vilka byggnader eller fastigheter som omfattas av investeringen och med en kort beskrivning av vad investeringen avser. I budgetpropositionen saknas däremot uppgifter om pågående och planerade investeringar för Fortifikationsverket. För både Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk redovisas i budgetpropositionen en investeringsplan där summan av beräknade investeringar under fyra år anges. Regeringen föreslår vidare i budgetpropositionen att riksdagen godkänner investeringsplanerna för Fortifikationsverket respektive Statens fastighetsverk.

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 2) under avsnittet om investeringsplanen för Fortifikationsverket anger regeringen att det med hänsyn till det kommande försvarsbeslutet inte är möjligt att precisera investeringarna, men att regeringen avser att senare återkomma med information om vilka enskilda större investeringar som blir aktuella.

Utredningen anser att regeringen måste lämna information i budgetpropositionen om Fortifikationsverkets pågående och planerade investeringar på samma sätt som regeringen gör beträffande Statens fastighetsverk. Påpekandet om att det finns risk att investeringar som omnämnts i offentliga handlingar kan betraktas som godkända torde gälla även för investeringar som

Statens fastighetsverk planerar, men hindrar ändå inte regeringen från att redovisa dessa investeringar. Uttalandet i budgetpropositionen för 2005 antyder att regeringen inser att information om större investeringar efterfrågas. Budgetpropositionen bör kunna utformas så att det tydligt framgår att de redovisade investeringarna endast är planerade och att något beslut ännu inte är fattat. Nivåerna på Fortifikationsverkets investeringar är dessutom ofta så höga att det är rimligt att dessa redovisas. Utredningen föreslår således att Fortifikationsverkets pågående och planerade investeringar skall redovisas i budgetpropositionen med en kortfattad beskrivning av vad investeringarna avser.

Den omständigheten att Fortifikationsverket förvaltar fortifikatoriska anläggningar som är av känslig karaktär medför inte någon annan bedömning eftersom dessa anläggningar är förhållandevis få till antalet och investeringar på sådana anläggningar bör kunna redovisas till riksdagen i särskild ordning.

I budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 10 Fastighetsförvaltning) anges bl.a. att investeringarna i princip har genomförts enligt investeringsplanen, dock har ett mindre antal investeringar förskjutits i tiden. En sådan uppgift bör, enligt utredningen, kommenteras i budgetpropositionen.

9.7.3 Budgetpropositionens uppbyggnad

Information om Fortifikationsverkets verksamhet och försvarets fastigheter och anläggningar lämnas av regeringen i budgetpropositionen under Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Den delen av budgetpropositionen behandlas i riksdagen av finansutskottet.

Den delen av budgetpropositionen som berör försvaret, Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, behandlas i riksdagen av försvarsutskottet. Inom Utgiftsområde 6 saknas i princip information om försvarets fastigheter och om Fortifikationsverkets verksamhet. I det material som försvarsutskottet behandlar finns alltså i stort sett inte någon information som rör försvarets fastigheter och anläggningar.

Som tidigare redovisats anser utredningen att det material som Fortifikationsverket och Försvarsmakten överlämnar till respektive departement torde innefatta all den information som riksdagen efterfrågar. I sin önskan att begränsa informationen till riksdagen

redovisar regeringen endast det som anses vara viktigast och endast på ett ställe i budgetpropositionen. Detta innebär att uppgifter om den statliga fastighetsförvaltningen redovisas under Utgiftsområde 2 medan uppgifter om försvaret återfinns under Utgiftsområde 6.

För att underlätta för försvarsutskottet och riksdagen att erhålla uppgifter om mål och nyckeltal för försvarets fastigheter och anläggningar föreslår utredningen att budgetpropositionens uppbyggnad förändras något. Redovisningen av Fortifikationsverkets verksamhet och försvarets fastigheter och anläggningar bör även framdeles rymmas inom Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. I stort sett samma information bör dessutom redovisas under Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Det kan troligtvis vara lämpligt att komprimera den information om försvarets fastigheter och anläggningar som lämnas inom Utgiftsområde 6 jämfört med den redovisning som lämnas under Utgiftsområde 2. På detta sätt får försvarsutskottet del av information om försvarets fastigheter och anläggningar på ett enklare och tydligare sätt.

9.7.4 Begrepp

I samband med förändringarna av den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen lades ett lokalförsörjningsansvar på brukarna och ett fastighetsförvaltningsansvar på ägarföreträdarna. Försvarsmakten och Fortifikationsverket använder dock till viss del andra begrepp än de som andra statliga och privata aktörer på fastighetsområdet använder. Detta medför svårigheter vid jämförelser mellan skilda hyresgäster och fastighetsförvaltare.

Utredningen anser att Försvarsmakten och Fortifikationsverket skall tillämpa den terminologi som används inom den övriga fastighetsförvaltningen. Det får ankomma på Försvarsmakten och Fortifikationsverket att gemensamt genomföra denna förändring.

10 Överblick över Fortifikationsverkets verksamhet

Utredningens förslag: Fortifikationsverket skall varje år, i samband med årsredovisningen, lämna en särskild skrivelse till regeringen. Skrivelsen skall innehålla fördjupade nyckeltal för ett flertal grupper av lokaltyper för att beskriva Fortifikationsverkets verksamhet och utveckling, en investeringsplan och en underhållsplan. Nyckeltalen skall avse hyresintäkter i relation till area, driftkostnader i relation till area, förbrukning av energibärande medier i relation till area, underhållskostnader i relation till area och administrationskostnader i relation till area. De olika grupperna av lokaltyper kan bl.a. vara grupp-förläggning, utbildning, kontor, förplägnad, förråd och materieluppställning samt materielunderhåll.

Regeringen skall på lämpligt sätt vidarebefordra informationen till riksdagen. Krav på en sådan redovisning skall uppställas i regeringens regleringsbrev avseende Fortifikationsverket.

10.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven till uppgift att lämna förslag på ett system där riksdagen och regeringen ges en bättre överblick över Fortifikationsverkets totala verksamhet, resurser och finansiering. Nedan följer en beskrivning av regeringens styrning av Fortifikationsverket samt en redogörelse för den information som Fortifikationsverket lämnar till regeringen. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och förslag.

10.2 Riksdagens revisorers kritik

Riksdagens revisorer har i sitt förslag till riksdagen angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) anfört att regeringen varken i budgetpropositioner eller i andra propositioner redovisat för riksdagen de problem som funnits i förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar eller lämnat uppgifter om hur Fortifikationsverket fungerar som myndighet eller på vilket sätt verket företräder staten i sin roll som förvaltare.

Revisorerna har vidare anfört bl.a. att Fortifikationsverket har underlåtit att ta fram långsikta underhållsplaner och ett administrativt stödsystem, att Fortifikationsverket haft problem med sina fastighetsregister och att Försvarsmakten har haft dålig insyn i Fortifikationsverkets verksamhet.

10.3 Styrning av verksamheten

Fortifikationsverkets verksamhet styrs av regeringen bl.a. genom förordningen (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket och årliga regleringsbrev från Finansdepartementet. Regleringsbreven innehåller mål för verksamheten samt krav på redovisning och återrapporering. Med utgångspunkt från de mål och krav som uppställs i regleringsbreven skapas interna mål. Vidare styrs Fortifikationsverket av bl.a. verksförordningen (1995:1322) och förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Informella kontakter mellan Fortifikationsverket och Finansdepartementet är ett komplement till regeringens formella styrning. Dessa kontakter sker mellan företrädare för departementet och Fortifikationsverket på olika nivåer. Härutöver utser regeringen Fortifikationsverkets ledning och styrelse.

10.4 Information från Fortifikationsverket till regeringen

10.4.1 Allmänt

Fortifikationsverket lämnar information till regeringen i årsredovisningar, halvårsredovisningar, budgetunderlag och kvartalsvisa uppföljningar. Två gånger per år sammanträffar Fortifikationsverkets generaldirektör med finansministern eller någon annan

företrädare för Finansdepartementet. Härutöver rapporterar Fortifikationsverket till statssekreteraren fyra gånger per år. Slutligen förekommer fortlöpande kontakter mellan tjänstemän på Fortifikationsverket respektive departementet.

10.4.2 Årsredovisning

Resultatredovisning

I resultatredovisningen i Fortifikationsverkets årsredovisning 2003 redovisas verkets verksamhet och organisation, mål och måluppfyllelse, ekonomiskt resultat per verksamhetsgren, kostnader för drift och planerat underhåll samt särskilt vidtagna åtgärder under året inom dessa verksamheter samt arkitektonisk och kulturhistorisk kvalitetssäkring.

Målet för Fortifikationsverkets del av verksamhetsområdet Fastighetsförvaltning, under politikområdet Effektiv statsförvaltning, är

- att fastigheterna förvaltas så att god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås,
- att ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser kan tillhandahållas på för brukarna konkurrenskraftiga villkor samt
- att fastigheternas värden bevaras på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.

Fortifikationsverket skall, inom ramen för verksamhetsmålen, anpassa sin verksamhet till förändrade förutsättningar under försvarsbeslutsperioden.

Från och med verksamhetsåret 2002 mäter och utvärderar Fortifikationsverket sin verksamhet ur följande fyra perspektiv.

- Hyresgästperspektivet
- Finansiella perspektivet
- Processperspektivet
- Kompetensförsörjningsperspektivet

Hyresgästperspektivets huvudsakliga mål är att långsiktigt sänka hyreskostnaden samt att skapa rätt kundtillfredsställelse. En hyresgästenkät har genomförts för att få fram ett s.k. Nöjd Kund Index.

I det finansiella perspektivet skall dels ett långsiktigt nollresultat uppnås i den avgiftsbelagda verksamheten, dels skall en långsiktigt korrekt underhållsnivå uppnås. En ny modell för kostnadsbaserad hyressättning har tillämpats för hyresavtalen för 2004. Hyressättningen är kostnadsbaserad med en korrekt kalkylerad objektivs hyra som mål. Sexåriga underhållsplaner utgör grund för hyressättningen. Ett antal delöverenskommelser har upprättats mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten med syfte att klarlägga roll- och ansvarsförhållandena mellan myndigheterna.

I processperspektivet är målsättningen bl.a. att sänka den totala kostnadsmassan, att fastighetsdata är kvalitetssäkrad och att den fysiska arbetsmiljön är säker. En utveckling av systemstöd för underhållsplanering respektive planering och uppföljning av driften har påbörjats. Ett effektiviseringsprojekt med syfte att se över hur drift, mediaanvändning och administration kan effektiviseras har påbörjats. Investeringsverksamheten har huvudsakligen genomförts enligt de avtal som tecknats med brukarna avseende färdigställandetider och investeringsutgifter. För att öka kostnadseffektiviteten förs dialog med brukarna om hur lokalbehovet lämpligast skall tillgodoses. Vid avyttringar skall bästa möjliga nettoeffekt eftersträvas vilket uppnås genom god affärsmässighet.

Kompetensförsörjningsperspektivet innebär att Fortifikationsverket skall vara en attraktiv arbetsplats och att medarbetarna har rätt kompetens för de uppgifter som skall utföras.

Enligt Fortifikationsverkets bedömning har målen i huvudsak uppnåtts. Målet att förvalta fastigheterna på ett sätt så att god hushållning och hög ekonomisk effektivitet uppnås bedöms vara uppnått. Målet att tillhandahålla ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser på för brukarna konkurrenskraftiga villkor kan bedömas vara uppnått. Målet att fastigheternas värden skall bevaras på en långsiktigt lämplig nivå bedöms vara uppnått.

Finansiell redovisning

Fortifikationsverkets intäkter består av hyror och ersättning för investeringar som betalas av hyresgästerna. Investeringsverksamheten omfattar alla åtgärder som medför ny-, om- och tillbyggnad samt förvärv av fast egendom och tillhör till fast egendom.

Fortifikationsverkets resultat har för 2003 uppgått till 440 miljoner kronor. Avkastningskravet på genomsnittligt myndighetskapital var 6,7 procent. Av resultatet efter avkastningskravet har överskottet från försäljningar av fastigheter till följd av försvarsbeslut reserverats för framtida avveckling av lokaler, mark och anläggningar. År 2003 uppgick de reserverade medlen till 32 miljoner kronor. Samtidigt har 98 miljoner kronor av de tidigare reserverade medlen använts för att bl.a. finansiera avveckling av anläggningar.

Den finansiella redovisningen i verksamhetsberättelsen för 2003 avslutas med en sammanställning över väsentliga uppgifter från resultaträkningen, balansräkningen och anslagsredovisningen. Bilagorna till verksamhetsberättelsen redovisar bl.a. avyttringar till följd av försvarsbeslut 1996, avyttringar med ett marknadsvärde överstigande 10 miljoner kronor och överföringar av förvaltningsansvar samt investeringsverksamhet genomförd inom verksamhetsgrenarna Fortifikation och Lokaler och mark.

10.4.3 Årsfakta

Fortifikationsverket ger årligen ut skriften Årsfakta, som utgör ett komplement till verkets ordinarie uppföljningsrutiner. I Årsfakta redovisas olika nyckeltal som kan användas som uppföljnings- och analysverktyg för att utveckla verksamheten på kort och lång sikt. Bl.a. redovisas hyresintäkter och totala årskostnader, årskostnad exklusive kostnader för planerat underhåll och kapital, drift- och underhållskostnader samt värmeförbrukning för varje byggnadstyp. För de byggnadstyper där det finns riktvärden eller jämförelsetal för liknande byggnader framgår dessa i redovisade diagram. Byggnadstyperna är uppdelade i gruppförläggning, utbildning, kontor, förplägnad, förråd och materieluppställning samt materielunderhåll. I Årsfakta redogörs även för investeringsprojekt som avslutats under det år som redovisningen avser. Investeringarna delas in i ägarrelaterade och brukarrelaterade investeringar. Ägarrelaterade investeringar initieras av fastighetsägaren och avser t.ex. investeringar i tekniska försörjningssystem, energieffektivisering eller olika typer av tvingande investeringar orsakade av bl.a. myndighetskrav. Brukarrelaterade investeringar initieras av hyresgästen för att tillgodose dennes behov av lokaler och anläggningar.

10.5 Finansiering

Fortifikationsverkets verksamhet finansieras med avgifter. Intäkterna består, som tidigare angetts, av hyror och ersättning för investeringar som betalas av verkets hyresgäster. Fortifikationsverket erhåller även intäkter till följd av försäljningar av försvarsfastigheter.

Avgifternas storlek bestäms av Fortifikationsverket. Undantaget är dock avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen (1992:191). Enligt förordning (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket bestämmer verket efter samråd med Ekonomistyrningsverket hur höga hyror man skall ta ut. Av avgiftsförordningen framgår dock att Fortifikationsverket inte får ta ut så hög hyra att verket går med vinst. Vidare gäller att statsmakterna har beslutat att Fortifikationsverkets hyror skall motsvara verkets kostnader.

Inkomsterna från verksamheten disponeras av Fortifikationsverket. De intäkter som uppstår vid försäljning av försvarsfastigheter i enlighet med statsmakternas beslut om reduceringar av krigs- och grundorganisationen får Fortifikationsverket disponera för att betala sådana kostnader som uppstår som följd av avvecklingen av lokaler, mark och anläggningar. Överskottet får inte användas för att bekosta den miljösanering som Försvarsmakten enligt miljöbalken (1998:808) är skyldig att bekosta i egenskap av verksamhetsutövare.

Försvarsmakten betalar årligen knappt 3 miljarder kronor för försvarsfastigheterna. Det utgör ca 7 procent av Försvarsmaktens anslag.

10.6 Kostnadsutvecklingen för egna lokaler

Kostnadsutvecklingen för Fortifikationsverkets totala öppna bestånd av lokaler och mark har i Årsfakta analyserats för åren 2002 och 2003, dvs. från och med det år då Lokaler och mark blev ett eget verksamhetsområde. Åren dessförinnan samredovisades kostnaderna för den öppna och hemliga delen.

Kapitalkostnaderna, dvs. kostnaderna för avskrivningar och räntor, minskade något under åren 2002–2003. Kostnaderna för central administration avser kostnader för styrelse, verksledning och staber vid huvudkontoret inklusive övergripande IT-kostnader

och dessa ökade under samma tid med ca 5 miljoner kronor eller fyra procent, motsvarande en ökning på 6 procent per kvm BTA.

Uppdraget att förvalta det egna beståndet av lokaler, mark och andra delar som ingår i det öppna beståndet ligger på de regionala fastighetsområdena och de lokala fastighetsenheterna. Förändringarna från 2002 till 2003 av Fortifikationsverkets förvaltningskostnader för egna lokaler innebär att kostnaderna för förvaltningsadministration har ökat med 1,5 procent, kostnaderna för media har ökat med 23,2 procent, kostnaderna för planerat underhåll har minskat med 40,8 procent och för drift och underhåll har kostnaderna minskat med 2,3 procent. Övriga kostnader har ökat med 37,0 procent.

En förklaring till den kraftiga ökningen av mediakostnaderna är, enligt Fortifikationsverket, kostnadsutvecklingen för elenergi och olja. Mediakostnaden består till ca 90 procent av energikostnader. Det planerade underhållet låg ovanligt högt under år 2002 då en planerad satsning gjordes på eftersatt underhåll. År 2003 återgick kostnadsnivån till en mer normal nivå. Drift- och underhållskostnaderna utgör summan av kostnaderna för förebyggande och felavhjälpande underhåll. Inom posten övriga kostnader var det framför allt tilläggstjänster samt drift och underhåll av vägar och planer som svarade för ökningarna.

10.7 Överväganden och förslag

Av utredningens direktiv framgår att riksdagen och regeringen önskar en bättre överblick över Fortifikationsverkets verksamhet, resurser och finansiering.

Utredningen anser att den information som kan ge riksdagen och regeringen en bättre överblick över Fortifikationsverket i stor utsträckning torde finnas i det omfattande material som lämnas i bl.a. årsredovisningar samt av verkets tjänstemän vid de sammanträffanden som äger rum med representanter för Finansdepartementet. Uppgifterna bör dock sammanställas och redovisas på ett annat sätt för att göra informationen överskådlig.

Det finns olika alternativ på vilka uppgifter som Fortifikationsverket skall redovisa och hur informationen skall överlämnas till regeringen och riksdagen.

10.7.1 Uppgifter som skall redovisas

De uppgifter om Fortifikationsverket som regeringen och riksdagen efterfrågar kan avse skilda delar av verksamheten och vara mer eller mindre detaljerade. Det material som Fortifikationsverket i dag överlämnar till regeringen är omfattande och detaljerat varför den information som nu efterfrågas bör beskriva Fortifikationsverkets verksamhet på ett mer övergripande sätt. Utredningen anser att de uppgifter som Fortifikationsverket skall redovisa bör beskriva verkets målsättning och verksamhetens utveckling över tiden. Tyngdpunkten i en sådan redogörelse bör ligga på vad som kommer att ske i framtiden. Med hänsyn till att informationen skall vara översiktlig är det angeläget att antalet uppgifter är begränsat.

Fortifikationsverkets verksamhet kan lämpligen beskrivas med hjälp av nyckeltal. Nyckeltal kan visa verksamhetens utveckling över tiden och underlätta en jämförelse mellan Fortifikationsverket och andra fastighetsförvaltande myndigheter och bolag. De nyckeltal som utredningen föreslår att Fortifikationsverket skall redovisa i sin årsredovisning kan lämpligen användas även i detta sammanhang. Dock bör de innehålla en mer fördjupad information här än i årsredovisningen. Nyckeltalen är hyresintäkter i relation till area, driftkostnader i relation till area, förbrukning av energibärande medier i relation till area, underhållskostnader i relation till area och administrationskostnader i relation till area. Nyckeltalen skall redovisas för ett flertal grupper av lokaltyper. Dessa grupper kan bl.a. vara gruppförläggning, utbildning, kontor, förplägnad, förråd och materieluppställning samt materielunderhåll.

En investeringsplan ger viktig information om den framtida verksamheten och bör finnas med i Fortifikationsverkets information. Vidare bör en underhållsplan redovisas där fastighetsförvaltaren redogör för en lämplig underhållsnivå för kommande år.

Utredningen föreslår således att Fortifikationsverket sammanställer uppgifter om de ovan nämnda nyckeltalen, en investeringsplan och en underhållsplan samt redovisar detta för regeringen.

10.7.2 Hur redovisningen skall ske

En fråga är hur Fortifikationsverket skall redovisa dessa uppgifter. Det finns flera olika möjligheter. Ett alternativ är att Fortifikationsverkets sammanställning redovisas i budgetpropositionen. Om informationen införs i budgetpropositionen kan den eventuellt tas med vartannat eller vart tredje år för att inte tynga budgetpropositionen.

Ett alternativ är att informationen i stället fogas till budgetpropositionen som en bilaga.

Ett tredje alternativ är att Fortifikationsverket i en särskild skrivelse, som lämnas i samband med årsredovisningen, redovisar uppgifterna om verksamheten.

Utredningen anser att det inte är lämpligt att i budgetpropositionen redovisa allt för detaljerade uppgifter om en enskild myndighets verksamhet, resurser och finansiering. Även om budgetpropositionen innehåller uppgifter om statliga bolag och myndigheter är det, som tidigare framhållits, angeläget att budgetpropositionen inte blir allt för omfattande.

Utredningen föreslår att Fortifikationsverket i en särskild skrivelse, som varje år överlämnas till regeringen i samband med årsredovisningen, skall redovisa nyckeltal för att beskriva verksamhetens utveckling över tiden, en investeringsplan och en underhållsplan. Detta skall ske med hänsyn till de stora förändringar som har skett och som sker inom Försvarsmakten, som är Fortifikationsverkets största hyresgäst. Krav på en sådan redovisning skall uppställas i regeringens regleringsbrev till Fortifikationsverket. Regeringen skall på lämpligt sätt vidarebefordra denna information till riksdagen.

11 Försvarsmaktens lokalutnyttjande

Utredningens förslag: Försvarsmakten skall varje år redogöra för sin lokalförsörjning i en särskild skrivelse som ges in till regeringen i samband med årsredovisningen. Skrivelsen skall innehålla uppgifter om lokalkostnadernas andel av Försvarsmaktens totala kostnader, uppgifter om antalet kvadratmeter på olika garnisonsorter och vilka typer av lokaler som finns på dessa orter, nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler samt en lokalförsörjningsplan där planerade åtgärder och förväntade resultat av en ökad effektivisering av lokalförsörjningen framgår. Nyckeltalen skall redovisa kvadratmeter per kontorsarbetsplats inklusive kommunikationsytor och hyreskostnad per kontorsarbetsplats inklusive tilläggstjänster.

Redovisningen av antalet kvadratmeter per garnisonsort och nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler skall omfatta de senaste tre åren. Lokalförsörjningsplanen skall gälla för de fyra närmast följande åren.

Regeringen skall i regleringsbrev till Försvarsmakten uppställa krav på en sådan redovisning. Regeringen skall på lämpligt sätt vidarebefordra informationen till riksdagen. Försvarsmaktens lokalförsörjningsplan skall redovisas i budgetpropositionen.

Försvarsmakten skall utveckla en tydligt mätbar målstyrning som leder till ett effektivare lokalutnyttjande.

11.1 Inledning

Utredningen har till uppgift att undersöka och beskriva vilka åtgärder Fortifikationsverket och Försvarsmakten har vidtagit för att höja effektiviteten i Försvarsmaktens lokalförsörjning. Utredningen skall även lämna förslag på eventuella förbättringar i lokalförsörjningsfrågorna.

Detta kapitel innehåller en bakgrundsbeskrivning beträffande lokalförsörjning, en beskrivning av regeringens styrning av myndigheternas lokalutnyttjande och Riksdagens revisorers synpunkter. I kapitlet redovisas vidare uppgifter ur instruktioner och regleringsbrev samt vilka åtgärder Försvarsmakten vidtagit för att effektivisera lokalutnyttjandet. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och förslag.

11.2 Bakgrund

11.2.1 Allmänt

I slutet av 1980-talet genomfördes förändringar i styrningen av den statliga förvaltningen. Avsikten var bl.a. att staten skulle ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av myndigheternas verksamhet och att myndigheterna skulle få ett ökat ansvar att driva verksamheten. Detta medförde även förändringar inom den statliga lokalförsörjningen och fastighetsförvaltningen. Syftet med dessa förändringar var bl.a. att skilja ägandet från brukandet samt att effektivisera lokalförsörjningen och fastighets- och förmögenhetsförvaltningen. De enskilda myndigheterna fick genom lokalförsörjningsreformen ansvar för sin egen lokalförsörjning och därmed möjlighet att hyra lokaler från skilda hyresvärdar. Myndigheterna fick själva prioritera hur deras resurser skulle användas för att på bästa sätt uppnå verksamhetens mål. Myndigheterna anvisades medel via ramanslag och fick därefter bestämma hur deras resurser skulle fördelas. Lokalkostnaderna blev således en del av myndighetens totala anslag. I samband härmed utformades en metod för prisomräkning av anslagen som innebär att lokalkostnadsdelen i myndigheternas anslag räknas om årligen utifrån den allmänna prisutvecklingen på hyresmarknaden.

Till följd av förändringarna inom den statliga fastighetsförvaltningen och lokalförsörjningen ombildades Byggnadsstyrelsen år 1993. Flertalet av de statligt ägda fastigheterna som tidigare hade förvaltats av Byggnadsstyrelsen överfördes till Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Akademiska Hus AB eller Vasakronan AB. I samband med omorganisationen av Byggnadsstyrelsen bildades även Statens lokalförsörjningsverk. Verkets uppgifter var främst att vara stabsorgan åt regeringen och göra utredningar som utgjorde underlag för regeringens beslut samt att

ansvara för lokalförsörjningen åt de statliga myndigheterna. Statens lokalförsörjningsverk avvecklades 1997 och stabsfunktionen fördes över till Statskontoret.

11.2.2 Underlag för budgetprövning

Statens lokalförsörjningsverk gjorde bl.a. analyser av lokal-användningen och lokalkostnaderna för de olika myndigheterna. Analyserna utgjorde underlag för budgetprövningen. I den rapport som togs fram för varje myndighet redovisades följande.

- Myndighetens lokalsituation: antal kvadratmeter på olika orter, total hyreskostnad, typer av lokaler.
- Nyckeltal för myndigheten: kvadratmeter per anställd, hyra per kvadratmeter. Både när det gäller yta och hyra gjordes en jämförelse med riktvärden som skulle spegla vad som är en rimlig ytåtgång och hyresnivå.

Statens lokalförsörjningsverk gjorde utifrån detta samt en genomgång av löptider m.m. en bedömning av hur mycket myndigheten kunde reducera sina lokalkostnader de närmaste åren.

I slutbetänkandet av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning (SOU 1997:96) anförde utredningen att dessa analyser av myndigheternas lokalsituation gav viktig information och att sådana analyser borde göras även i framtiden. Utredningen anförde vidare att rapporterna om de enskilda myndigheterna gjordes på ett relativt standardiserat sätt vilket underlättade jämförbarhet och höll nere kostnaderna. Eftersom informationsbehovet förändras över tiden menade utredningen dock att det var viktigt att med jämna mellanrum göra en översyn av vilken typ av information som borde tas upp i dessa analyser. För att kunna bedöma vad som är en rimlig resurstilldelning ansågs det viktigt att regelmässigt göra jämförelser med utvecklingen av lokalåtgång och lokalstandard inom andra sektorer i samhället.

11.2.3 Indexuppräkning

Statens lokalförsörjningsverk tog varje år fram ett lokalkostnadsindex som användes för prisomräkning i budgetprocessen. Detta lokalkostnadsindex motsvarade den omräkning som krävdes för att myndigheternas köpkraft beträffande lokaler skulle vara oförändrad. Prisomräkningen skulle motsvara hyresutvecklingen av generella kontorslokaler på den lokala marknad som myndigheten var verksam på. Indexuppräkningarna skedde på olika sätt beroende på om lokalerna var generella kontorslokaler eller ändamålslokaler.

Numera är det Statskontoret som årligen tar fram omräkningstal som används för att räkna om lokalkostnadsdelen i myndigheternas anslag. Statskontoret tar dock inte fram tal för omräkning av Försvarsmaktens anslag.

11.3 Regeringens styrning av myndigheternas lokalutnyttjande

Den styrning och kontroll som finns av myndigheternas lokalutnyttjande är dels den som framgår av förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning (lokal-försörjningsförordningen), dels regeringens basbudgetering och prisomräkning av lokalkostnadsdelen i ramanslagen. Lokalförsörjningsförordningen gäller för Försvarsmakten.

Enligt 3 § lokalförsörjningsförordningen avses med lokal-försörjning åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet.

Av 6 § samma förordning framgår att varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används.

Enligt 8 § lokalförsörjningsförordningen får varje myndighet, inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten och med begränsningar som följer av 9 och 10 §§ samma förordning, besluta om sin egen lokalförsörjning.

Vidare framgår bl.a. att en myndighet får ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över (9 § av nyss nämnda förordning). I bestämmelsen finns begränsningar i hyres- och arrendeavtalens löptid.

Basbudgetering innebär att regeringen har möjlighet att påverka myndigheternas val av lokaler och storlek på lokalarea genom att beräkna myndigheternas lokalbehov och budgetera för lokalkostnaderna i myndigheternas anslag.

Statskontoret tar årligen fram omräkningstal som används för att räkna om lokalkostnadsdelen i myndigheternas anslag. Denna prisomräkningsmetod gäller dock inte för de lokaler som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket, men metoden redovisas ändå i korthet. Underlaget för prisomräkning grundar sig i huvudsak på dels uppgifter om vilka anslag som skall räknas om, dels uppgifter om de lokaler som myndigheterna disponerar, dels uppgifter om marknadshyrorna för kontorslokaler i olika kommuner, dels konsumentprisindex (KPI) för oktober månad de två senaste åren.

De anslag som omfattas av Statskontorets uppdrag är i princip samtliga anslag som finansierar myndigheternas och vissa institutioners lokaler. Uppgifter om myndigheternas lokaler får Statskontoret från respektive myndighet genom kopior på hyresavtal och andra uppgifter. Statskontoret samlar vidare in material om aktuella marknadshyror. Marknadshyrorna skrivs därefter fram till nästkommande årsskifte baserade på antaganden om hyresmarknadens utveckling i olika kommuner. De framskrivna marknadshyrorna sammanställs sedan för olika grupper av kommuner till ett begränsat antal s.k. rikthyror. Statskontoret använder sig av fem rikthyresgrupper.

För flertalet lokaler sker beräkningen i huvudsak enligt följande.

- Löpande avtal som inte kan tecknas om under nästkommande år omräknas med 70 procent av KPI-förändringen mellan de två senaste oktobermånaderna.
- Avtal som kan tecknas om under nästkommande år omräknas med förändringen av rikthyran på orten mellan nästkommande år och det år när avtalet tecknades eller senast kunde tecknas om (dock tidigast 1995). Hänsyn tas här även till tidigare omräkning på grund av KPI-förändringar sedan föregående anpassning till rikthyran eller när avtalet tecknades.

Det finns emellertid skäl att i vissa fall frånga huvudregeln ovan. Dessa undantag är följande.

- För donerade och av institutioner ägda byggnader, där lokalkostnaderna huvudsakligen avser drift- och underhållskostnader, skall prisomräkningen ske baserad på 100 procent av

KPI-utvecklingen mellan de två senaste oktobermånaderna. Till denna kategori räknas även Harpsund. Den årliga rikt-kostnaden för drift och underhåll fastställs av Statskontoret.

- För Sveriges Lantbruksuniversitet och Kriminalvårdens anstalter samt för hyresavtal som ursprungligen tecknades med Byggnadsstyrelsen och ännu inte tecknats om skall prisomräkningen ske baserad på 70 procent av KPI-utvecklingen mellan de två senaste oktobermånaderna.
- För huvudbyggnaderna för Kungliga Operan AB, Dramatiska Teatern AB, Nationalmuseum, Naturhistoriska riksmuseet och Statens historiska museum, där regeringen har beslutat att en kostnadsbaserad hyressättning skall gälla, skall Statskontoret, när tillräckligt underlag föreligger, lämna förslag om lämplig metod för prisomräkning. Intill dess att en sådan metod föreligger skall prisomräkningen baseras på 70 procent av KPI-utvecklingen mellan de två senaste oktobermånaderna.

Ovanstående beräkningar vägs samman till ett omräkningstal på anslagsnivå som levereras till Finansdepartementet senast den 1 februari varje år.

11.4 Riksdagens revisorers kritik

Riksdagens revisorer har i sitt förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) granskat hur regeringen styr Fortifikationsverket och Försvarsmakten för att åstadkomma en effektiv förvaltning och ett effektivt brukande av försvarets fastigheter och anläggningar. Revisorerna har bl.a. uppgett att regeringens styrning av Fortifikationsverket t.o.m. 2001 främst handlade om att fastigheternas värden skulle bevaras och att förvaltningen skulle vara effektiv. Efter kritik från Riksdagens revisorer angående statens ändamålsfastigheter (2001/02:RR12) har regeringen blivit tydligare med att återge vad riksdagen har uttalat när det gäller insyn och öppenhet i förvaltningen och att förvaltningsuppdraget skall utgå från att optimera hyresgästernas nytta. Revisorerna har vidare uppgett att trots att försvarets fastigheter kostar ca 3 000 miljoner kronor per år anser regeringen att man inte skall ställa krav på Försvarsmakten vad gäller t.ex. effektivitet i lokalförsörjningen.

Beträffande lokalförsörjningen har Riksdagens revisorer sammanfattningsvis anfört att regeringen i regleringsbrev till Försvarsmakten bör ställa krav på att Försvarsmakten skall vara mer effektiv i sin lokalförsörjning och att Försvarsmakten, i sin årsredovisning, bör redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att effektivisera lokalförsörjningen.

Riksdagens revisorer har vidare uppgett att Fortifikationsverket och Försvarsmakten har tecknat en överenskommelse som gäller från 2002. Syftet med överenskommelsen är att klargöra myndigheternas roller och ansvar samt att säkerställa att myndigheterna samarbetar konstruktivt och effektivt. Av överenskommelsen framgår bl.a. att Försvarsmakten skall svara för att myndighetens lokalförsörjning är effektiv och att underlag om försvarets behov av fastigheter och anläggningar skall lämnas till Fortifikationsverket.

11.5 Uppgifter i instruktioner och regleringsbrev

11.5.1 Försvarsmakten

I förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten finns inte några bestämmelser som anger att Försvarsmakten skall vara effektiv i sin lokalförsörjning. Inte heller i regeringens regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarsmakten uppställs det några sådana krav. I regleringsbrevet för 2002 anges endast att Försvarsmakten skall fortsätta avvecklingen av anläggningar som inte längre behövs i insatsorganisationen.

11.5.2 Fortifikationsverket

Enligt förordningen (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket skall Fortifikationsverket förvalta ändamålsfastigheterna, dvs. statens fastigheter avsedda för försvarsändamål, på ett sätt som

- innebär god hushållning och hög ekonomisk effektivitet,
- innebär att ändamålsenliga mark-, anläggnings- och lokalresurser tillhandahålls på konkurrenskraftiga villkor,
- långsiktigt tar till vara ändamålsfastigheternas värden.

Däremot saknas bestämmelser om att Fortifikationsverket skall vidta åtgärder för att effektivisera Försvarsmaktens lokalförsörjning.

Inte heller i regleringsbrevet för budgetåret 2004 för Fortifikationsverket anges att Fortifikationsverket skall bistå Försvarsmakten med att effektivisera sin lokalförsörjning. Enligt regleringsbrevet är målet för Fortifikationsverket bl.a. att förvalta varje fastighet inom verksamhetsområdet på ett ekonomiskt effektivt sätt så att ändamålsfastigheternas värden bibehålls och om möjligt ökas. God resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet skall eftersträvas. Vidare anges att förvaltningen av ändamålsfastigheter skall utgå ifrån att tillgodose en primärverksamhets behov av ändamålsenliga lokaler och optimera hyresgästens nytta av de resurser som läggs på lokalanskaffning. Samtidigt måste krav ställas på att verksamheten skall bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

11.5.3 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk är liksom Fortifikationsverket en fastighetsförvaltande myndighet. I regleringsbrevet för budgetåret 2004 avseende Statens fastighetsverk anges att utöver vad som sägs i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag skall Statens fastighetsverk bl.a. redovisa relevanta kostnader per kvadratmeter. Det framgår däremot inte av regleringsbrevet att Statens fastighetsverk skall förmå sina hyresgäster att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Inte heller i förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk uppställs krav på att verket skall se till att hyresgästerna är effektiva i sitt lokalutnyttjande.

11.6 Uppgifter i budgetpropositionen

Enligt budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 2) har Fortifikationsverkets verksamhet sedan 1998 väsentligt minskat i omfattning beroende på försvarsbesluten 1996 och 2000. Antalet kvadratmeter bruttoarea (BTA) har under denna period minskat med 22 procent. Den uthyrningsbara ytan har med andra ord minskat från ca 4 800 000 kvm lokalarea 1998 till ca 3 750 000 kvm lokalarea 2002. Uppgifterna om lokalarea omfattar

endast Fortifikationsverkets öppna bestånd. Regeringen har anförut att en viktig förutsättning för att försvarsbesluten skall implementeras på ett effektivt sätt är att Fortifikationsverket avyttrar uppsagda fastigheter på ett sätt som minimerar eventuella förluster. Det har erfarenhetsmässigt visat sig vara svårt att via försäljning av fastigheter återfå de kostnader som tidigare lagts ner eftersom marknadsvärdet är betydligt lägre än investeringskostnaderna för denna typ av särskilt anpassade byggnader. Detta förhållande kommer sannolikt att gälla även vid framtida avyttringar.

I budgetpropositionens Utgiftsområde 6 har regeringen angett att Försvarsmaktens mark- och lokalförsörjning skall rationaliseras vidare. Den generella inriktningen skall fortsättningsvis vara att nyförhyrningar – inom ramen för gällande författningsbestämmelser – alltid skall medge ett flexibelt användande av lokalerna. Innan Försvarsmakten beslutar om en nyförhyrning skall alternativ i befintliga lokaler undersökas. Vidare skall nyttjandeanalyser göras av både lokaler och övnings- och skjutfält för att utreda om det finns överytor som kan sägas upp. Regeringen bedömer att denna förbättrade mark- och lokalförsörjningsplanering skall kunna leda till att hyreskostnaderna fortsätter att minska, utöver de besparingar som grundorganisatoriska reduktioner i övrigt leder till.

11.7 Åtgärder vidtagna för lokaleffektivisering

År 2000 ersattes Försvarsmaktens gamla MAL-organisation (mark, anläggningar och lokaler) med ANFA-organisationen (anläggningar och fastigheter). ANFA har ansvaret för Försvarsmaktens lokalförsörjning, interna hyressättning och kontakterna med Fortifikationsverket och andra förvaltare.

Syftet med Försvarsmaktens nya organisation var att stärka fastighetskompetensen genom att samla den till fem regionkontor. Tidigare var fastighetskompetensen utspridd på Försvarsmaktens förband och flottiljer runt om i landet. Med den nya organisationen skulle Försvarsmakten bli en bättre beställare och kravställare gentemot Fortifikationsverket och effektivare i sin lokalförsörjning. Numera finns det inom Försvarsmakten tre regionala fastighetskontor och ett anläggningskontor. Avsikten är att den regionala och lokala organisationen skall vidareutvecklas.

I en överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten daterad den 12 november 2001 redovisas bl.a. deras gemensamma mål för lokalförsörjningen. Myndigheterna anser att rollerna och ansvarsfördelningen beträffande lokalförsörjning, lokalutnyttjande och fastighetsförvaltning är klara. En kostnadseffektiv lokalförsörjning och fastighetsförvaltning av försvarets ändamålsfastigheter förutsätter öppenhet, långsiktighet och ömsesidig respekt för rollerna som hyresvärd respektive hyresgäst. Överenskommelsen skall klargöra ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket, som statens ägarföreträdare för försvarsfastigheterna och Försvarsmakten, som brukare av dessa fastigheter. Myndigheterna uppger att det är viktigt med incitament för såväl hyresgäst som fastighetsägare för att stimulera till kostnadsbesparingar. Hög effektivitet i lokalförsörjning och fastighetsförvaltning nås bl.a. genom

- långsiktig lokalplanering och uthyrning av anläggningar, byggnader och mark, som medger flexibilitet,
- konstruktiva dialoger och samarbete samt
- incitament för kostnadseffektiviseringar som leder till kostnadssänkningar.

Försvarsmakten upprättar lokalförsörjningsplaner som underlag för den förhyrning som erfordras i verksamheten och för uppsägning av objekt som inte behövs. Lokalförsörjningsplanerna redovisas inte i nuläget för riksdagen vilket lämpligen bör göras.

Försvarsmakten har sedan två år tillbaka inlett ett arbete för att effektivisera lokalutnyttjandet. För närvarande ingår tre lokaltyper i programmet, kontorslokaler, lokaler för förplägnad och förläggningslokaler vid övnings- och skjutfält. Arbetet bedrivs systematiskt och har föregåtts av en rikstäckande utbildning inom området nyttjandeanalyser. Resultatet av arbetet utmynnar i nyckeltalssättning och planering för att frigöra ytor för uppsägning. Arbetet är långsiktigt och förväntas ge resultat med start 2007. Målformulering i effektiviseringstermer kommer att ske inför 2006 för lokaltypen kontorslokaler. Antalet lokaltyper som värderas utökas årligen. Speciallokaler, utbildningsanordningar och anläggningar är undantagna men arbete pågår för att kunna värdera dessa typer mot system- och förmågekrav. Effektiviseringen förväntas kunna balansera investeringskostnader för verksamhetsanpassningsbehov i lokalbeståndet fr.o.m. 2008.

11.8 Överväganden och förslag

11.8.1 Effektivisering av lokalutnyttjandet

Statliga myndigheter har ett helhetsansvar för sin lokalförsörjning. Regeringens mål med den statliga lokalförsörjningen är att den skall vara så effektiv som möjligt. Av vad som framgått ovan har regeringen i regleringsbrev till Försvarsmakten inte ställt upp några krav på Försvarsmakten att vara effektiv i sitt lokalutnyttjande. Regeringen har i budgetpropositionen för 2004 emellertid uppgett att Försvarsmaktens mark- och lokalförsörjning skall rationaliseras och att nyttjandeanalyser skall göras.

Utredningen instämmer i Riksdagens revisorers förslag att regeringen bör ställa krav på Försvarsmakten att vara effektiv i sin lokalförsörjning. De åtgärder som Försvarsmakten hittills har vidtagit för att effektivisera sitt lokalutnyttjande har inte redovisats till regeringen. Försvarsmakten skall kunna redovisa ett program för effektivare lokalförsörjning som inledning till en årlig lokalförsörjningsplan där förändringar i lokalutnyttjandet skall framgå.

Statskontoret har i rapporten Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen (1998:31) anfört att en redovisning av lokalarean per anställd och lokalkostnaden per anställd kan användas för att bedöma effektiviteten i lokalförsörjningen hos myndigheter som använder generella lokaler. För myndigheter som använder ändamålslokaler är det däremot inte lämpligt att använda antalet anställda som grund för att analysera lokalbehovet. Dessa myndigheter bör i stället redovisa lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna för att se hur lokalkostnadernas andel förändras över tiden.

De uppgifter som Försvarsmakten skall redovisa angående sin lokalförsörjning bör beskriva Försvarsmaktens nuvarande och framtida lokalförsörjning samt de förändringar som har skett. Eftersom de fastigheter som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket är s.k. ändamålsfastigheter kan lokaleffektiviteten för det totala beståndet inte baseras på antalet anställda utan bör i stället beräknas på lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna. Utredningen föreslår att Försvarsmakten skall redovisa lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna för att beskriva förändringarna i lokalförsörjningen. För att på ett överskådligt sätt redogöra för förhyrningen är det vidare lämpligt att Försvars-

makten redovisar antalet kvadratmeter på olika garnisonsorter och vilka typer av lokaler som finns på dessa orter.

Försvarsmakten, liksom alla andra myndigheter, utnyttjar kontorslokaler vilket medför att denna lokaltyp bör kunna brytas ut och bli föremål för jämförelser. Utredningen anser att de nyckeltal som bör redovisas för nyttjandet av kontorslokaler är kvadratmeter per kontorsarbetsplats och hyreskostnad per kontorsarbetsplats. I kvadratmeter per kontorsarbetsplats bör kommunikationsytor inkluderas och i hyreskostnaden bör tilläggstjänster ingå.

Försvarsmakten skall vidare redovisa en lokalförsörjningsplan där planerade åtgärder och förväntade resultat av en ökad effektivisering av lokalförsörjningen framgår. Försvarsmakten måste på ett lämpligt sätt informera regeringen om sin lokalförsörjning. Som angetts ovan lämnar Försvarsmakten vid flera tillfällen per år information till regeringen. Utredningen anser att Försvarsmakten vid något av dessa tillfällen skall lämna upplysningar om lokalförsörjningen. Utredningen föreslår att Försvarsmakten redogör för sin lokalförsörjning i en särskild skrivelse som lämnas till regeringen i samband med årsredovisningen.

För att kunna bedöma utvecklingen av lokaleffektiviteten krävs att redovisningen omfattar flera år. Utredningen anser att antalet kvadratmeter på respektive garnisonsort och nyckeltalen för nyttjandet av kontorslokaler skall redovisas för de senaste tre åren. Härigenom blir redovisningen inte allt för omfattande, men den kan ändå avspegla en tendens i lokalutnyttjandet. Avsikten med en lokalförsörjningsplan är att beskriva den framtida lokalförsörjningen. De lokalförsörjningsplaner som Försvarsmakten för närvarande upprättar omfattar fyra år. Det finns inte skäl att de lokalförsörjningsplaner som utredningen föreslår att Försvarsmakten skall redovisa i en särskild skrivelse till regeringen skall omfatta någon annan tidsperiod. Utredningen föreslår att regeringen skall redovisa Försvarsmaktens lokalförsörjningsplan i budgetpropositionen.

Utredningen föreslår således sammanfattningsvis att Försvarsmakten skall redovisa lokalkostnadernas andel av de totala kostnaderna samt antalet kvadratmeter på olika garnisonsorter och vilka typer av lokaler som finns på dessa orter. Försvarsmakten skall vidare redovisa nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler. Nyckeltalen skall visa kvadratmeter per kontorsarbetsplats inklusive kommunikationsytor och hyreskostnad per kontors-

arbetsplats inklusive tilläggstjänster. Försvarmakten skall även redovisa en lokalförsörjningsplan där planerade åtgärder och förväntade resultat av en ökad effektivisering av lokalförsörjningen framgår. Dessa uppgifter skall lämnas i en särskild skrivelse till regeringen i samband med årsredovisningen. Redovisningen av antalet kvadratmeter på respektive garnisonsort och nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler skall omfatta de senaste tre åren medan lokalförsörjningsplanen skall gälla för de fyra närmast följande åren. Krav på Försvarmakten att redovisa dessa uppgifter skall framgå av regeringens regleringsbrev. Regeringen skall på lämpligt sätt vidarebefordra informationen till riksdagen. Försvarmaktens lokalförsörjningsplan skall redovisas i budgetpropositionen.

11.8.2 Incitament

Fortifikationsverket och Försvarmakten har kommit överens om en hög effektivitet i lokalförsörjningen för att minska Försvarmaktens hyreskostnader. Försvarmakten har, som angetts ovan, påbörjat ett arbete för att effektivisera lokalutnyttjandet.

För att stimulera hyresgäster till lokaleffektivisering och kostnadsbesparingar krävs incitament. Ett incitament kan vara att den besparing som en myndighet gör genom att effektivisera sitt lokalutnyttjande blir kvar i den egna verksamheten. Om inte besparingen kan behållas i verksamheten minskar med största sannolikhet myndighetens intresse för att effektivisera sin lokalförsörjning.

Försvarmakten är en myndighet och hanteringen av försvarets hyror sker på central nivå. Detta medför att Försvarmakten får en övergripande bild över hur lokalutnyttjandet ser ut och hur det kan effektiviseras. En förändring av Försvarmaktens förhyrning, som medför en reducering av ett regementes hyra, kan med hänsyn till att Försvarmakten är en enda myndighet innebära att Försvarmakten använder överskottet i någon annan del av verksamheten och inte för det berörda regementets verksamhet. En regementschef har således liten möjlighet att påverka regementets situation.

Utredningen förutsätter att frågan om lokaleffektivisering kommer att aktualiseras i samband med att Försvarmakten skall

redovisa uppgifter om sitt lokalutnyttjande och att detta kommer att medföra en attitydförändring till lokalförsörjningsfrågorna.

Utredningen anser att Försvarsmakten skall utveckla en tydligt mätbar målstyrning som leder till ett effektivare lokalutnyttjande. Inledningsvis skall arbetet utgå från det effektiviseringsarbete som redan har inletts beträffande kontorslokaler, lokaler för förplägnad och förlägningslokaler och efterhand bör det omfatta fler lokaltyper.

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Allmänt

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller kommittéförordningens (1998:1474) bestämmelser. I det följande redovisas och behandlas dessa bestämmelsers innehåll och eventuella inverkan på utredningens arbete.

12.2 Statsfinansiella konsekvenser

12.2.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten, kommuner eller landsting skall kommittén förslå en finansiering.

Utredningen föreslår att Fortifikationsverket i sin årsredovisning skall redovisa nyckeltal för ett flertal grupper av lokaltyper samt att Försvarsmakten i sin årsredovisning skall redovisa nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler. Utredningen föreslår att Fortifikationsverkets pågående och planerade investeringar skall redovisas i budgetpropositionen med en kort beskrivning av vad investeringarna avser. Vidare föreslår utredningen att uppgifter om Fortifikationsverkets verksamhet och försvarets fastigheter och anläggningar skall redovisas i budgetpropositionen både inom Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och inom Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Dessutom föreslås att Fortifikationsverket varje år, i samband med årsredo-

visningen, skall lämna en särskild skrivelse till regeringen med fördjupade nyckeltal för att beskriva Fortifikationsverkets verksamhet och utveckling, en investeringsplan och en underhållsplan. Utredningen föreslår vidare att Försvarsmakten skall redogöra för sin lokalförsörjning i en särskild skrivelse som ges in till regeringen i samband med årsredovisningen. Skrivelsen skall innehålla uppgifter om lokalkostnadernas andel av Försvarsmaktens totala kostnader, antalet kvadratmeter på olika garnisonsorter och vilka typer av lokaler som finns på dessa orter, nyckeltal för nyttjandet av kontorslokaler samt en lokalförsörjningsplan.

12.2.2 Resonemang vad gäller förslagets finansiering

Utredningens förslag innebär att Fortifikationsverket och Försvarsmakten skall redovisa ytterligare uppgifter i årsredovisningen och att regeringen skall förbättra informationen om Fortifikationsverket och försvarets fastigheter i budgetpropositionen. Dessutom föreslår utredningen att Fortifikationsverket och Försvarsmakten i särskilda skrivelser skall lämna information till regeringen och att informationen skall vidarebefordras till riksdagen på lämpligt sätt. De uppgifter som Fortifikationsverket och Försvarsmakten skall redovisa torde finnas i det material som de redan nu förfogar över. Utredningens förslag beräknas inte medföra några statsfinansiella eller andra ekonomiska konsekvenser.

12.3 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Utredningen konstaterar att de förslag som lämnas inte kan förväntas ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen, på

brottlslghet, på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag och inte heller vad gäller jämställdheten eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Kommittédirektiv



Utredning om regeringens rapportering till riksdagen avseende fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret

Dir. nr
2004:59

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att utreda och lämna förslag till hur regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret kan förbättras. Utredaren skall därvid utgå från de uttalanden som gjorts i finansutskottets betänkande 2002/03:FiU14 Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar.

Bakgrund

Riksdagen har som sin mening givit regeringen tillkänna att en utredning bör tillsättas med uppgift att bl.a. utreda en förbättring av regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor med anledning av Riksdagens revisorers förslag angående nämnda rapportering (förslag 2002/03:RR7, bet. 2002/03:FiU14, rskr. 2002/03:137). Försvarsutskottet har yttrat sig i ärendet (yttr. 2002/03:FöU3y). Av finansutskottets betänkande 2002/03:FiU14 framgår bl.a. följande:

Revisorernas förslag (förslag 2002/03:RR7)

Riksdagens revisorer anser att regeringen dels bör bli tydligare i sin redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen, dels bör ställa krav på Försvarsmakten att vara effektiv i sin lokal-försörjning. Varken i budgetpropositionen eller i någon annan

proposition har regeringen redovisat något om de problem som finns med förvaltningen av försvarets fastigheter och anläggningar. I budgetpropositionen lämnar regeringen endast en kort finansiell redovisning om Fortifikationsverket.

Revisorerna anser därutöver att Försvarmakten skall redogöra i sin årsredovisning för vilka åtgärder man vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen.

Försvarsutskottets yttrande (yttr. 2002/03:FöU3y)

Försvarsutskottet ansåg redan hösten 1994 (bet. 1994/95:FöU4) att möjligheten för riksdagen att ha insyn i verksamheterna vid stödmyndigheterna minskat i betydande grad i förhållande till den tidigare ordningen. Besluten om verksamhetens omfattning och närmare inriktning för stödmyndigheterna har flyttats från riksdagen och regeringen till främst Försvarmakten. Utskottet ansåg därför att regeringen i sitt budgetförslag borde ge en bättre överblick över respektive myndighets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Försvarsutskottet återkom till dessa frågor två år senare och anförde att riksdagen borde ställa högre krav på regeringens redovisning av stödmyndigheterna i budgetpropositionen (bet. 1996/97:FöU4 s. 10 och 11). Efter ytterligare ett år pekade försvarsutskottet ännu en gång på behovet av att förbättra beslutsunderlaget till riksdagen (bet. 1997/98:FöU10 s. 8 och 9). Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om behovet av att stärka förutsättningarna för riksdagens insyn i och styrning och uppföljning av Försvarmakten och stödmyndigheterna.

Försvarsutskottet skriver: Som framgått bedömer utskottet att nuvarande ordning inte är tillfredsställande, vilket begränsar riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt enligt regeringsformen. Utskottet biträder därmed också revisorernas förslag 8 som avser regeringens styrning av Försvarmakten och regeringens redovisning av fastighets- och anläggningsfrågor till riksdagen.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet delar försvarsutskottets bedömning att regeringens rapportering till riksdagen av fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret bör förbättras. Frågorna om hur rapporteringen till riksdagen bäst utformas bör, uttalade utskottet, kunna inkluderas i den utredning som utskottet föreslår under punkt 1 i detta betänkande.

Nuvarande redovisning till riksdagen

I budgetpropositionen redovisar regeringen de viktigaste finansiella förutsättningarna för Fortifikationsverkets verksamhet. Regeringen föreslår i samband därmed att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om Fortifikationsverkets låneram enligt 23 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Vidare föreslår regeringen att riksdagen godkänner Fortifikationsverkets investeringsplan. Som underlag för riksdagens beslut redovisar regeringen ett förslag till investeringsplan med en budget för nästkommande år samt en finansieringsplan. Beräknade värden för de två nästkommande åren redovisas också, både avseende investeringsplan och finansieringsplan. Eftersom Fortifikationsverkets verksamhet är helt inriktad mot försvarsfastigheter som i vissa avseenden kan vara av känslig karaktär, har regeringen valt att inte redovisa vilka investeringar som utgör underlaget för investeringsplanen. Regeringen har valt att vara återhållsam med att nämna enskilda projekt som regeringen ännu inte beslutat om. Risken finns att investeringar som omnämns i offentliga handlingar såsom budgetpropositionen och regleringsbrev kan betraktas som godkända eftersom riksdag och regering godkänner planen. Detta skulle i sådana fall innebära att regeringens prövning av större investeringar allvarligt skulle försvåras.

Regeringen redovisar därutöver vissa nyckeltal till riksdagen för uppföljning av de fastighetsförvaltande myndigheternas resultat och utveckling. Det gäller t.ex. uppgifter om fastighetsbeståndens bokförda värde och utveckling över åren uppdelat på statens totala fastighetsbestånd och de fastighetsförvaltande myndigheterna. Vidare redovisas hur kvadratmeterytan förändrats för vissa fastighetsförvaltande myndigheter samt kostnadsutvecklingen i relation till lokalytan. Regeringen redogör också för vissa myndigheters soliditet, avkastningskrav och resultat.

Andra utredningar

Regeringen (Försvarsdepartementet) har, med anledning av riksdagens tillkännagivande under punkt 1 i finansutskottets betänkande 2002/03:FiU14, uppdragit åt en särskild utredare att utvärdera styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12). Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 november 2005.

Uppdraget

Utredaren skall, mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande, utreda och lämna förslag till hur regeringens rapportering till riksdagen i fastighets- och anläggningsfrågor inom försvaret kan förbättras.

Utredaren skall vidare lämna förslag på ett system där riksdag och regering ges en bättre överblick över Fortifikationsverkets totala verksamhet, resurser och finansiering.

Utredaren skall undersöka och beskriva vilka åtgärder Fortifikationsverket och Försvarsmakten vidtagit för att höja effektiviteten i lokalförsörjningen för Försvarsmakten samt lämna förslag på eventuella förbättringar i lokalförsörjningsfrågorna.

Utredningsarbetet skall bedrivas i samverkan med de berörda myndigheterna. Utredaren skall vidare samråda med Utredningen för styr- och finansieringsformerna i försvaret (dir. 2004:12).

I de förslag och analyser som utredningen lämnar skall samhälls-ekonomiska aspekter och effekter på statsbudgeten belysas.

Redovisning av uppdraget

Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2004.

(Finansdepartementet)

Litteraturförteckning

Bet. 1987/88:FiU26 om statlig lokalförsörjning och vissa anslag för budgetåret 1988/89 inom finansdepartementets verksamhetsområde.

Bet. 1991/92:FiU8 Den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.

Bet. 1994/95:FöU4 Försvarspolitiken 1995/96.

Bet. 1996/97:FöU1 Sveriges försvarspolitik mot sekelskiftet.

Bet. 1996/97:FöU4 Styrning och uppföljning av totalförsvaret.

Bet. 1997/98:FöU10 Förändrad styrning av Försvarsmakten, m.m.

Bet. 1999/2000:FöU2 Det nya försvaret.

Bet. 2002/03:FiU14 Styrning av försvarets fastigheter och anläggningar.

Bet. 2003/04:FöU6 Styrningen av det militära försvaret.

Bet. 2004/05:FöU5 Sveriges försvarspolitik 2005–2007 – förnyad behandling.

Prop. 1987/88:100 bil.9 med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89.

Prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av Byggnadsstyrelsen, m.m.

Prop. 1992/93:37 om ny organisation för förvaltningen av statens fastigheter och lokaler, m.m.

Prop. 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2.

Prop. 1997/98:83 Förändrad styrning av Försvarsmakten.

Prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret.

Prop. 2001/02:1 Budgetpropositionen för 2002.

Prop. 2001/02:100 2002 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2002/03:1 Budgetpropositionen för 2003.

Prop. 2002/03:100 2003 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2003/04:1 Budgetpropositionen för 2004.

Prop. 2003/04:100 2004 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005.

Prop. 2004/05:5 Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007.

Prop. 2004/05:43 Försvarsmaktens grundorganisation.

Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7).

SOU 1992:85 Förvaltning av försvarsfastigheter. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).

SOU 1996:96 Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarets ledningsorganisation. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur.

SOU 1996:97 Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur.

SOU 1996:187 Statens ändamålsfastigheter. Princip för förvaltning och hyressättning. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.

SOU 1997:96 Lokalförsörjning och fastighetsägan. En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning.

SOU 1997:144 Försvarets fastigheter. Former för en kostnads-effektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Betänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.

SOU 2004:28 Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Betänkande av Ändamålsfastighetskommittén.

Statskontoret 1998. Regeringens styrning och kontroll av den statliga lokalförsörjningen, 1998:31.

Statskontoret 2004. Beskrivning av Statskontorets uppdrag att redovisa underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna.

Årsfakta verksamhetsåret 2003, Fortifikationsverket.