

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Planering och styrning av Försvarmaktens materielprojekt

Försvarmaktens utgifter för materiell beredskap 2010–2016 har varierat mellan 750 och 911 miljoner euro per år, varav materielanskaffningen har utgjort cirka 500 miljoner euro. Revisionens mål var att bedöma om beslutsunderlaget för planering och styrning av materielutgifterna och -projekten följer vedertagen praxis i statsförvaltningen och samhället och hur ekonomisk analys tillämpas i Försvarmaktens materielprojekt. I denna revision avser materielprojekt, i enlighet med Försvarmaktens definition, en funktion med av ansvarig part fastställda innehåll, resurser och tidsramar samt ett slutresultat som överensstämmer med systemperspektivet i konceptmodellen för försvarets förmågor. Revisionen grundar sig i huvudsak på offentligt material.

## Vissa av försvarsförvaltningens bestämmelser och anvisningar överensstämmer med statsförvaltningens anvisningar och bidrar till bättre kontroll över materielutgifter och -projekt

Försvarmakten utför lagstadgade uppgifter i normalläget och vid undantagsförhållanden. Avsikten är att genom olika val anpassa Försvarmaktens förmågor till befintliga resurser och hot. Materielprojekten är en del av planeringen, uppbyggnaden och upprätthållandet av Försvarmaktens förmågor.

Försvarsförvaltningens bestämmelser och anvisningar om hanteringen av förmågornas livscykel utgår från statsförvaltningens allmänna anvisningar samt upphandlingslagstiftningen på försvars- och säkerhetsområdet samt den allmänna lagstiftningen om offentlig upphandling. Dessa bestämmelser och anvisningar är omfattande och detaljerade. Försvarmakten har de senaste åren utarbetat ett antal systematiska anvisningar för planering av materielutgifter och beräkning av materielprojektens utgifter och kostnader. Dessa bestämmelser och anvisningar har förbättrat förutsättningarna att kontrollera materielutgifterna och materielprojekten enligt regelverket och på ett ändamålsenligt sätt.

## Försvarsförvaltningens högnivådokument följer överenskomna presentationssätt men informationen kan bli tydligare

Försvarsförvaltningens offentliga högnivåstyrdokument inkluderar bl.a. statsrådets försvarspolitiska redogörelser och statsbudgetdokumenten. I dessa fördelas utgifterna för Finlands militära försvar enligt tredjedelsmålet men presentationen sker inte på ett enhetligt och tydligt sätt. Tredjedelsmålet innebär att militärutgifterna fördelas på tre utgiftsområden, som de senaste åren oftast benämnts personalutgifter, utgifter för materiell beredskap och övriga omkostnader. Enligt försvarsförvaltningen syftar tredjedelstänkandet till en balanserad utgiftsstruktur i stället för exakt detaljstyrning av planeringen, vilket var ett av de grundläggande målen för de senaste årens försvarsreform.

Anslaget under huvudtitel 27 i statsbudgeten har specificerats och presenterats på ett inom försvarsförvaltningen vedertaget och gemensamt överenskommet sätt. Informationsvärdet minskar dock genom bristen på precision vid specifikationen av materielanslaget och avvikande budgeteringsprinciper jämfört med andra förvaltningsområden när det gäller reglerna för användning. Begreppen materiell beredskap

eller materielanskaffning används inte helt konsekvent och ordagrant i dokumenten. Vid sidan av materielanskaffning inkluderar dessa begrepp även köp av tjänster och immateriella tillgångar.

Nuvarande specifikationer i statsbudgeten inklusive eventuella mindre förändringar av dem medför ett större administrativt arbete vid styrning och framtagning av informationen jämfört med specifikationer som kan presenteras på ett enklare sätt.

### Praxisen för ekonomisk analys av materielprojekt och själva projektprocessen kan utvecklas så att de följer allmänna principer för ekonomisk analys

Den övergripande processen för försvarsförvaltningens materielprojekt överensstämmer med lagstiftningen och styrningen av statsförvaltningen. Finland och vissa andra länder tillämpar allmänt accepterade anvisningar och beskrivningar av begrepp och metoder vid ekonomisk analys av olika projekt. Försvarsmaktens särdrag påverkar praxisen för ekonomiska analyser i projekten. God praxis från något annat förvaltningsområde kan därför inte tillämpas som sådan på försvarsmaktens projekt.

I de granskade styrdokumenterna för projekt som gäller försvarets förmågor och materiel nämns kostnadseffektivitet som en allmän strävan. Några dokument innehåller också målbegrepp som överensstämmer med allmän praxis för ekonomiska analyser. I försvarsförvaltningens dokument förekommer begreppet kostnadseffektivitet dock oftast inte i samband med den ekonomiska analysen av projekten. Försvarsförvaltningen har inte heller gett någon närmare vägledning eller beskrivning om innebörden av dessa begrepp i offentliga dokument. Enligt försvarsförvaltningen tillämpas dock kostnads-nyttoanalys i alla egna upphandlingar utifrån föremålet för upphandlingen. Baserat på revisionsiakttagelserna tillämpade man dock vissa principer för analys av kostnads-effektanalys i stället för kostnads-nyttoanalys i några projekt. Försvarsförvaltningen har systematiska anvisningar för planering och beräkning av projektens utgifter men inte någon detaljerad och enhetlig anvisning för kostnads-nyttoanalys eller anvisning för bedömning av projektens nyttor eller effekter. Annat som inte framkom tillräckligt vid revisionen handlar om systematiska anvisningar för uppföljning av faktaunderlaget i olika projektfaser.

### Revisionsverkets rekommendationer

1. Den offentliga specifikationen av Försvarsmaktens materielprojekt och övriga projekt i högnivåstyrdokument bör utvecklas genom att man förbättrar dess tydlighet och användbarhet inom ramen för verksamhetens karaktär. Försvarsministeriet och finansministeriet bör tillsammans bedöma behovet av att se över specifikationen i kapitel 27.10 i statsbudgeten.
2. Försvarsförvaltningen bör vidareutveckla modellen för ekonomisk analys av sina projekt och analys för beräkningen i olika projektfaser enligt allmänna principer för ekonomisk analys och projektstyrning med beaktande av förvaltningsområdets särdrag.