

## FÖRSVARsutskottets utlåtande 7/2014 rd

### Regeringens årsberättelse 2013

*Till revisionsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 15 maj 2014 regeringens årsberättelse 2013 (B 12/2014 rd) till revisionsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de permanenta fackutskotten kan lämna utlåtande till revisionsutskottet senast den 19 september 2014.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Timo Rivinoja och specialsakkunnig Ville Vilén, försvarsministeriet.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

Statsrådet lämnar riksdagen en årsberättelse som utgör de i 46 § i grundlagen föreskrivna berättelserna om dels regeringens verksamhet och om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut, dels skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts.

Den nu aktuella årsberättelsen gäller 2013. Det är nu andra gången berättelsen lämnas in efter det att statens bokslutsberättelse slogs samman med regeringens åtgärdsberättelse. Effektivitets- och resultatbedömningar har fogats till uppgifterna om verksamheten och ekonomin. Avsikten är att berättelseförfarandet ska vidareutvecklas så att de uppgifter som återges ger en tydligare helhetsbild av vad regeringens åtgärder lett till och av de viktigaste förändringarna i omvärlden.

Utskottet koncentrerar sig här på hur årsberättelsen kunde förbättras med tanke på bedömningen av försvarsförvaltningens resultatstyrning och verksamhet.

##### **Resultatstyrningen medför utmaningar inom försvarsministeriets förvaltningsområde**

Statsförvaltningen följer en resultatstyrningsmodell vars rättsliga grund finns i lagstiftningen om statsbudgeten. Samma normer för resultatstyrningen tillämpas på samtliga statliga ämbetsverk oberoende av arten av deras verksamhet. Utskottet konstaterar att anvisningarna på statsrådsnivå bör förtydligas och förenklas ytterligare och att särdragen hos de olika förvaltningsgrenarna bör beaktas så långt det är möjligt. För att underlätta jämförelser, särskilt i fråga om frågekomplex som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena, bör man å andra sidan sträva till ökad harmonisering när det gäller jämförbar kvantitativ information. Det är i det sammanhanget viktigt att de självvärderingsmetoder som ligger till grund för rapporteringen är kommensurabla inom hela statsrådet.

Arbetsuppgifterna och resultaten av arbetet inom försvarsministeriets förvaltningsområde är nära knutna till beredskapen och samhällets

funktionsförmåga i undantagsförhållanden. Det är därför till vissa delar inte helt enkelt att fastställa resultaten i normala förhållanden. Utskottet vill påminna om att försvarsmakten lägger en betydande del av sina resurser på beredskapsuppgifter i krig och i fred. Resultatstyrningens principer kan inte genomgående tillämpas på denna verksamhet. Dessutom grundar sig statsförvaltningens resultatstyrning på information som är helt offentlig. Informationen om det militära försvaret kan dock inte till alla delar vara offentliga. Den parlamentariska arbetsgrupp som behandlade försvarets utmaningar på lång sikt analyserade denna typ av information, men processen kan utvecklas så att den blir mer systematisk och kontinuerlig i gränssnittet mot riksdagen.

### **Bedömning av effektiviteten**

Det samhälleliga genomslaget har för försvarsförvaltningens del bedömts med tonvikt på effektmålet "Ett effektivt försvarssystem". Att underhålla och utveckla försvarssystemet på lång sikt kräver balans mellan utgifterna för materiell beredskap, fasta personalutgifter och andra omkostnader. Bedömning utgår från målfallet för verksamhetsåret i relation till det långsiktiga målet, dvs. en försvarsförmåga som motsvarar säkerhetsmiljön och de tillgängliga resurserna.

Under sakkunnigutfrågningen framgick det att försvarsmaktens verksamhet var resultatrik och effektiv ur ett snävt perspektiv som enbart beaktar de mål som satts upp för verksamhetsåret; de centrala målen för verksamheten uppnåddes. Genomförandet av försvarsmaktsreformen framskrider planenligt och verksamheten har anpassats till finansieringsramarna utan att förmågan att sköta de lagstadgade uppgifterna blivit lidande. Med tanke på effektiviteten och beslutsfattandet är det likväl viktigare att bedöma utfallet för verksamhetsåret i relation till de långsiktiga målen och framtidsutsikterna. Med detta bredare perspektiv i åtanke är trenden oroväckande, eftersom målen för 2013 uppnåddes enbart genom kraftiga inskränkningar i verksamheten och i de planerade materialupphandlingar-

na. De verkliga konsekvenserna av nedskärningarna kommer att märkas först på längre sikt.

Utskottet påpekar att tidsspannet för de mål som ställts upp för det samhälleliga genomslaget — t.ex. ett effektivt försvarssystem — också i verkligheten är tämligen långt. Enligt sakkunnigutlåtanden är livscykeln för de trupper och system som utvecklas inom försvarsmaktens för målgeprojekt nämligen cirka 25 år. En granskning av det samhälleliga genomslaget på kort sikt ger därför inte nödvändigtvis en rättvisande bild av hur förvaltningsområdets effektivitet utvecklats på lång sikt. Att granska ett enskilt år ger inte heller möjlighet till jämförelser bakåt i tiden eller till signaler till framtiden. Utskottet föreslår att man i utvecklingen av berättelsen bör överväga att utöver årets resultat visa resultaten för några tidigare år och koncentrera prognoserna om de kommande årens utveckling.

Det är oroväckande att betyget för försvarsförvaltningens mål om ett effektivt försvarssystem på lång sikt kommer att närma sig "försvarligt", enligt årsberättelsen, om inte försvarsmaktens utbildning och övningsverksamhet kan återställas på en nivå som motsvarar de krav som ställs på krigstida trupper och om inte materielinvesteringarna utökas. Den nuvarande utformningen av årsberättelsen ger dock inte möjlighet till någon djupare analys av läget. Utskottet föreslår att det i fortsättningen görs en grundligare analys av de viktade effektmålen.

### **Uppställandet av resultatmål för verksamheten och bedömning av utfallet**

I samband med effektivitetsrapporteringen är det vid sidan av målfallet också centralt hur väl man lyckats med måluppställningen. Samtidigt bör rapporteringen utvecklas så att kopplingen mellan resultatmålen för verksamheten och allokeringen av förvaltningsområdets resurser blir tydligare. Problematiskt i den nuvarande bedömningen av utfallet är enligt utskottet också det att resultatmålen inte är jämförbara, utan kan till exempel i fråga om effektmålet "ett effektivt försvarssystem" omfatta allt från uthyrning av personalbostäder till beredskap att avvärja använd-

ning av militära maktmedel. Rapporteringen bör i fortsättningen tydligare klargöra de olika resultatmålen vikt och vilka resurser som tilldelats dem.

Finland har konsekvent strävat efter att krishanteringen ses som en helhet vars sammanlagda effekter grundar sig på åtgärder som vidtas inom flera förvaltningsområden. Med hänsyn till konsekvensbedömningen är det viktigt att sträva till ett starkare inslag av tväradministrativ beredning och uppföljning av den övergripande krishanteringen. De olika förvaltningsområden får då gemensamma målsättningar som rapporteras i årsberättelsen, även om resultatstyrningen sker lokalt inom respektive förvaltningsområde.

Inom den militära krishanteringen är utrikesministeriets mål på ett allmännare plan kopplade till utrikes- och säkerhetspolitiken. Försvarsministeriets mål är kopplade till utvecklingen av försvarsmaktens förmågor och till genomförandet av insatserna. I sitt utlåtande om föregående års årsberättelse (FvUU 9/2013 rd) lade utskottet vikt vid att utvecklingen och underhållet av trupperna i truppregistret för militär krishantering sker som en del av utvecklingen av försvarsmaktens kapacitet och försvarsmaktens utvecklingsprogram.

Utskottet understryker därför att effektmålet "stärkande av den internationella säkerheten" i fortsättningen ska utgöra ett klart effektmål också i utvecklingen av det nationella försvaret.

### **Utveckling av resultatstyrningen och rapporteringen**

Av sakkunnigyttrandena har det framgått att försvarsministeriet i utvecklingen av förvaltningsområdets styrsystem strävar efter en tydligare helhet där den "röda tråden" genomgående är synligare. Resultatstyrningen ska bygga på fyra årsperioder, vilket syftar till ett mer samlat och övergripande perspektiv. Avsikten är att de långsiktiga utvecklings- och handlingslinjerna mer konsekvent ska integreras med budgetberedningen och resultatstyrningen. Det är enligt utskottet en mycket välkommen utvecklingstrend.

Utskottet stöder också den vid sakkunnigutfrågningen aktualiserade tanken att resultatmålen ska vara så konkreta som möjligt och även ha kvantitativa indikatorer. Rapporteringen ska samtidigt sträva efter att klarare än tidigare visa på orsak-verkan-relationerna mellan resurser och uppnådda mål.

Utskottet konstaterar att det visserligen skett en viss utveckling under de senaste åren, men att regeringens årsberättelse måste komprimeras ytterligare. Samtidigt skulle regeringen kunna fästa större vikt vid visualiseringen av olika data och vid att visa hur olika nyckeltal utvecklats över tiden. Vidare bör regeringen överväga om berättelsen skulle kunna fokusera på de mest väsentliga utfallen för förvaltningsområdenas effektmål och lägga mindre vikt vid frågekomplex av mer begränsad betydelse.

### **Riksdagens uttalanden**

Beträffande de ekonomiska förmånerna för värnpliktiga (RP 37/2007 rd) förutsatte riksdagen att regeringen vidtar åtgärder för att beväringstjänstgöringen ska beaktas i pensionen och hemförlovningspenning betalas till dem som hemförlovas. Några framsteg har inte gjorts i dessa frågor, men utskottet konstaterar att de värnpliktigas ekonomiska och sociala ställning har förbättrats långsiktigt och planmässigt under 2000-talet.

Siilasmaa-arbetsgruppen som tillsattes för att utreda de samhälleliga konsekvenserna av värnplikten publicerade sin rapport i september 2010. I den ingår en rad förslag till hur de värnpliktiga kunde få det ekonomiskt och socialt bättre. Utskottet konstaterar att uttalandet bör stå kvar med tanke på uppföljningen av utredningar och åtgärder med anknytning till arbetsgruppens förslag.

### **Ställningstagande**

Försvarsutskottet anför

*att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

**FsUU 7/2014 rd — B 12/2014 rd**

Helsingfors den 11 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf  
vordf. Seppo Kääriäinen /cent  
medl. Tuija Brax /gröna  
Timo Heinonen /saml  
Esko Kurvinen /saml  
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent  
Mikko Savola /cent  
Ismo Soukola /saf  
Eero Suutari /saml  
Tuula Väättäinen /sd  
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Martelius.