

Regeringen
Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

Statens förvarshistoriska museers budgetunderlag för åren 2018-2020

Statens förvarshistoriska museer (SFHM) överlämnar budgetunderlag för åren 2018-2020 enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

SFHM:s förslag:

- den särskilda redovisningen av användningen av statsbidrag enligt förordning (2013:1007) om statsbidrag till förvarshistoriska museiverksamheter utgår och verksamhetsområdets prestationer och måluppfyllelse redovisas enbart i årsredovisningen (avsnitt 1.1),
- det ackumulerade underskottet avseende museibutikernas varuförsäljning får inhämtas över en längre tidsperiod med mål om ett årligt överskott om totalt 200 000 kronor (avsnitt 1.3),
- finansiering av SFHM:s verksamhet för 2018-2020 (avsnitt 2, tabell 2.1),
- en anslagskredit för 2018 motsvarande 3 procent av anslagna medel (avsnitt 2),
- en räntekontokredit för 2018 på 10 procent av disponibla medel 2018 (avsnitt 2),
- en låneram för 2018 på 25 miljoner kronor (avsnitt 2, tabellerna 2.2 och 2.3).

SFHM:s bedömningar:

- en verksamhetsinriktning för 2018 i enlighet med beskrivningen i avsnitt 1.1,
- resursförstärkningar bedöms bli nödvändiga från och med 2019 för att säkerställa en hållbar organisation och ekonomi (avsnitt 1.2),
- en beräkning av intäkter i den avgiftsbelagda verksamheten för 2018-2020 (avsnitt 1.3, tabell 1.1).

Beslut i ärendet har fattats efter föredragning av Carolina Sjöberg, finansiell controller. I ärendets slutliga handläggning har avdelningschef Mikael Parr, t.f. avdelningschef Carl Zarmén och t.f. avdelningschef Erik Broberg deltagit.



Helene Rånlund
Vikarierande Överintendent

1. Statens försvarshistoriska museers verksamhet under perioden 2018–2020

1.1 Verksamhetens inriktning

Statens försvarshistoriska museers (SFHM) verksamhet bedrivs i enlighet med förordning (2007:1178) med instruktion för Statens försvarshistoriska museer, det årliga regleringsbrevet och förordningen (2013:1007) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter.

Bedömning:

SFHM:s verksamhet under 2018 bedrivs med utgångspunkt i inriktningen som beskrivs i avsnitt 1.1.

Förslag:

SFHM föreslår därför att den särskilda redovisningen av statsbidrag till försvarshistoriska museer utgår och att verksamhetsområdets prestationer och målpuppfyllelse redovisas enbart i årsredovisningen.

Av SFHM:s årsredovisning för 2016 framgår att verksamheten inom myndighetens fem huvudområden – Bevarande, Förmedling, Kunskapsförmedling, Stöd och Traditionsvård – i allt väsentligt har genomförts enligt uppsatta mål och prioriteringar. SFHM:s vision från 2011 bedöms i flera avseenden vara uppfylld och de försvarshistoriska museerna är numera tydligt etablerade som kulturhistoriska institutioner. Det bör ankomma på SFHM:s nye överintendent, som tillträder den 1 juni 2017, att ta ställning till behov av ny vision, mål och strategisk inriktning för verksamheten. Budgetunderlaget för 2018–2020 innehåller därmed inga förslag som får påverkan för den långsiktiga styrningen. I och med att den aktuella visionen är kunskapsorienterad fungerar den väl som prioriteringsgrund i avvaktan på en eventuell förändring av verksamhetens långsiktiga inriktning.

Vision:

SFHM ska vara Östersjöregionens ledande aktör för kunskapsgestaltning av försvarets roll i samhällsutvecklingen.

Nedan kommenteras förutsättningar och aktuell inriktning för de olika verksamhetsområdena. Med utgångspunkt i SFHM:s grunduppdrag enligt instruktionen och regleringsbrevet är följande särskilt styrande för verksamhetsplaneringen under 2017:

- Prioritera att nå barn och ungdomar samt nya, museiovana grupper.
- Fri entré-reformen ska vårdas.
- Tillgängligheten till såväl samlingar som publik verksamhet ska öka ytterligare.
- I arbetet med att nå såväl nya grupper som att förbättra tillgängligheten är fortsatta digitaliseringsprojekt viktiga medel.
- I samarbete med andra aktörer verka för att kulturen ska komma fler till del i hela landet.

Förmedling

Besöksantalet har de senaste åren visat en uppåtgående trend för SFHM:s båda museer. Införandet av fri entré från och med februari 2016 har haft en stor inverkan på intresset för museer i allmänhet och försvarshistoria hör inte till något undantag. Den betydande ökning som skett har vida överstigit de uppsatta målen för året för både Flygvapenmuseum och Armémuseum. Flygvapenmuseum slog besöksrekord med 205 089 besökare vilket motsvarar en ökning med 71 procent jämfört med 2015. Armémuseums besöksantal uppgick till 121 879, en ökning med 41 procent jämfört med föregående

år. Totalt sett en ökning med 58 procent jämfört med helåret 2015. De 23 museerna i nätverket för Sveriges militärhistoriska arv ingår inte i fri entré-reformen men hade även de en positiv utveckling av antalet besökare under 2016, sammantaget 13 procent jämfört med 2015. Nätverkets museer tog emot sammanlagt 322 603 besökare, vilket är näst intill en fördubbling sedan nätverkets start 2008.

I enlighet med åiterrapporteringskravet i regleringsbrevet lämnas i årsredovisningen för 2016 (SFHM dnr: 891-1.3.1/2017) en redovisning av fri entré-reformen kopplat till besöksutvecklingen. Hur stor del av den positiva besöksutvecklingen som kan hänföras till fri entré är än så länge svårt att avgöra eftersom museernas insatser för att nå fler besökare och nya målgrupper samtidigt har intensifierats. Ett besöksantal som stabiliserar sig på en högre nivå och som kontinuerligt fortsätter att öka, är en målbild som SFHM:s museer eftersträvar.

En fortsatt besöksutveckling innebär samtidigt nya krav på verksamheten. Den påverkar även bemanningsbehov och omkostnader. Kostnadsökningar har hittills kunnat hanteras genom de medel som tillförts SFHM:s anslag som kompensation för de borttagna entréavgifterna, totalt 6,5 miljoner kronor per år under 2016 och 2017. Medlen har i första hand använts för att stärka och utveckla bemötandet av besökarna genom ytterligare personalresurser i den publika verksamheten. Resursbehoven bedöms öka från och med 2017 för att dels åtgärda slitage mer löpande, dels stärka bemanningen av väktare och städpersonal samt ytterligare personal i genomförandet av den publika verksamheten.

SFHM vill framhålla behovet av en dialog med regeringen/Kulturdepartementet om besöksutvecklingen när det gäller, dels metoder för besöksräkning och möjligheten till relevanta jämförelser mellan museer, dels vilka resursbehov som följer av en fortsatt ökning av antalet besökare till statliga museer. Förutsättningarna för att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten bedöms inte som möjliga på några års sikt utan resursförstärkningar till myndigheten. Den minskning av SFHM:s anslag på en miljon kronor som redovisats i budgetpropositionens beräkningar för 2018 och framåt är därför problematisk. Det ekonomiska läget kommenteras ytterligare nedan.

Verksamhetsplaneringen för 2017 för bygger vidare på den inriktning som varit vägledande sedan ett par år tillbaka. I det förra budgetunderlaget beskrevs bland annat Flygvapenmuseums metodutvecklingsprojekt "Vems museum?" och den nya basutställning som öppnades på Armémuseum "Makten och ärligheten" som båda syftar till att skapa nya arbetssätt och former för att diskutera museernas innehåll och att nå nya och fler besökare. Nyckelord som SFHM:s verksamheter tagit fasta på är kunskapsinhämtning, idédebatt och upplevelser. Ämnesområdet försvarshistoria innebär att SFHM:s museer har förutsättningar, och också ett ansvar, att problematisera olika angelägna frågeställningar om krig och fred genom att relatera historien till aktuella händelser i samhället och samtida försvars- och konflikthänsyn.

Mot denna bakgrund arbetar både Flygvapenmuseum och Armémuseum med att vidareutveckla visningskoncept och olika former för mötesplatser som kan bidra till kunskapsupbyggnad, reflektion och samtal för olika målgrupper. Sociala medier är en allt viktigare kanal som SFHM ser som en möjlighet att nå fler och nya grupper av besökare med olika specialintressen och också för att skapa diskussionsforum. En konkret åtgärd för att utveckla och förbättra bemötandet av olika målgrupper bland besökarna är de planerade ombyggnationerna av museernas entréer under 2017. Syftet är förbättrad information och vägledning inför museibesöket. I detta arbete ingår även att utveckla butikerna som en positiv del i besökarens samlade museiupplevelse.

Samtidigt som antalet besökare ökat kraftigt framgår av årsredovisningen att deltagandet i visningar museivisningarna har minskat under 2016. Det är ännu för tidigt att dra slutsatser men sannolikt påverkas besöksmönstren av fri entré-reformen på fler vis än bara genom ett högre besöksantal. En möjlig förklaring kan t.ex. vara att fler besökare väljer att återkomma upprepade gånger och då väljer

visning endast vid ett av tillfällena . En annan orsak kan vara att nya besöksgrupper väljer att utforska museet helt på egen hand.

Efter förnyelsen av Armémuseums basutställningar 2013–2015 pågår sedan 2015 en modernisering av Flygvapenmuseums basutställningar. Insatser görs för att minska energiförbrukningen genom förbättringar av ljussättningen i utställningslokalerna. Dessutom prioriteras både ljudsättning och ny utställningsteknik. Under 2017 genomförs färre tillfälliga utställningar jämfört med tidigare år. Istället fokuseras på förberedelser av nya, större, tillfälliga utställningar inför 2018, bland annat om troféfanor (Armémuseum) och om JAS Gripen (Flygvapenmuseum). Samarbeten som initierats av båda museerna, och som väntas locka nya besökare, rör konstutställningar under 2017–2018. En ambition som utvecklas vidare under 2017 är att även göra magasinerna mer publika. Genom att göra de magasinerade föremålen tillgängliga för visningar kan besökare erbjudas att ta del av en större del av kulturarvet än vad som annars är möjligt genom museernas utställningar.

Kunskapsuppbyggnad

Att bidra till kunskap om försvarets historia i samhällsutvecklingen är en huvuduppgift som präglar SFHM:s verksamhet som helhet. Kunskapsorienterade satsningar är centrala i museernas publika verksamhet. Bibliotek och arkiv som ingår i området Kunskapsuppbyggnad är också en publik verksamhet med olika målgrupper. Tillsammans med bibliotekens ordinarie utbud utvecklas Digitalt Museum till en allt viktigare kunskapskälla för forskare, skolelever och specialintresserade, vilken också leder till att nya former av kontakter med besökarna byggs upp.

SFHM ser forskningsprojekt både i egen regi och i samarbete med olika institutioner i Sverige och i andra länder som en förutsättning för att kunna uppfylla kunskapsuppdraget i instruktionen. I årsredovisningen för 2016 beskrivs pågående projekt som under 2017 och framåt kommer att resultera bland annat i ett antal bokpublikationer från Armémuseum. Under 2017 prioriteras insatser för att stärka Flygvapenmuseum som aktör i forskningsfrågor. Exempelvis genom anordnande av konferenser som riktar sig till olika professioner inom museivärlden som arbetar med bevarandefrågor och militär- och flyghistoria. I vår hålls bland annat en internationell konferens om bevarande av flygplan som bärgas från hav.

Bevarande

För att tydliggöra ramarna för SFHM:s förvaltning och utveckling av föremålssamlingarna beslutades under 2017 en ny policy för insamling och gallring som tar sin utgångspunkt i modern forskning kring kulturarv och historiebruk. SFHM har som ambition att samla föremål och berättelser som rymmer flera dimensioner av vår egen samtid. Det kommer i förlängningen att bidra till ett rikare kulturarv, vilket i sin tur borgar för en mångfacetterad och inkluderande framtida historiebeteckning.

Både Armémuseum och särskilt Flygvapenmuseum har utrymmeskrävande samlingar som påverkar lokalbehoven. Ett flertal flygplan måste för närvarande förvaras utomhus vilket gör det svårt att säkerställa ett långsiktigt bevarande för alla föremål. Se nedan angående lokalförsörjning.

Som nämndes i förra årets budgetunderlag finns ett stort intresse av att få låna utmönstrat materiel m.m. som överförs från Försvarmakten till SFHM. En stor mängd objekt finns redan idag deponerade och utlånade till olika huvudmän i Sverige och i utlandet. I egenskap av statens ägarföreträdare för i princip all militärhistorisk materiel, såväl museiföremål som s.k. rekvisita, som deponeras hos olika huvudmän, blir SFHM ansvarig för att hantera dessa den dag depositionen upphör. I förlängningen kan det medföra stora kostnader i form av t.ex. fler och större magasin, eller omfattande destruktionsåtgärder. Aktuella exempel är pågående avvecklingar av de militära samlingarna vid Linköpings Garnisonsmuseum och Västerbottens regementes museum med soldattorp i Umeå.

Det är därför av strategisk betydelse att den museala bedömningen och kulturarvsvärdet framgent är styrande i samband med utlån och depositioner. SFHM har tagit fram förslag till rutiner för hantering av överskottsmateriel/rekvisita för museala sammanhang som kommer att beredas 2017. Under året påbörjades ett arbete med att ta fram bevarandeplaner för deponerade flygplan för att tydliggöra för låntagarna vilken förväntan det finns på vård av föremål som är deponerade.

Att dokumentera information om föremålen, liksom arbetet med olika åtgärder (förvaringslösningar, vårdplaner, konservering), är en viktig del i uppfyllandet av instruktionens uppdrag om bevarandet av kulturarvet. Registreringen av FVM:s föremål och reservdelar tar stora steg framåt, men på grund av samlingens omfattning behövs en fortsatt prioritering av resurser för denna uppgift de närmaste åren. Likaså prioriteras fortsatt arbete med digitalisering av bildmaterial för publicering på Digitalt Museum. Sökningar och förfrågningar om publicerade foton har blivit fler än dem om museiföremål.

Stöd

En översyn av stödet till SMHA-nätverkets museer har genomförts under 2015–2016 för att se huruvida det finns en successiv vidareutveckling av museernas verksamhet som är förenlig med stödets syfte i förordning (2013:1007) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter. SFHM har i skrivelse daterad den 31 januari 2017 (SFHM dnr. 43:1-1.6/17) lämnat förslag till regeringen om ändringar i förordningen avseende vilka museer som bör ingå i nätverket, och som därmed har rätt att söka statsbidrag.

Under 2017 genomförs återstående avvecklingsinsatser som gäller skrotning av pjäser m.m. inom SMHA-nätverket och där SFHM är ägarföreträdare. Även om mindre insatser kan behövas i framtiden bedöms det omfattande arbete som pågått alltsedan ansvaret överfördes från Försvarsmakten till SFHM 2008 vara i allt väsentligt avslutat inför 2018. SFHM:s direkta stöd till nätverksmuseerna inriktas även fortsättningsvis på marknadsföring, föremålshantering och digitalisering, pedagogik och andra publikfrämjande åtgärder utifrån efterfrågan och behov.

SFHM har i budgetunderlagen upprepade gånger föreslagit att förordning (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. bör ändras så att kravet på en årlig inventering av förrådsställda vapen och vapen som inte nyttjas tas bort. Enligt SFHM är en förordningsändring fortsatt angelägen då nuvarande ordning inte är ändamålsenlig och dessutom resurskrävande. SFHM avser därför att återkomma med en särskild hemställan till regeringen i ärendet.

I enlighet med regleringsbrevet har SFHM i särskild redovisning rapporterat hur bidragen till SMHA-nätverkets museer har fördelats under 2016 (dnr. 90:1-1.3.2/2017). Motsvarande krav på särskild redovisning anges i regleringsbrevet för 2017. Bidragshanteringen utgör en ordinarie del i myndighetens verksamhet och redovisas därmed även i årsredovisningen. SFHM föreslår därför att den särskilda redovisningen utgår och att verksamhetsområdets prestationer och måluppfyllelse redovisas enbart i årsredovisningen.

Digitalisering och tillgänglighet

SFHM digitaliseringsarbete styrs av myndighetens plan för digitalisering av kulturarvet med riktlinjer och mål 2016–2018. Arbetet under 2016 handlade framförallt om att förbättra förutsättningarna för god kvalitet i föremålsdatabasen Primus, vilken utgör underlag för publiceringen på den publika hemsidan Digitalt Museum. Kvalitet i metadata är en fortsatt prioritering, liksom fortsatt registrering och uppdelning av FVM:s samling på reservdelar och museiföremål (se ovan).

Digitaliseringsfrågorna spänner över SFHM:s alla verksamhetsområden och det blir allt tydligare att digitalisering är en förutsättning för att länka dem samman. Genom att göra samlingarna tillgängliga på Digitalt Museum skapas exempelvis möjligheter att locka och nå nya besökare. För att besökarna ska återkomma måste databaserna innehåll vara korrekt, relevant och intressant. Informationen behöver också göras sökbar och paketeras så att den, ur olika aspekter, upplevs som tillgänglig och

användbar. Att bevarande och förmedling behöver ses i ett sammanhang är en utmaning då det påverkar både arbetssätt och kommunikationsvägar i verksamheten. Under 2017–2018 fokuseras därför på att både bredda och fördjupa kunskapsnivån om digitaliseringens möjligheter inom hela myndighetsorganisationen.

Målet enligt digitaliseringsplanen är att stärka och vidareutveckla användning av digitala verktyg och digital information i den publika verksamheten. Som nämnts ovan (Förmedling) är sociala medier en allt viktigare kanal för att nå olika grupper. Digital teknik är också ett sätt att nå besökare på andra sätt än genom fysiska museibesök. Digital vandring i ett flygplan är ett exempel på hur en besökare kan uppleva ett föremål och museet även om man inte har möjlighet att komma på ett fysiskt besök.

Digitalisering blir på så vis även ett medel för att förbättra tillgängligheten för personer med olika funktionsnedsättningar oavsett om det handlar om besök på plats i museerna eller genom digitala verktyg som ger tillgång till samlingar m.m. på andra sätt. Tillgänglighet med lättlästa texter etc. har ingått i moderniseringen av myndighetens fyra webb-platserna som slutfördes 2016. Avsikten är att under året ta fram en nulägesanalys avseende tillgänglighetsaspekterna i kärnverksamheten som kan ligga till underlag för fortsatt arbete.

1.2. Organisation och ekonomiskt läge

Mål för SFHM:s organisatoriska och sociala arbetsmiljöarbete:

- SFHM:s medarbetare är insatta i och arbetar i enlighet med uppdrag, mål och strategier.
- SFHM:s medarbetare verkar aktivt för en långsiktigt hållbar balans mellan ansvar och arbetsbelastning.
- Vi har tillit till och respekterar varandra.

Bedömning:

Resursförstärkningar bedöms bli nödvändiga från och med 2019 för att säkerställa en hållbar verksamhet, ekonomi i balans och en god arbetsmiljö.

En hållbar organisation

Antalet årsarbetskrafter i verksamheten uppgick 2016 till 71 (exklusive personal anställd per timme). Det är en oförändrad nivå jämfört med 2015 men en minskning i förhållande till 2014 då antalet var 74 årsarbetskrafter. Den kraftiga besöksutvecklingen under året har således klarats med en oförändrad personalstyrka som i medeltal bestod av 82 anställda. Av dem var 91 procent tillsvidareanställningar. Samtidigt som fler besökare är en viktig och positiv del i verksamhetens målpuppfyllelse innebär det att uppdraget blivit mer arbetsintensivt och resurskrävande.

Inom ramen för de 71 årsarbetskrafterna har resurser styrts om för att ytterligare stärka den publika sidan med anledning av fri entréreformen. Som nämns inledningsvis är det därför angeläget att diskutera hur verksamhetsuppdraget ska kunna genomföras på ett rimligt sätt när organisationen redan sedan tidigare är bemannad på gränsen till det minimala och sårbarheten i olika publika funktioner är påtaglig. Om- och nedprioriteringar får också konsekvensen att verksamheten i andra delar påverkas negativt och att arbetsmiljön riskerar att försämrats. SFHM:s bedömning är att det inom en snar framtid kommer att behövas personalförstärkningar om nivån på antalet besökare stabiliseras på högre nivå.

Arbetsmiljöfrågor utgör en särskild prioritering i SFHM:s verksamhetsplanering sedan 2015 och myndigheten har under 2016 gått vidare med arbetet kopplat till Arbetsmiljöverkets nya föreskrift (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö. Mål beslutades under 2016 utifrån SFHM:s tidigare arbetsplatsvision som stämde väl överens med de nya föreskrifternas innehåll, dvs.

förebyggande arbete mot kränkningar samt en arbetstidsbelastning och arbetstid samt tydlighet i fråga om verksamhetens mål och prioriteringar. Arbetsbelastning är en fråga som nu mer tydligt ingår i SFHM:s systematiska arbetsmiljöarbete. Den har också förts in som en mer tydlig punkt för avstämning inom ramen för verksamhetsplaneringsprocessen, både i planeringsstadiet, i uppföljningen och i medarbetarnas utvecklingssamtal.

Hösten 2016 genomfördes en skydds rond med fokus på den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Resultat utgör en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet för att nå målen för arbetsmiljön. En nyckelfråga är att minska olika slags stressfaktorer i verksamheten liksom att stärka och vidareutveckla både ledarskap och medarbetarskap.

SFHM mottog under hösten 2016 två praktikanter enligt regeringens uppdrag om Praktik i staten. Det är en angelägen uppgift men erfarenheten så här långt är att matchningen mellan arbetsuppgifter som erbjuds och praktiksökande behöver bli mer effektiv. Utifrån de begränsningar som sätts i det nya regeringsuppdraget om statliga beredskapsanställningar bedömer SFHM att det kan bli svårt att erbjuda meningsfulla arbetsuppgifter till de sökande.

Mot bakgrund av den generationsväxling som SFHM genomgår under perioden 2016–2020 övervägs kontinuerligt vilken kompetens som behövs för att möta verksamhetens långsiktiga behov. De områden som anges i SFHM:s lokala omställningsavtal är; digital organisation och IT, bemötande-, service-, och värdsfrågor utifrån prioriteringarna att arbeta med inkludering och att nå nya besökare, affärsmässighet och finansiering, samt övriga relevanta insatser med koppling till regeringens museipolitiska inriktning eller identifierade verksamhetsförändringar. Under 2016 användes 28 procent av hittills avsatta medel. Omställningsmedlen är ett viktigt instrument för den långsiktiga kompetensförsörjningen. Efter ett års tillämpning av det nya avtalet kan SFHM konstatera att det behövs tid för att hitta effektiva former för deras användning och avgränsningen i förhållande till ordinarie kompetensutveckling.

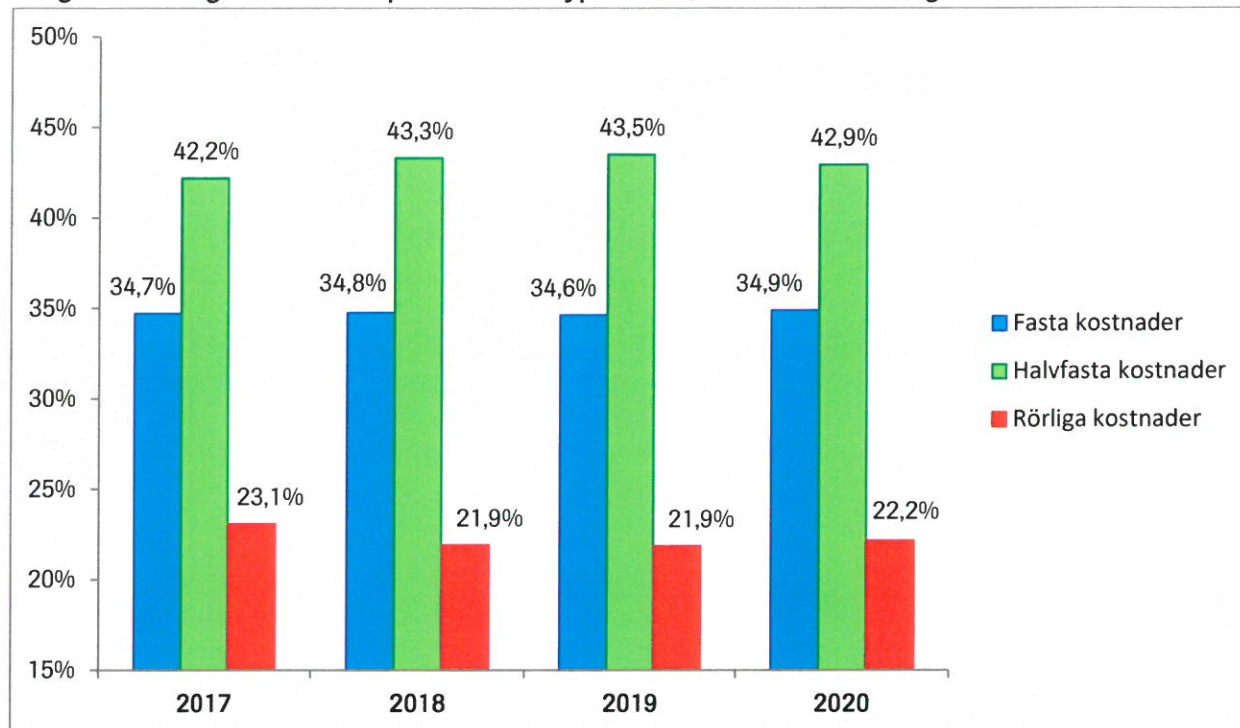
En hållbar ekonomi

Faktorer som påverkar det ekonomiska läget på kort och lång sikt har på olika sätt nämnts i avsnitten ovan. Verksamhetens innehåll och olika utvecklingsbehov påverkar både intäkts- och kostnadsutvecklingen. I viss utsträckning kan SFHM påverka utvecklingen, i andra delar är möjligheterna kraftigt begränsade.

Nedan redovisas faktorer för olika typer av kostnader som SFHM bedömer ha en avgörande betydelse för verksamhetens ekonomi, vilken påverkan det har på finansieringen och den totala kostnadsmassan, samt vad som är påverkbart utifrån olika tidsperspektiv. Prognosen bygger på hittills fattade beslut och ingångna avtal samt antaganden om kostnadsutveckling enligt index för KPI (SCB) och framskrivningar av historiskt utfall för kostnadsutvecklingen. I diagram 1 ges en bild av hur kostnadsmassan bedöms fördela sig på de olika kostnadstyperna under prognosperioden.

Fasta kostnader beräknas till närmare 35 procent av de totala kostnaderna 2019 och avser för SFHM:s del lokalförsörjningen. Avtalsperioder och olika modeller för hyressättning sätter ramarna för kostnadsutvecklingen vilket gör det svårt att minska kostnaderna på kort sikt. Åtgärder förutsätter dessutom tillfälligt ökade resurser för att kunna genomföras, exempelvis flyttkostnader och processer för gallring av föremål för att minska behovet av lokalyta. Myndigheten är i särskilt behov av anpassade lagerlokaler för att förvara föremålen på ett säkert och hållbart sätt. Flera av SFHM:s objekt, t.ex. flygplan, är skrymmande på ett vis som få andra museiföremål är. Effektivisering sker löpande och lokaler som är dyra eller inte längre tillgodoser lokalförsörjningsbehovet på ett tillfredsställande sätt avvecklas eller förbättras utifrån vad som är möjligt. Nedan beskrivs några faktorer som SFHM bedömer ha en avgörande betydelse myndighetens lokalförsörjningskostnader framöver.

Diagram 1: Prognos fördelat per kostnadstyp – fasta, halvfast och rörliga kostnader¹ 2017–2020



Under 2017 flyttas delar av Flygvapenmuseums samling till ett nybyggt och mer ändamålsenligt magasin. Två lokaler kan därmed avvecklas vilket totalt sett ger en lägre kostnad. Som nämnts ovan behövs dock ytterligare magasin för att säkerställa bevarandet av flygplan som idag förvaras utomhus. I dagsläget ser SFHM inga möjligheter att lösa detta behov utan att ytterligare resurser tillförs.

Hyresavtalet för Armémuseums magasin i Frihamnen med Stockholm Hamn AB omförhandlades under 2016. Full kostnadseffekt från och med 2019 är en miljon kronor vilket inte täcks fullt ut av pris- och löneomräkningen. SFHM kommer att se över möjligheterna att effektivisera användningen av lokalytan.

Avtalen med de statliga fastighetsägarna innebär att marknadshyran för kulturfastigheter såsom Tyghuset (Armémuseum) inte kompenseras fullt ut genom de indexomräkningar som görs av förvaltningsanslagen. SFHM anser det angeläget med en översyn av modellen för hyressättning av de statliga museernas lokaler för att åstadkomma en långsiktig och hållbar lösning. Nuvarande modell innebär att museernas kärnverksamheter drabbas hårt på grund av kostnadsökningar som bl.a. beror på de avkastningskrav som ställs på de statliga fastighetsförvaltarna. För SFHM:s del förhandlas exempelvis hyran till Statens fastighetsverk utifrån marknadsmässiga grunder vilket skapar alltmer orimliga förutsättningar. För att klara höjningarna medges oftast att dessa implementeras stegvis så att verksamhetens kostnader i övrigt kan anpassas, dvs. minskas. Om museiverksamhet ska kunna bedrivas i fastigheter som historiskt är kopplade till museets innehåll är det dessutom nödvändigt att anslagen i sig anpassas till de kostnader som finns för att förvalta lokalerna. Om kostnadsökningar uppkommer på grund av större renoveringar etc. är det, givet anslagets nuvarande nivå, inte möjligt att finansiera den typen av lokalfördyringar genom effektiviseringar i övrig verksamhet.

¹ Fasta kostnader avser lokalkostnader, halvfasta kostnader avse kostnader för tillsvidareanställd personal samt kapitalkostnader. Rörliga kostnader avser övriga lönekostnader samt övriga driftkostnader.

Utöver de magasin som hyrs och förvaltas för Flygvapenmuseums och Armémuseums samlingar förvaras statens samlingar inom SFHM:s ansvarsområde i tre distansmagasin som har sin placering i Halmstad, Kristianstad och Strängnäs i anslutning till tre av SMHA-museerna. Ett av dessa museers hyresavtal upphör i och med utgången av 2018 (Lagnö i Strängnäs), vilket kan komma att medföra ekonomiska konsekvenser för SFHM. Hur omfattande är i dagsläget svårt att bedöma.

Med **halvfasta kostnader**, cirka 43 procent av de totala kostnaderna, avses här tillsvidareanställd personal och kapitalkostnader för investeringar som båda kan påverkas på några års sikt. Löne-kostnaderna ökar som andel av totala kostnader i och med att pris- och löneomräkningen inte kompenserar för de ökade kostnader som den årliga lönerevisionen medför. Möjligheterna att begränsa lönerevisionens (RALS) utfall bedöms som små eftersom oenighetklausulerna i de centrala avtalen i stor utsträckning sätter ribban för RALS på lokal nivå. Effektiviseringskravet på myndigheterna blir således betydligt större än det produktivetskrav som bestäms genom pris- och löneomräkningsmodellen. Museal verksamhet kräver personella resurser i hög grad och en förstärkning av personalstyrkan bedöms inom kort bli nödvändig för att kunna genomföra en verksamhet med bibehållen kvalitet och en hållbar arbetsmiljö.

Administrativa krav är ofta kostsamma för små myndigheter och det svårt att göra kostnads-besparingar utan att tumma på kvalitet, personaltäthet eller informationssäkerhet. SFHM:s sårbarhet har minskat för vissa löpande arbetsuppgifter (betalningsfunktion m.m.) genom anlita av Statens servicecenter. Samtidigt är erfarenheten hitintills att det är lösning som är förenad med höga kostnader. Utöver systemkostnader (se nedan) är det svårt att hitta en effektiv gränsdragning i arbetsuppgifterna. Visst resurskrävande dubbelarbete behövs därför för att säkerställa kvaliteten i såväl löneadministration som finansiell redovisning inklusive bokslut.

SFHM:s investeringstakt har de senaste åren legat på cirka 2 miljoner kronor per år för lånefinansierade anläggningstillgångar. SFHM:s bedömning är att denna nivå är fortsatt nödvändig för att klara behovet av återinvesteringar och utvecklingsbehov i verksamheten (basutställningar, förvaringsbehov, IT, teknik, lokalförbättringar etc.)

Omvandlingen av myndigheter till digitala organisationer är nödvändig och bidrar till effektivisering och förbättrad kvalitet på många sätt. Samtidigt medför digitalisering ökade kostnader, vilket bland annat togs upp i SFHM:s förra budgetunderlag. IT-stöd och informationssäkerhet ianspråkar således en allt högre andel av de totala kostnaderna och SFHM arbetar kontinuerligt med att söka hållbara och kostnadseffektiva lösningar. De största kostnadsökningarna för IT beror för SFHM:s del på kostsamma ramavtalskonstruktioner för ekonomi- och personaladministrativa system via Statens servicecenter som inte kan påverkas. Framöver bedöms ytterligare satsningar på teknikutveckling behövas i kärnverksamheterna, bland annat i utställningsteknik.

De rörliga kostnaderna beräknas under prognosperioden minska som andel av de totala kostnaderna, från cirka 23 procent till 22 procent. De består av löpande drift, tillfällig personal vid arbetstoppar (med timersättning) samt övriga lönekostnader och är högst väsentliga för museal verksamhet att värna om. De utgör minst andel av de totala verksamhetskostnaderna, men bär en stor del av museiverksamhetens fortsatta utveckling och attraktionskraft. Det är därför en olycklig utveckling att alltmer av museiverksamhetens finansiering behövs för att täcka fasta och halvfasta kostnader. Som nämnts ovan innebär det ökande besöksantalet att driftskostnader för allmänt slitage och ordning stiger, vilket får en direkt påverkan på utrymmet för andra verksamhetsdelars budgetar såsom tillfälliga utställningar, men också kärnverksamheten inom områdena Bevarande och Kunskapsupplysning drabbas.

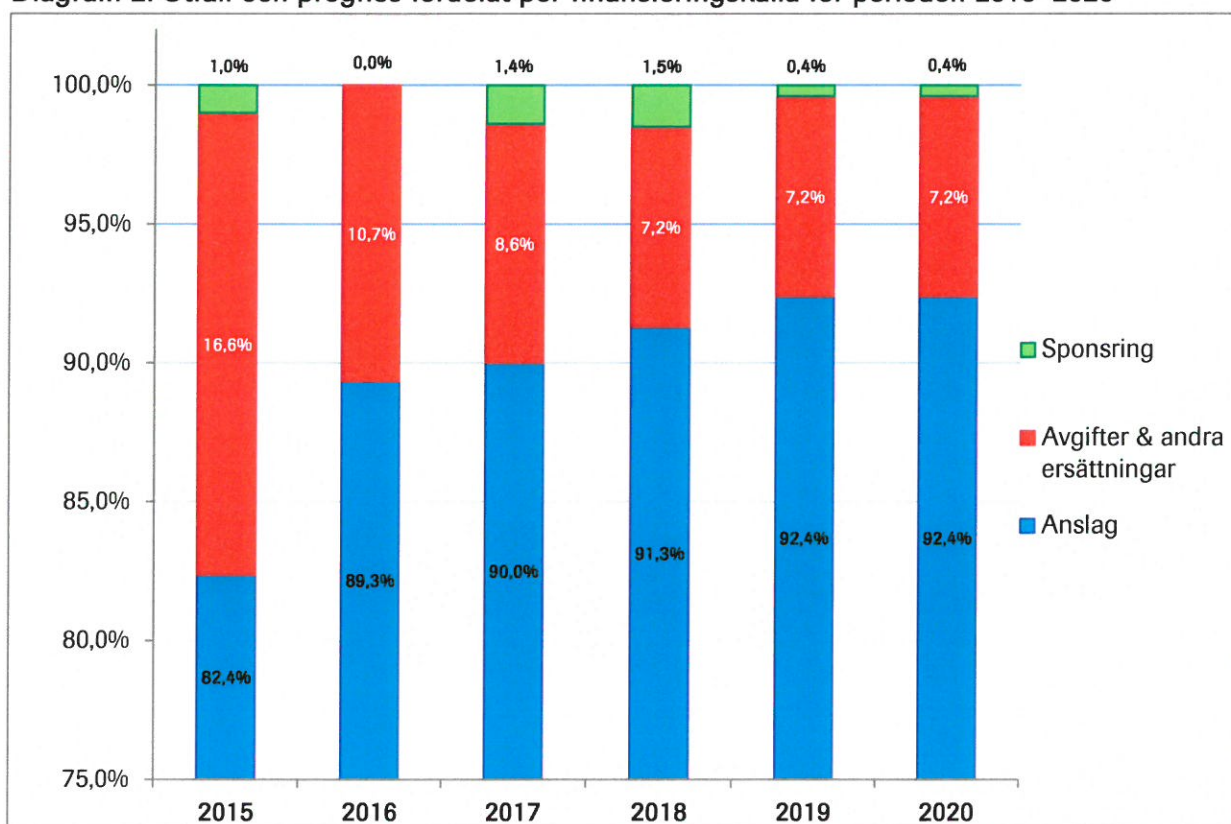
Finansiering

Genom fri entréreformen har SFHM blivit mer anslagsberoende, från en andel på 82 procent av finansieringen 2015 till 92 procent 2020. Som beskrivits ovan ser SFHM behov av utökade resurser för att klara den positiva besöksutvecklingen. Den lägre kompensationen för borttagna entréavgifter från och med 2018, som för SFHM:s del betyder en sänkning med en miljon kronor, är därför problematisk.

I de senaste budgetunderlagen har SFHM även tagit upp att de generella neddragningarna av förvaltningsanslagen till följd av kravet på införande av e-handel inte är rimliga. Skälet är att systemkostnaderna, och själva införandet, vida överstiger de effektiviseringar som kan realiseras på små myndigheter.

Angående anslagsnivån vill SFHM även erinra om den sänkning av anslaget som permanentats sedan 2013 genom överföringen av 500 000 kronor till Statens Maritima museer (SMM) avseende statsbidrag till SMHA-nätverket. I förra årets budgetunderlag föreslogs en återföring av 400 000 kronor till SFHM.

Diagram 2: Utfall och prognos fördelat per finansieringskälla för perioden 2015–2020



SFHM:s övriga avgiftsintäkter som bidrar till den samlade finansieringen av verksamheten är till stor del behäftade med osäkerhet beroende på variationer i efterfrågan. De avser bl.a. hyresintäkter som delvis är kopplade till museirestaurangernas omsättning, konferensverksamhet m.m. Intäkter från visningar och programaktiviteter är i sammanhanget en begränsad inkomstkälla som är svår att utöka i någon större utsträckning då avgifterna är förhållandevis låga. En utökning av antalet visningar och program har dessutom stor påverkan på kostnadssidan eftersom verksamheten är personalintensiv.

En fråga som kan påverka möjligheterna till avgiftsuttag är också Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till Avgiftsförordningen (1992:191) som anger att andelen avgiftsinkomster för s.k. § 4-avgifter inte får överstiga 5 procent av verksamhetens totala kostnader mer än två år i följd. Beroende på tolkning av vad som utgör avgifter enligt § 4 eller inte i museiverksamhet kan eventuellt ett förtydligande behövas i regleringsbrevet angående den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning och innehåll.

Samarbetsavtalet med Saab AB som löper ut 2018 är en viktig förutsättning för både löpande verksamhet och investeringar på Flygvapenmuseum. SFHM kommer att arbeta för en förnyelse av avtalet. Fram till dess att en sådan överenskommelse eventuellt finns på plats utgår beräkningarna från en försiktighetsprincip, dvs. ett finansieringsbehov exklusive eventuell sponsring från och med 2019. I diagram 2 visas hur de olika finansieringskällorna för SFHM:s verksamhet förändrats och bedöms utvecklas under perioden 2015–2020.

Sammantaget är SFHM:s bedömning att anslagssparandet på 1,3 miljoner kronor från 2016 och viss buffert genom externa medel gör att underskott kan undvikas för 2018 trots att anslagsnivån minskas med en miljon kronor jämfört med 2017.

Från och med 2019 beräknas ett underskott på cirka 2,5–3 miljoner kronor uppkomma, givet antaganden om pris- och löneomräkning samt en framskrivning av de olika intäkts- och kostnadstyperna utifrån känd information. Prognosen innehåller inga ambitionsökningar. Orsakerna till det beräknade underskottet är främst att hyresökningar slår igenom fullt ut, att lönekostnadsökningar från lönerrevision inte kompenseras fullt ut samt att sponsringsintäkter upphör. Såvida finansieringsbilden inte förändras behöver åtgärder vidtas inför 2019 för att få en ekonomi i balans. Att upprätthålla och utveckla verksamhetens kvalitet bedöms inte som möjligt på sikt om inte resursförstärkningar sker genom ytterligare anslagsmedel. Möjliga åtgärder som SFHM själva förfogar över är bland annat:

- Minskad personalstyrka trots att det tvärtom finns behov av förstärkningar.
- Ökat avgiftsuttag för avgiftsbelagd verksamhet (både för verksamhet som har krav på fullkostnadstäckning samt där den är ett bidrag) samt hitta nya områden där avgifter är befogat.
- Färre tillfälliga utställningar.
- Minskad omfattning på programverksamheten.
- Avstå från föremål då det ej finns möjlighet att förvara samlingarna på ett ändamålsenligt sätt.
- En försämring av vårdinsatser och förvaring.
- Begränsa öppettider för de publika delarna av museiverksamheten d.v.s. försämringar av tillgängligheten trots att det snarare finns ett behov av utökade öppettider, t.ex. på måndagar och under fler vardagskvällar.

1.3 Avgiftsfinansierad verksamhet

Bedömning:

Beräknade intäkter och kostnader i den avgiftsbelagda verksamheten för åren 2018–2020 redovisas i tabell 1.1.

Förslag:

Det ackumulerade underskottet avseende museibutikernas varuförsäljning får inhämtas över en längre tidsperiod med mål om ett årligt överskott om totalt 200 000 kronor.

Budget för SFHM:s avgiftsbelagda verksamhet

SFHM:s avgiftsbelagda verksamhet ska enligt regleringsbrevet bedrivas med full kostnadstäckning avseende museibutikernas varuförsäljning och produktion av fanor m.m. Övriga avgifter avser visningar, programverksamhet, uthyrning av lokaler, konferensverksamhet m.m. För åren 2017–2020 beräknas intäkter och kostnader till följande:

Tabell 1:1 Avgiftsbelagd verksamhet (tkr) åren 2015–2020

Verksamhet	T.o.m. 2015	År -1			År 0			År 1			År 2			År 3			
		2016 utfall			2017 prognos			2018 beräkning			2019 beräkning			2020 beräkning			
	Ack. +/- t.o.m. 2015	Int. 2016	Kost. 2016	Ack. +/- t.o.m. 2016	Int. 2017	Kost. 2017	+/- t.o.m. 2017	Int. 2018	Kost. 2018	+/- 2018	Int. 2019	Kost. 2019	+/- t.o.m. 2019	Int. 2020	Kost. 2020	+/- t.o.m. 2020	Ack. +/- utgå. 2020
Verksamhet med full kostnadstäckning																	
Försäljning av varor ²	- 1 545	3 394	3 151	- 1 150	3 000	2 800	200	3 050	2 850	200	3 100	2 900	200	3 150	2 950	200	-350
Undersökningar, utredningar och andra tjänster ³	906	2 548	2 159	143	3 000	3 125	-125	3 000	3 018	- 18	3 000	3 000	0	3 000	3 000	0	0
Summa	- 639	5 942	5 310	-1 007	6 000	5 925	75	6 050	5 868	182	6 100	5 900	200	6 150	5 950	200	- 350
Övrig avgiftsbelagd verksamhet																	
Entréer och visningar					1 400			1 500			1 500			1 500			
Övrigt					9 500			9 600			9 600			9 600			
Summa					10 900			11 100			11 100			11 100			

I SFHM:s årsredovisning kommenteras utfallet för den avgiftsbelagda verksamheten och det pågående arbetet med att se över och utveckla beslutsunderlagen för avgiftssättningen inom verksamheterna med full kostnadstäckning och övriga avgifter. Bland annat har en översyn gjorts av beräkningsgrunderna för uttag av overhead avseende myndighetsgemensamma kostnader och en ny schablon började tillämpas under 2016. Efter utredning och avstämning med Ekonomistyrningsverket (ESV) samt i ena fallet ett beslut om ändring av regleringsbrev, har två korrigeringar gjorts av historiska kostnader (se nedan). Jämfört med tidigare år visar det ackumulerade utfallet för 2016 en mer rättvisande bild av det ekonomiska läget för verksamheterna med krav på full kostnadstäckning. I avgiftssamrådet inför 2017 har ESV inte haft något att invända mot grunderna för prissättningen som redovisats i SFHM:s underlag (ESV dnr. 4.2-1431 /2016).

² UB 2016 inkluderar omreglering av nedlagd caféverksamhet på 152 tkr.

³ UB 2016 inkluderar omreglering av direkta hyreskostnader samt indirekta kostnader för uppdragsverksamheten avseende åren 2013 till och med 2015.

Museibutikernas ackumulerade underskott

Om det har uppkommit ett underskott i en avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten, enligt § 25 a Avgiftsförordningen (1992:191) lämna ett förslag till regeringen om hur detta ska täckas. Det ackumulerade underskottet uppgick till 1 150 000 kronor vid utgången av 2016 och årets överskott till 243 000 kronor exklusive korrigering av historiska kostnader på 152 000 kronor. SFHM bedömer att det är möjligt att på årsbasis uppnå ett resultat som balanserar mindre över- och underskott mellan åren. För att minska det balanserade underskottet i museibutikerna föreslår SFHM därför återigen ett mål om årliga överskott på totalt 200 000 kronor per år. Ett nollresultat beräknas kunna nås 2021–2022.

Uppdragsverksamhet – produktion av fanor m.m.

SFHM:s uppdragsverksamhet avseende fanor m.m. sker efter beställningar från Försvarmakten. Framtagningen av en fana är ett hantverk som oftast innebär en tidsmässigt lång process, från beställning, design och produktion till slutlig leverans. Fanornas utformning behandlas i Traditionsnämnden och den huvudsakliga produktionen, dvs. sömnaden, är utlagd på entreprenad. Kostnader och intäkter ska balanseras över hela tidsperioden men över- och underskott uppkommer beroende på hur produktionsprocesserna ligger i förhållande till årsskiftet. Målet är att periodisera såväl intäkter som kostnader för att undvika alltför stora svängningar mellan åren. Utfallet för 2016 har påverkats av den regleringen som gjorts av overheadkostnader för 2013–2015 och som inte tidigare hade belastat uppdragsverksamhetens resultat.

För den kommande treårsperioden som helhet beräknas ett nollresultat för uppdragsverksamheten. Antalet beställningar har ökat de senaste åren vilket innebär att väntetid kan uppstå. SFHM:s bedömer en fortsatt stor efterfrågan från Försvarmaktens sida och omsättningen beräknas till 3 miljoner kronor per år under perioden 2018–2020.

2. Förslag till finansiering och finansiella villkor

Förslag:

SFHM föreslår en finansiering av verksamheten för perioden 2018–2020 enligt tabell 2.1.

Tabell 2:1 Förslag till verksamhetens finansiering 2018–2020 (fasta priser, tkr)

Finansieringskälla	År -1	År 0	År 1	År 2	År 3
	2016 utfall	2017 prognos	2018 beräkning	2019 beräkning	2020 beräkning
Anslagsfinansiering:					
Uo. 17, anslag 8:1 .ap.9 enl. BP 2017	118 725	120 018	119 018	119 018	119 018
Anslagsbehållning	2 273	1 316	0	0	0
Summa anslagsfinansiering	120 998	121 334	119 018	119 018	119 018
Avgiftsinkomster som disponeras:					
Verksamhet med full kostnadstäckning	5 942	6 000	6 050	6 100	6 150
Övriga avgiftsinkomster som disponeras	11 209	10 900	11 100	11 100	11 100
Summa avgiftsinkomster som disponeras	17 151	16 900	17 150	17 200	17 250
Total finansiering	138 149	138 234	136 168	136 218	136 268

Anslagspost 9 Statens försvarshistoriska museer, anslag 8:1 Centrala museer: Myndigheter, utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Beräkningen av anslagspostens framtida nivå i fasta priser baseras på uppgifter från budgetpropositionen för 2017 (prop.2016/17:1 utg.omr. 17, bet. 2016/17:KrU1, rskr. 2016/17:83). Ökningen respektive minskningen av anslagsmedel och avgiftsintäkter under perioden beror på finansieringen av fri entré-reformen. För åren 2016 och 2017 ingår en nivåhöjning av anslagsposten med 6,5 miljoner kronor och från och med 2018 en höjning med 5,5 miljoner kronor.

Anslagskrediten på ramanslaget föreslås till tre procent av anslaget för 2018.

Enligt regleringsbrevet för 2017 ska minst 22,5 miljoner kronor av anslagspost 9 användas för bidragsgivning enligt förordning (2013:1007) om statsbidrag till försvarshistoriska museiverksamheter samt till kostnader vid SFHM som är förenade med upprätthållande av dessa verksamheter. SFHM vill erinra om att den del av anslaget som utgör bidrag (transferering) inte ska ingå i basen för beräkningar av eventuella generella neddragningar och effektiviseringsåtgärder som avser myndighetens förvaltningskostnader. Medlen är öronmärkta och kan enligt regleringsbrevet inte minskas.

Inkomster som disponeras

Avgiftsinkomster som disponeras beskrivs närmare i avsnitt 1.3.

Likviditet

Räntekontokrediten i Riksgäldskontoret föreslås till 10 procent av summan av anslaget och beräknade avgiftsintäkter som disponeras för 2018.

Planerade investeringar och förslag till låneram

Nuvarande lån i Riksgäldskontoret omfattar upptagna lån i basverksamheten och Flygvapenmuseums ombyggnation 2010. Planerade nyinvesteringar från och med 2018 avser den löpande basverksamheten samt förnyelse av Flygvapenmuseums basutställning. Huvudsaklig finansiering sker genom lån i Riksgäldskontoret samt därutöver med externa medel. Ränteläget för kommande år är svårbedömt. Beräkningen nedan utgår från att en viss höjning kommer att ske. SFHM:s låneram i Riksgäldskontoret föreslås uppgå till 25 miljoner kronor för 2018.

Tabell 2:2 Verksamhetsinvesteringar

	År 2016	År 2017	År 2018	År 2019	År 2020	År 2021
(tkr)	Utfall	Prognos	Beräkning	Beräkning	Beräkning	Beräkning
Immateriella investeringar						
Datasystem, rättigheter m.m.	178	80	200	200	200	200
Materiella investeringar						
Maskiner, inventarier och installationer m.m.	1 566	3 500	1 800	2 300	1 800	1 800
Byggnader, mark och annan fast egendom						
Övriga verksamhetsinvesteringar	621	600	350	350	350	350
Summa verksamhetsinvesteringar	2 364	4 180	2 350	2 850	2 350	2 350
Finansiering⁴						
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen)	2 132	2 180	2 000	2 500	2 000	2 000
Bidrag (2 kap. 3 § kapitalförsörjningsförordningen)	232	2000	350	350	350	350
Summa finansiering	2 364	4 180	2 350	2 850	2 350	2 350

Tabell 2:3 Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar

	År 2016	År 2017	År 2018	År 2019	År 2020	År 2021
(tkr)	Utfall	Prognos	Beräkning	Beräkning	Beräkning	Beräkning
IB lån i Riksgäldskontoret	18 885	15 970	13 072	10 170	7 629	6 125
Nyupplåning (+)	2 132	2 180	2 000	2 500	2 000	2 000
Amorteringar (-)	- 5 047	- 5 078	- 4 902	- 5 041	- 3 504	- 2 406
UB lån i Riksgäldskontoret	15 970	13 072	10 170	7 629	6 125	5 719
Beslutad/föreslagen låneram	30 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Ränteutgifter	0	0	41	57	65	78
Finansiering av räntor och avskrivningar						
Utgiftsområde 17, anslag 8:1 ap. 9.	5 047	5 078	4 943	5 098	3 569	2 484
Övrig finansiering	560	658	1 093	1 319	1 168	856

⁴ Finansiell leasing samt Anslag efter medgivande av regeringen är ej medtaget i kalkylen då det ej är relevant förtillämpligt vid myndigheten.