

Styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde. Styrningssystem betyder de verksamhetssätt och förfaranden i förvaltningsrådets ledning, med hjälp av vilka ledningen går in för att åstadkomma resultat på sitt förvaltningsområde. Resultat för sin del innebär ett optimalt förhållande mellan uppnåendet av målsättningar och de ekonomiska och intellektuella resurser som behövs för detta.

Huvudfrågan vid revisionen var, om styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde är tillräckligt för att alstra och säkerställa resultat på förvaltningsområdet. Revisionsfrågan uppdelades vidare på fem element, som behandlade planeringen, ledningen, rapporteringen, redovisningen och utvärderingssystemen samt den interna övervakningen. Vid revisionen utvärderades således inte resultatet av förvaltningens egentliga verksamhet, utan man fokuserade på hur styrningen på förvaltningsområdet hade ordnats och på styrningssätten.

Revisionsverket anser på basis av revisionen att styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde i sin helhet ger tillräckliga förutsättningar för resultat och konstaterande av ansvaret. De centrala observationerna och utvecklingsförslagen vid revisionen var:

Försvarsministeriets strategiprocesser har planerats och dokumenterats omsorgsfullt. Strategidokumenterna är till sitt framställningssätt adekvata och konsekventa vad målsättningarnas hierarki beträffar. Syftet har varit att dimensionera de strategiska linjedragningarna så, att de kan realiseras med förvaltningsrådets egna krafter. Ministeriet bör framdeles ägna särskild uppmärksamhet åt att föregripa och uppskatta de ekonomiska verkningar och risker som är förenade med strategierna. Dessutom borde ministeriet gå in för att utveckla de delstrategier som ingår i den strategiska planen till en kvalitativt mer balanserad helhet.

Budgetförslagets struktur är huvudsakligen klar och konsekvent. Den svarar också i huvuddrag mot de centrala funktionerna på förvaltningsområdet. Att utgifterna för krishantering fördelas på personalkostnader i utrikesministeriets huvudtitel samt materielutgifter och utgifter för internationella övningar i försvarsministeriets huvudtitel försvagar visserligen budgetens klarhet och transparens. Alla de anslag som är avsedda för utgifter som orsakas av krishantering, militär krishantering och internationella övningar borde därför enligt revisionsverkets åsikt tas in i statsbudgeten i samma huvudtitel på försvarsministeriets förvaltningsområde. Överföringen bör ske ramneutralt. Revisionsverket anser att budgeteringen av de för militär krishantering avsedda anslagen i försvarsministeriets huvudtitel inte ändrar på den beslutsprocess som anknyter till krishanteringsverksamheten.

Av huvudtitelmotiveringarna i förslaget framgår förvaltningsområdets centrala effektmålsättningar, den målsatta nivån numeriskt samt uppgifter om de utgifter som är förenade med målsättningarna. Effektmålen beskriver emellertid snarare försvarsförvaltningens verksamhet än det eftersträlvade tillståndet. Revisionsverket har observerat, att i synnerhet i Försvarsmaktens budget har presentationen av de uppställda målsättningarna förbättrats avsevärt under de senaste åren.

Åren 2005–2009 användes av de anslag som fanns till förfogande på momentet Anskaffning av försvarsmateriel endast 68–77 % och till följande år överfördes i genomsnitt 215 miljoner euro. Det överförda beloppet är stort både absolut och i förhållande till anslaget på detta moment. Trots att med reservationsanslag kan åstadkommas flexibilitet i skötseln av statsfinanserna, bör utgångspunkten för budgetplaneringen och hanteringen av den statliga finansieringen ändå vara den, att anslagen dimensioneras så att de motsvarar den faktiska användningen.

Planeringen av beställningsfullmakter har inte till alla delar varit lyckad. Volymen för i budgeten beviljade, men oanvända beställningsfullmakter för materielanskaffningar ökade åren 2005–2009 femfaldigt, från 84 miljoner euro till 406 miljoner euro. Volymen för fullmakter som blivit oanvända minskade enligt statsboks slutet år 2010 till ca etthundra miljoner euro, men enligt Försvarsmaktens årsrapport för år 2010 var det 300 miljoner euro som blev oanvända. Försvarsmakten hade åtminstone under åren 2005–2009 inte fram-

skridit i sina anskaffningsprocesser så, att ingåendet av för staten bindande avtal hade skett i enlighet med föreslagna och beviljade fullmaktsvolym. Försvarsministeriet bör därför förbättra budgetplaneringen på förvaltningsområdet i fråga om budgeteringen av fullmakter.

Vid revisionen klarlades också, hurudana bedömningar av verkningarna försvarsministeriet har gjort i sina förslag till författningar. I alla de regeringspropositioner som granskats hade föreslagets ekonomiska verkningar behandlats. Också övriga verkningar i enlighet med instruktionen om författningsberedning hade så gott som utan undantag behandlats. Bedömningarna var som regel mycket knapphändiga, vilket delvis beror på att de föreslagna författningsändringarna var synnerligen små.

Faktaunderlaget beträffande funktionella och ekonomiska verkningar i försvarsministeriets beslut varierade tämligen mycket. I flera beslut med anknytning till omläggning av organisationen var motiveringarna till de ekonomiska och funktionella verkningarna inte täckande utan närmast hänvisningar till gjorda linjedragningar eller beslut. Däremot var bedömningen mera täckande i beslut som gällde tjänstgöringsförhållanden. Också motiveringarna till anskaffningsbesluten har klart förbättrats under årens lopp.

Försvarsförvaltningens resultatstyrningsorganisation är klar och logisk. Det finns endast tre enheter som styrs och dessa enheter bildar sina egna ekonomiska och funktionella helheter. Resultatmålsdokumenten på förvaltningsområdet har inte en enhetlig struktur.

I materielpolitiska ärenden styr försvarsministeriet Försvarsmakten också på annat sätt än med resultatstyrning. Styrningen av de materielpolitiska ärendena kan också betraktas som stark jämfört med den övriga styrning som ministeriet riktar till Försvarsmakten. Styrkan i det styrande greppet ökas av att ministeriet förutom den egentliga styrningen också fungerar som beslutsfattare i materiell-ärenden. Enligt revisionsverkets uppfattning är ministeriets starka grepp om anskaffningarna av försvarsmateriel motiverat.

Försvarsministeriets förvaltningsområdes andel i statens bokslutsberättelse är klar till sin struktur och till framställningssättet. Kapitelstrukturen svarade tämligen väl mot kapitelstrukturen i budgetförslaget. Hur de målsatta verkningarna i budgetens huvudtitelmotiveringar hade förverkligats rapporterades klart. Också om försvarsutgifterna rapporterades tämligen mångsidigt, även om man

inte förmådde kombinera uppgifterna om utgifterna med effektmålen. Om alla effektmål på budgetens kapitelnivå rapporterades inte, och klara över- eller underskridningar av målsättningarna motiverades inte tillräckligt.

Försvarens bokslut ger en bristfällig bild av värdet av den materiel som är i Försvarens besittning. På grund av bokföringssättet ingår värdet av försvarsmaterielen inte heller i balansräkningen i statsbokslutet. Revisionsverket anser, att försvarsmaterielen borde tas in i balansräkningen, dock så att det inte uppstår några problem i fråga om sekretessbelagda uppgifter.