



Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2014 års riksdag



Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till års 2014 riksdag

B 18/2014 RD

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
URN:NBN:VTV-B182014RD
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-B182014RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b182014rd)
EDITA PRIMA AB
HELSINGFORS 2014

Till riksdagen

Med stöd av 6 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000) ges till riksdagen statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet.

I berättelsen framförs utifrån resultaten av revisionerna slutsatser angående statsfinansernas och förvaltningens tillstånd ur riksdagens synvinkel samt sammanfattande information om de från riksdagens synpunkt viktigaste observationerna vid revisionerna ävensom observationer av verkställandet av de ställningstaganden som har framförts av riksdagen med anledning av revisionsutskottets betänkanden. Dessutom görs i berättelsen en översikt av verkets verksamhet och dess effekter under finansåret 2013.

Berättelsen baserar sig på revisionsverkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på revisionsverkets sakkunnigverksamhet. De viktigaste resultaten av revisionerna presenteras om de redovisningsrevisioner som har slutförts våren 2014 och hänför sig till finansåret 2013. Av effektivitetsrevisionerna och laglighetsgranskningarna har i berättelsen inkluderats de revisioner och uppföljningar som har slutförts före utgången av augusti 2014.

De viktigaste observationerna och åtgärdsrekommendationerna från granskningen och övervakningen av finanspolitiken rapporterades i den särskilda berättelse (B 15/2014rd) som lämnades till riksdagen den 22 maj 2014. Rapport om granskning och övervakning av finanspolitiken.

Revisionsverket rapporterade om granskningen av statens bokslut och bokslutsberättelse i en särskild berättelse (B 16/2014 rd) som lämnades till riksdagen den 22 maj 2014.

Helsingfors den 15 september 2014

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Överdirektör

Marko Männikkö

I statens revisionsverks årsberättelse till 2014 års riksdag betonas två teman: förutsättningar för verkställande av regeringens strukturpolitiska program och god förvaltning.

Trots att revisionsverket utifrån revisionerna ännu inte i detta skede kan rapportera vare sig om verkställandet av det strukturpolitiska programmet eller om måluppfyllelsen, har revisionsverket dock strävat efter att utvärdera förutsättningarna för verkställande av programmet.

God förvaltning stöder en resultatrik och effektiv verksamhet och främjar på så sätt verkställandet av det strukturpolitiska programmet.

Förutsättningar för verkställande av det strukturpolitiska programmet

Utifrån revisionerna är de åtgärder som presenteras i avsnittet Arbetsmarknad och arbetskarriärer i det strukturpolitiska programmet motiverade och genomförbara, men de begränsade metoderna för genomförandet gör det svårare att uppnå vissa av målen. När den ekonomiska utvecklingen är svag betonas betydelsen av åtgärder som påverkar arbetsmarknadens struktur.

Finlands insatser i utvecklingen av immateriellt kapital har på ett ensidigare sätt riktats till den traditionella forskningen och utvecklingen (FoU) jämfört med andra länder. Närmare hälften av statens FoU-finansiering, omkring 900 miljoner euro, hänförs till allmänt främjande av vetenskaplig forskning, främst till universiteten och Finlands Akademi. Även om finansieringsmodellerna har utvecklats, tar modellerna inte i tillräcklig omfattning hänsyn till hur forskningsrön kan utnyttjas i exempelvis samarbetet med företag.

God förvaltning

Förutsättningar för goda resultat i en offentlig verksamhet är målriktad ledning och effektiv styrning av verksamheten.

Styrningssystemen på förvaltningsområdena är totalt sett på rimligt hög nivå. Vid upprättandet av förvaltningsområdenas stra-

Revisionsverket har utvärderat förutsättningarna för verkställande av det strukturpolitiska programmet

När den ekonomiska utvecklingen är svag betonas behovet av åtgärder som påverkar konkurrenskraften och arbetsmarknadens struktur

Uppmärksamhet ska fästas vid på vilket sätt den offentliga finansieringen av vetenskaper och grundforskning kan fördelas så att den medför praktisk nytta

Den strategiska planeringen för förvaltningsområdena bör ha en tydligare koppling till ekonomiplaneringen

tegrer bör likväl ekonomiska analyser användas i en större utsträckning. Dessutom bör strategierna ha en tydlig koppling till ekonomiplaneringen. Å andra sidan bör antalet strategier granskas kritiskt och särskild uppmärksamhet fästas vid genomförandet av strategierna. Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten i bokföringsenheternas bokslut angår har situationen på senare år utvecklats i bättre riktning. Uppgifternas allmänna användbarhet kan likväl förbättras genom att de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten och framställningen av dessa uppgifter görs enhetliga och klarare.

Bedömningen av hur resultatstyrningen fungerar görs genom granskning av täckningsgraden för de av ministerierna uppställda målen för lönsamheten och de uppgifter om lönsamheten som bokföringsenheterna har lämnat i sina verksamhetsberättelser. Enligt revisionen fungerar resultatstyrningen betraktad på detta sätt i ungefär varannan bokföringsenhet. Andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter är i stort sett oförändrad jämfört med tidigare år.

Statens revisionsverk har utvärderat författningsberedningen på kommunikationsministeriet, utrikesministeriet och finansministeriet. Med stöd av revisionerna kan man dra slutsatser om hur ledningen och styrningen genom bestämmelser bör ske i statsrådets överlag.

Flera av revisionerna innehåller kritiska observationer om lagarnas konsekvensbedömningar. Revisionsverket har flera gånger rekommenderat att statsrådet inrättar en enhet som ska övervaka kvaliteten på konsekvensbedömningarna.

Vid författningsberedningen har stödet för sysselsättning och lönsamhet konkretiserats som olika slags statsstöd och skattesänkningar. Flera av dessa lagändringar har haft stora ekonomiska effekter. I årsberättelsen har uppmärksamhet fäst vid utvärdering av stimulansåtgärdernas effekter och kostnadseffektivitet i efterhand.

Resultatstyrningen fungerar i ungefär hälften av bokföringsenheterna

Revisionsverket rekommenderar att man inrättar en enhet som ska övervaka kvaliteten på författningarnas konsekvensbedömningar

Uppfattningen om de fördelar som exportfinansieringen medför har inte grundat sig på en tillräckligt omfattande information. Eftersom statens ansvarsstock är stor och kommer att öka ytterligare, är det motiverat att få mer övertygande information om de statsekonomiska fördelarna med exportfinansieringen.

Revisionsverksamhetens effekter

Revisionsverkets verkningar uppstår i betydande omfattning genom förebyggande och ansvarsutkrävande effekt av revisionsverksamheten och tillsynen. Revisionsverket uppföljer och utvärderar dock även hur riksdagens ställningstaganden och de vid revisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats.

I årsberättelsen har uppmärksamhet fästs vid att regeringen inte i sin årsberättelse har rapporterat om skattefelet och skatteresterna på det sätt som riksdagen har förutsatt.

Som en del av revisionsverksamheten följer revisionsverket upp hur de vid effektivitetsrevisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats. Trots att rekommendationerna har förverkligats bra i internationell jämförelse har nivån sjunkit. I synnerhet rekommendationerna angående beslutsfattandets faktaunderlag har förverkligats i mindre mån och i långsam takt.

I och med att statens ansvarsförbindelser inom exporten ökar bör mer information tillhandahållas om vilka fördelar exportfinansieringen medför för statsekonomi

Rekommendationerna angående beslutsfattandets faktaunderlag har förverkligats i mindre mån och i långsam takt



Under strukturförändringar krävs investeringar i god förvaltning

Med stöd av statens revisionsverks revisioner och den expertverksamhet som baserar sig på revisionerna krävs nya former av investeringar i Finland för att kunna säkerställa en god förvaltning. Det viktigaste vore att stärka beslutsfattandet utifrån kunskap och fakta i lagberedningen. För att förbättra såväl konsekvensbedömningarna av lagstiftningen som kvalitetssäkringen borde det i anslutning till statsrådet inrättas en oberoende expertkommission för bedömning av författningarnas konsekvenser och en stödenhet för konsekvensbedömningarna. Öppen data är ett annat viktigt utvecklingsområde i fråga om konsekvensbedömningarna.

Betydelsen av god förvaltningsetik i samhället ökar, liksom förväntningarna på att den offentliga verksamheten ska vara etisk. Innovativt tänkande och modig förnyelse kan således lyftas fram som etiska principer för god förvaltning. Genom revolutionen inom informations- och kommunikationstekniken har relationen mellan människan och datasystemen och kommunikationstekniken blivit en av de viktigaste frågeställningarna för den goda förvaltningsetiken.

En historisk strukturförändring pågår

Den pågående strukturförändringen skakar om Finland och den offentliga förvaltningen. Omvälvningen inom informations- och kommunikationstekniken har redan satt sina spår i ekonomin och vardagen. Robotar och artificiell intelligens har blivit verklighet, och oavbrutet uppkopplade smarta apparater är vardagsteknik. Enligt vissa analyser kommer den artificiella intelligensen till sin volym och omfattning kring 2045 att överstiga den sammanlagda mänskliga intelligensens kapacitet.¹ Utöver artificiell intelligens kommer stordata (big data), det vill säga stora datamängder och analyserna av dem, samt bearbetning av information med effektiva algoritmer att förändra arbetet och expertverksamheten. Förvaltning kommer att bli förvaltning av information.²

Kommer artificiell intelligens att överglänsa den mänskliga intelligensen?

En betydande del av det traditionella akademiska och administrativa arbetet kommer att ersättas av intelligenta system. I produktivt och effektivt expertarbete kommer förmågan att utveckla och implementera program och algoritmer att kombineras med specialiserat substanskunnande. Därmed kommer omfördelningen av arbete och värdebildning att vara en av de största frågorna för samhället.

Under denna omvälvning förändras också medborgarnas, företagens och de övriga samhällsmedlemmarnas förväntningar på den offentliga förvaltningen. Det krävs reformer för att den offentliga förvaltningen ska kunna uppfylla de tidigare förväntningarna och sköta sina grundläggande uppgifter.³ Finlands offentliga ekonomi på medellång sikt är skör, vilket motiverar genomgripande reformer av handlingsätten inom den offentliga förvaltningen och serviceproduktionen.

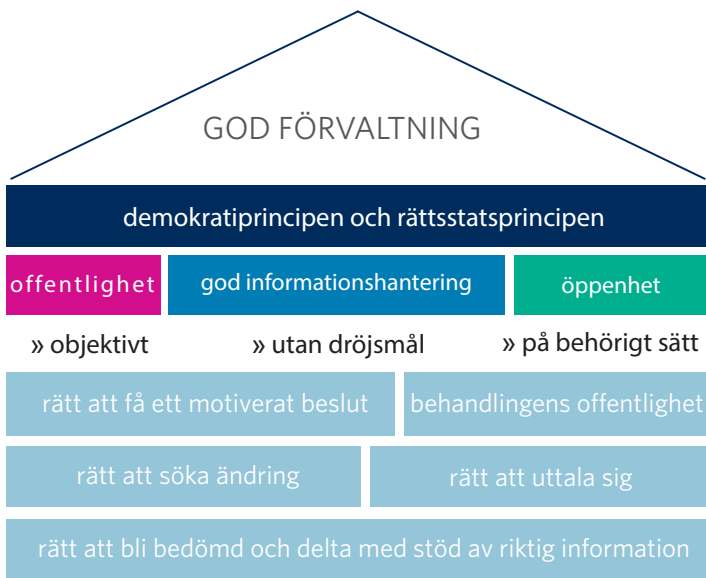
Vid strukturförändringar inom den offentliga förvaltningen är det nödvändigt att den goda förvaltningen uppdateras och utvecklas. Det budskap som framträder ur statens revisionsverks revisioner och expertverksamhet är att det krävs nya former av investeringar för att kunna säkerställa en god förvaltning i Finland. God förvaltning och fungerande offentliga institutioner skapar allmänt förtroende, vilket ger upphov till kostnadsbesparingar.⁴

God förvaltning är en grundläggande rättighet

God förvaltning är dels en juridisk princip som baserar sig på grundlagen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Dels är den en etisk princip för offentlig verksamhet och ledning samt även ett mål för förvaltningens utveckling. Till god förvaltning hör också ett gott styrelseskick, vilket gäller statsrådets verksamhet i egenskap av ett statsorgan och speciellt som lagberedare.⁵

Nyfördelning av arbete och värdebildning är en fråga med stor samhällelig betydelse

God förvaltning ger säkerhet samt metoder och konfidens för strukturförändringen



Figur 1: God förvaltning enligt principer som bygger på grundlagen.

Viktiga framtidsaspekter inom god förvaltning och god förvaltningsetik är administration av ICT och automatiserade processer, växelverkan mellan datasystemen och människan inklusive därtill hörande juridiska och etiska principer samt offentlighetsprincipen, integritetsskyddet och informationssäkerheten.



Figur 2: Enligt enkäter som finansministeriet låtit göra är de viktigaste etiska värderingarna för den offentliga förvaltningen i Finland följande⁶

Bland de värderingar för god förvaltning i Finland som identifierats i enkäterna nämns varken innovativt tänkande eller främjande av innovation. Den internationella organisationen för överordnade revisionsorganisationer INTOSAI omfattade i de nya ISSAI-standarderna, som gäller från och med början av 2014, innovativt tänkande och främjande av innovationer som etiska principer för extern revision och professionella revisorer. Innovativt tänkande och modig förnyelse kan med fog lyftas fram som övergripande etiska principer för god förvaltning.⁷

Resultatstyrningen har inte ersätt den strikta normstyrningen

Som styrsystem gav resultatstyrning en hel del handlingsfrihet till verksamhetsenheterna inom förvaltningen. Redovisningsskyldighet och resultatansvar var tänkta att fungera som motvikt till handlingsfriheten. Den information som ledningsredovisningen tog fram för styrning och resultatansvar skulle användas för bokföring, resultatredovisning samt för ledningen och ministeriets styrning och budgetering. Redovisningen sågs som ett viktigt styr- och kontrollinstrument. Till förvaltningens värderingar utifrån resul-

Förnyelse och innovativt tänkande hör till värderingarna för god förvaltning

Förvaltningsstyrningen kännetecknas av konflikter mellan detaljerad normstyrning och resultatinkänt tänkande

tatstyrningen hör professionell ledning och styrning.

I praktiken lyckades resultatstyrningen inte få grepp om styrmodellen som är legalistisk och ofta baserar sig på budget- och projektstyrning och förfaranden som bygger på snävt avgränsad expertinformation.⁸ Observationer från statens revisionsverks redovisningsrevision och från revision av styrningssystemet vittnar om att normstyrningen inom förvaltningen har blivit starkare. Utifrån observationer från effektivitetsrevisionen föreligger en risk för att resultatstyrning bara blir en rutin utan styrverkan.⁹

Den professionella ekonomi- och produktivitetsledningen och användningen av information från ledningsredovisningen har inte utvecklats på det sätt som avsågs med resultatstyrningskonceptet. Enligt observationerna från redovisningsrevisionerna hade lönsamhetsmål ställts för 52 procent av statens verksamhet och produktivitetmål för 77 procent. Det är likväl möjligt att mäta lönsamheten och produktiviteten eftersom de riktiga och tillräckliga lönsamhetsuppgifterna omfattade 72 procent och produktivitetssuppgifterna 65 procent av statens verksamhet. Produktivitetmätningens relativt goda täckning har delvis berott på att Statistikcentralens statistik över statens produktivitet godkännts som produktivitetmätare. Statistikcentralen kommer att upphöra med statistiken över statens produktivitet. Därför finns det i ministeriestyrningen och vid ämbetsverken åter ett behov av att hitta sätt och indikatorer med vilka produktiviteten ska ledas, styras och mätas. I den omdanade förvaltningen behövs det produktivetsbedömning och -ledning.

Behovet av utveckling av en professionell ekonomiledning framhävs av obefintliga systematiska kostnads- och nyttoanalyser och business case-motiveringar till och med för omfattande reformer i samhället och förvaltningen. Till exempel vid inrättandet av statens ICT-servicecenter innehöll motiveringen till regeringens förslag inga tydliga jämförelser av processkostnaderna för att understryka nyttan med reformen. Detta har också Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) påpekat i landbedömningarna av den offentliga förvaltningen i Finland.

Ministerierna bör skärpa ekonomi- och produktivitetsledningen för ett professionellare och sakkunnigare ledningsgrepp

Med expertis avses ofta sakkunskap inom en viss sektor. För att lösa komplexa och elakartade problem (s.k. wicked problems) behöver man utöver specialiserad fackkunskap även en förmåga att kombinera olika professionella och vetenskapliga perspektiv. Social- och hälsovårdsreformen är ett exempel på ett utvecklingsprojekt där det skulle behövas ett expertisövergripande och innovativt grepp. Detta framhävs i och med att organisatoriska lösningar ska ge plats för substansreformer som en del av det strukturpolitiska program som regeringen lanserade 2013 för att avhjälpa hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Ett annat aktuellt exempel är utvecklingen av den digitala ärendehantering och arkiveringen. Även där behövs mångdisciplinärt samarbete och sektorsövergripande innovativt tänkande i stället för organisationers och expertområdets begränsade egna perspektiv.

En starkare kultur och värdegrund för mångprofessionellt och mångdisciplinärt expertsamarbete hör till de viktigaste utvecklingsområdena för god förvaltningsetik. Finansministeriet och statsrådets kansli samt ministerierna inom sina respektive sektorer bör begrunda med vilka medel de kan stärka sina styrsystem och den etiska förvaltningsgrunden på denna punkt.

Större förväntningar på etisk verksamhet

I de nordiska länderna och även i Finland har antalet skandaler som lyfts fram i media ökat. Dessutom kopplas skandalerna allt oftare till vissa personer.¹⁰

Varken förvaltningen eller den politiska verksamheten och etiken har degraderats. Det är fråga om att medborgarna och samarbetspartnerna ställer allt större krav på verksamhetsmoralen och -etiken i den offentliga verksamheten samt hos ledningen i offentligt listade och offentligt ägda bolag. Traditionella handlingsmodeller och auktoritet som baserar sig på institutionens ställning räcker inte längre till. Auktoritet ska förtjänas genom öppen argumentation om fakta.

Förhållandena mellan moral, etik och rätt har varierat under olika tider. I det mångkulturella samhället under antiken spelade

Bättre mångdisciplinärt och -professionellt samarbete och förutsättningar för innovativt tänkande vid ministerierna är ett viktigt utvecklingsområde för god förvaltning

Ökningen av antalet skandaler som lyfts fram i media vittnar om samhällets ökade förväntningar på att den offentliga verksamheten ska vara etisk

den personliga etiken en viktig roll. Genom sekularisering och ökande kulturell mångfald har moralen, som bygger på religion och gemensamma uppfattningar i samhället, kommit i skymundan i västvärlden och även i Finland trots att man kan identifiera vissa universella moralprinciper som i förlängningen bygger på de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den juridiska regleringen har på många områden övertagit både religionens och moralens styrande roll.

I vår omvärld kan vi skönja ett uppsving för den personliga etikens betydelse. Detsamma gäller etiken hos de som arbetar inom förvaltningen.

Inom samhällsfilosofin har etiken ibland beskrivits som konsten att leva ut frihet och innovation. Då likställs etiken, med andra ord det personliga ansvarstagandet, med sökande efter ny information och innovationer och nya möten. Personlig etik innebär att man tar ansvar för sig själv och för andra. Etiken tar sig uttryck i växelverkan med andra människor och med institutioner och därför innehåller också den personliga etiken universella element som överspannar det individuella planet.¹¹

Vid stärkning och juridisk reglering av de etiska handlingsmodellerna för god förvaltning är det genomgående fråga om val mellan betraktelsesätt som utgår från antingen strikt reglering eller friare värderingar och principer.

Den regleringsbaserade utvecklingen omfattar detaljerade regelverk och riktlinjer. De etiska spelreglerna kan också utformas som förfaringsregler (code of conduct) utifrån ömsesidiga dialoger och överenskommelser.

I den principbaserade regleringen och etiken använder man en fortlöpande dialog för att enas om gemensamma principer och uppmuntra till införande av dessa i praktiken. För att verkställa god förvaltning behöver man bäge tillvägagångssätten, men med principer och värderingar i kombination med sunt förnuft kan man i regel verkställa serviceprincipen och innovativt tänkande bättre än med strikta regler.

Etiken upplever ett uppsving

Den juridiska och etiska styrningen av god förvaltning är en balanserad helhet av strikta regler och friare värderingar och principer

Styrmodeller som bygger på värderingar och principer är ett bättre underlag för reformer



Figur 3: Egenskaper hos modern god förvaltning.

Många av revisionsverkets och revisionsutskottets rekommendationer 2013 implementeras

Efter att statens revisionsverk lämnade sin årsberättelse till riksdagen 2013 har man inom statsförvaltningen under ledning av statsrådets kansli och finansministeriet vidtagit flera konkreta åtgärder för att stärka en god förvaltning och den politiska etiken. En del av åtgärderna bidrar redan i sig till en god förvaltningsetik. Efter behandling av statsminister Jyrki Katainens regering utfärdade stats-

rådets kansli den 11 februari 2014 direktiv om förhållandet mellan en ministers uppgift och valkampanjer. I direktivet hade man på ett föredömligt sätt även beaktat revisionsverkets rekommendationer. Europarådet och Europeiska kommissionen har berömt Finland för utvecklingen av öppenheten och regleringen i val- och partifinansieringen samt av tillsynen över densamma.

Efter behandling i regeringens aftonskola och diskussion av kanslichefsmötet och statssekreterarna godkände regeringen den 21 maj 2014 förfaringsregler för höjning av kvaliteten på det politiska beslutsfattandet och tjänstemannaberedningen samt på verkställandet. De ovan nämnda direktiven och förfaringsreglerna utgör svar på många av de observationer och orosmoment som statens revisionsverk och riksdagens revisionsutskott påtalade när de lämnade revisionsverkets årsberättelse till riksdagen 2013.

Statsrådet tillsatte den 30 januari 2014 en parlamentarisk kommitté under ledning av riksdagsledamot Tapani Mäkinen för att utreda strukturerna och relationerna inom den politiska ledningen och tjänstemannaledningen samt de lagändringar som eventuellt behövs. Kommittén utreder uppbyggnaden av statsrådet som en sammanhållen enhet och behovet av att reformera det samt metoder för förbättring av betingelserna för statsrådets strategiska beslutsfattande. Styrsystemen som helhet analyseras och utvecklas genom ett styrsystemprojekt (OHRA) som statsrådets kansli har tillsatt.

Den 28 maj 2014 tillsatte finansministeriet en tjänstemannaetisk delegation som ska utfärda allmänna rekommendationer om tjänstemannaetik. Statsrådets och kanslichefernas samarbete och roller i statsrådets gemensamma tjänstemannaledning har också utvecklats på många olika sätt.

Man har tagit bra itu med de utvecklingsområden som revisionsverket har påtalat.

Förutom att de pågående utvecklingsprojekten ska slutföras är det fortfarande befogat att fortsätta arbetet för att befästa god förvaltning och god förvaltningsetik i praktiken. Den nya regering som tillträder efter valet 2015 bör förankra förfaringsreglerna och sträva efter att skapa en förtroendeatmosfär och ett samarbetsförhållande mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen.

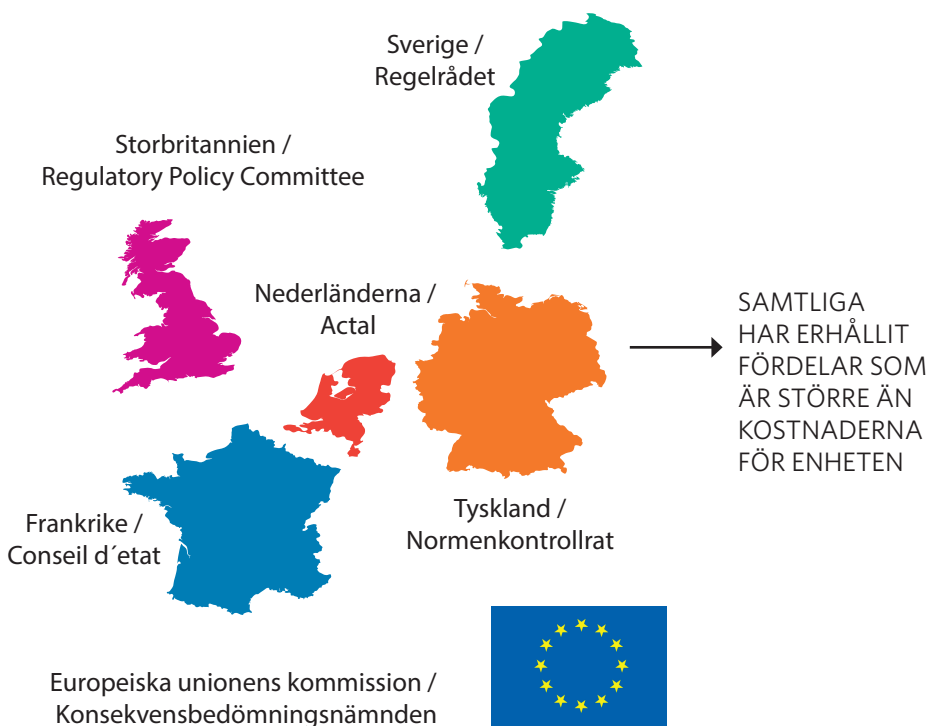
För statsrådet utarbetas en styrpolitik

God praxis bör förankras och en förtroendeatmosfär utvecklas

Lagberedningen kan inte fortsätta på gammalt vis

På basis av dels erfarenheter som inhämtats från utvecklingsprojekt för lagberedning och från andra västländer, dels upprepade rekommendationer från OECD behövs det i Finland någon form av vakt- och ledarhunds-enhet för lagberedningen och den övriga normstyrningen. Enheten skulle kontrollera och främja konsekvensbedömningarnas kvalitet i egenskap av oavhängig expert. Dessutom skulle enheten kunna bedöma om de tilltänkta effekterna kan uppnås med de föreslagna styrmetoderna.

Det behövs både vakthund och ledarhund för konsekvensbedömning av bestämmelserna och för deras styrmetoder



Figur 4: Länder med enheter för bedömning av författningarnas konsekvenser.

Genom det internationella expertsamarbetet inom författningsutveckling har man blivit allt mer övertygad om nyttan med dylika enheter. I Storbritannien (Regulatory Policy Committee), Tyskland (Normenkontrollrat), Sverige (Regelrådet) och Nederländerna (Actal) samt vid EU-kommissionen (konsekvensbedömningsnämnden) har man erhållit fördelar som är större än kostnaderna för enheten.¹² I Frankrike gavs denna bedömningsuppgift i samband med grundlagsreformen 2008 till statsrådet (Conseil d'Etat), som fungerar både som högsta förvaltningsdomstol och som ett oavhängigt utvärderingsorgan.¹³

Investeringar i konsekvensbedömning motiveras av de finanspolitiska utmaningarna på medellång och lång sikt samt av rationell implementering av EU-lagstiftningen om styrning och samordning av den ekonomiska politiken. Rationell implementering av de fördrag och den lagstiftning som styr unionens ekonomiska politik är också i hög grad förenlig med Finlands nationella intressen. I Finland liksom i flera andra länder ligger fokus inom den ekonomiska politiken på strukturreformer som verkställs genom lagförändringar, varvid ett ramverksförfarande är otillräckligt som ett finanspolitiskt styrinstrument. I Europeiska unionens direktiv om medlemsstaternas budgetramverk 2011/85/EU fastställs att såväl statsfinanserna som den kommunala ekonomin och socialskyddsfonderna omfattas av de tydligt definierade finanspolitiska reglerna, med andra ord ska besluten fattas utifrån de finanspolitiska målen. Statens beslutsfattande i förhållande till hela den kommunala ekonomin kanaliseras genom lagstiftningen och de normer som fastställs utifrån lagarna. Detsamma gäller socialskyddsfonderna.

I sitt strukturpolitiska program har regeringen fastställt ett åtagandetak som ett viktigt styrinstrument för de finländska kommunernas makroekonomi. Åtagandet anger den kostnadsförändring som orsakar kommunerna genom statens åtgärder, i synnerhet lagstiftningen. Taket behövs eftersom det bidrar till verkställandet av den grundlagsenliga finansieringsprincipen i det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna och eftersom kommunernas ekonomi och åtaganden inte står i balans på lång sikt. Enligt nationalekonomiska begrepp finns det ett betydande underskott i den kommunala ekonomin.

De finanspolitiska behoven talar för noggrannare bedömning av lagstiftningens konsekvenser

Bedömningen av konsekvenserna av kommunernas åtaganden och tillsynen över dem bör effektiviseras. Med tanke på den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften bör man hålla ett noggrant öga på lagstiftningens konsekvenser för konkurrensen och på den administrativa bördan för företagen och medborgarna. Skärpt konsekvensbedömning och tillsyn anknyter således direkt till verkställandet av det strukturpolitiska programmet och uppvägandet av det tryck som strukturförändringarna inom ekonomin och förvaltningen orsakar.

Finland bör helt enkelt ha mod att i anslutning till statsrådet inrätta en kommission för oberoende expertbedömning av författningsförslagets konsekvenser och en stödenhet för konsekvensbedömningarna. Kommissionen skulle bestå av utomstående experter på konsekvensbedömningar. Kommissionen och stödenheten, som även skulle fungera som kommissionens sekretariat, skulle ha till uppgift att utvärdera tillräckligheten av bedömningarna av författningsförslagets konsekvenser, speciellt deras kostnadseffekter. Kommissionen skulle även lyfta fram om den föreslagna regleringen eller styrmetoden – på basis av konsekvensbedömningen och expertisen – inte är lämplig med tanke på uppnående av den tilltänkta effekten i samhället. Kommissionens utlåtande kunde vara obligatoriskt på samma sätt som laggranskningen är. De offentliga utlåtandena skulle också ge nya incitament både för god författningsberedning och för högkvalitativa bedömningar av kommissionen.

I regeringens verksamhetsprinciper bör även fastställas ett förfarande där den minister som ansvarar för konsekvensbedömningarnas kvalitetskontroll enligt regeringens spelregler har rätt att hejda och återförvisa ett förslag där ett kritiskt utlåtande inte har beaktats i lämplig utsträckning.

Kommissionen och stödenheten skulle fungera som expertorgan i anslutning till statsrådet. Lämpligast med tanke på det finländska regeringssystemet vore en modell där enheten och kommissionen skulle placeras vid antingen statsrådets kansli eller finansministeriet eftersom dessa sköter uppgifter som anknyter till statsrådets gemensamma processer och funktioner.

Regeringen bör ta ett steg mot inrättande av en expertkommission för bedömning av författningsförslagets konsekvenser

Kommissionen för bedömning av författningarnas konsekvenser skulle vara ett expertorgan i statsrådets tjänst

Kommissionen och stödenheten kunde ha en mycket lätt organisation, med 3–5 medlemmar på deltid och 4–5 experter. Den kan skapas genom tjänsteflyttningar och omprioritering av uppgifter.

God förvaltning och gott styrelseskick inbegriper i praktiken att man följer processmodellen för god lagberedning och utnyttjar öppen information och öppen data. Utarbetandet av den processmall för lagberedning som finns i databasen Finlex är i sig ett lyckat utvecklingsprojekt.¹⁴

I modern informationsförvaltning bör materialet i lagberedningsprojekt finnas tillgängligt på statsrådets webbplats och i projektregistret enligt standarderna för öppen data.

Finland yvas över sin offentlighetsprincip, men ännu har vi mycket att uträtta i fråga om öppen data. Enligt revisionsobservationerna kan konsekvensbedömningen även i betydande beredningsprojekt bestå av inget mer än några Exceltabeller som mest liknar lagberedarnas egna anteckningar.

God förvaltning är en exportprodukt

God förvaltning kan användas som en global exportprodukt. Det ligger i Finlands nationella intresse att verkställa principerna för god förvaltning så i stor omfattning som möjligt i internationella organisationer och inom Europeiska unionen. Finland kan både ge mycket till det internationella utvecklingsarbetet och ta del av dess resultat.

Sommaren 2014 rönt statens revisionsverks deltagande i internationellt samarbete ett betydande erkännande när revisionsverket valdes till viceordförande för de europeiska överordnade revisionsorganisationerna EUROSAI under mandatperioden 2014–2017. Finland bistår ordförandelandet Nederländerna i att leda och representera organisationen. Andra vice ordförande är Turkiets revisionsdomstol.

En lätt organisation och tjänsteflyttningar räcker långt

Öppen data är en outnyttjad resurs för författningsberedning

Statens revisionsverk valdes till vice ordförande i EUROSAI

Målet för Nederländernas och Finlands ordförandeskap är att främja förnyelse inom den externa revisionen och tillsynen. Viktiga teman är innovation i den offentliga förvaltningen, ekonomin och externa revisionen samt den externa revisionens roll som innovationsfrämjare. Det andra huvudtemat är öppen förvaltning och öppen data samt analys av stordata (big data). Målet är att kunna utnyttja medborgarkommunikation som bygger på analysverktyg, visualisering av information och sociala medier för genomförandet av redovisningskyldigheten och god förvaltning. Utveckling av de etiska referensramarna för god förvaltning och av deras implementering står också på EUROSAs agenda.

Öppen data, analysverktyg och främjande av innovation är mål för EUROSAs ordförandeskapet

INTERNATIONELLA ORGANISATIONER INOM EXTERN REVISION FÖR DEN OFFENTLIGA EKONOMIN

INTOSAI

Den internationella organisationen för överordnade revisionsorganisationer (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) sammanför revisionsdomstolarna och riksrevisionerna från FN:s medlemsstater och övernationella internationella organisationer. INTOSAI utarbetar och fastställer de internationella standarderna för extern offentlig revision (ISSAI) och tar fram INTOSAI Gov-standarder och rekommendationer för god förvaltning vid skötseln av den offentliga ekonomin. De viktigaste INTOSAI Gov-rekommendationerna gäller bland annat den interna kontrollen och riskhanteringen inom den offentliga ekonomin och förvaltningen.

Mer information om INTOSAI finns på www.intosai.org

De internationella ISSAI-standarderna och INTOSAI Gov-rekommendationerna finns på www.issai.org.

EUROSAI

Den europeiska organisationen för överordnade revisionsorganisationer (European Organization of Supreme Audit Institutions, EUROSAI) är INTOSAI:s världsdelsorganisation som omfattar hela Europa. Medlemmar i EUROSAI är revisionsdomstolar eller riksrevisioner från 49 stater i Europa samt Europeiska revisionsrätten. EUROSAI främjar implementeringen och utvecklingen av ISSAI-standarderna och verkställandet av internationella rekommendationer för god förvaltning av den offentliga ekonomin. Genom internationellt samarbete bidrar EUROSAI till utvecklingen av extern revision och genomförandet av principerna för god förvaltning i medlemsländerna.

Innehåll

Under strukturförändringar krävs investeringar i god förvaltning	9	
1	Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen	27
2	Funktionellt resultat	33
2.1	Funktionell effektivitet	34
2.2	Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten	38
3	Regeringens struktupaket	40
3.1	Arbetsmarknad och arbetskarriärer	40
3.2	Immateriellt kapital som främjar konkurrenskraft	48
4	Förverkligande av principerna för god förvaltning	63
4.1	Ledning och styrning	64
4.2	Risker och statens ekonomiska ansvarsförbindelser	71
4.3	Förvaltningens serviceförmåga	79
4.4	Lagberedningens kvalitet	88
4.5	Hantering av stimulansåtgärder	93
5	Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen	95
5.1	Brister i iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den	95
5.2	Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen	97
5.3	Budgeteringsförfaranden	99
5.4	Bokföringsenheternas bokslutskalkyler	100
5.5	Intern kontroll och riskhantering	102
5.6	Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland 2013	109
5.7	Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag	113
5.8	Affärverkens fullmakter för derivatavtal	121
6	Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna samt anmälningar om missbruk	123

7	Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde	128
7.1	Republikens presidents kansli	128
7.2	Statsrådets kansli	129
7.3	Utrikesministeriets förvaltningsområde	130
7.4	Justitieministeriets förvaltningsområde	131
7.5	Inrikesministeriets förvaltningsområde	132
7.6	Försvarsministeriets förvaltningsområde	133
7.7	Finansministeriets förvaltningsområde	135
7.8	Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	137
7.9	Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	139
7.10	Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	140
7.11	Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	142
7.12	Social- och hälsovårdsministeriets för- valtningsområde	144
7.13	Miljöministeriets förvaltningsområde	145
8	Revisionsverkets verksamhet och verkningar	147
8.1	Man litar på revisionsverkets kompetens	147
8.2	Kompetensutveckling skapar förutsätt- ningar för hantering av förändringar	151
	Bilaga 1: Negativt ställningstagande till lagenligheten och åläggande att meddela revisionsverket	155
	Bilaga 2: Redovisningsrevisionsberättelser och laglig- hetsgranskningsberättelser enligt förvaltningsområde	162
	Bilaga 3: Granskningar av finanspolitiken	165
	Bilaga 4: Effektivitetsrevisionensberättelser och upp- följningsrapporter enligt förvaltningsområde	166
	Referenser:	171

1 Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen

Statens revisionsverk följer upp de åtgärder som föranleds av de berättelser som revisionsverket har gett till riksdagen. Utöver åtgärderna riktas uppföljningen även på verkställandet av rapporteringsskyldigheten.

Riksdagens ställningstaganden berör frågor, där genomförandet av förändringar ofta sker långsamt och som anknyter till betydande angelägenheter för samhället. Därför följer revisionsverket med riksdagens ställningstaganden som regel också efter den rapportering som riksdagen har krävt av regeringen.

Under innevarande regeringsperiod har riksdagen förutsatt rapportering av regeringen med anknytning till revisionsverkets berättelser, eller revisionsverkets revisionsverksamhet har gällt av riksdagen förutsatt rapportering i följande skrivelser av riksdagen: 50/2010 rd, 17/2011 rd, 25/2011 rd, 10/2012 rd, 18/2012 rd och 1/2014 rd.

I riksdagens skrivelse 50/2010 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2011 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 1 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att faktaunderlaget, öppenheten och insynen när det gäller ramarna för statsfinanserna ska förtydligas och förbättras. Faktaunderlaget för ramarna måste ge riksdagen bättre förutsättningar att fatta beslut om ramarna och bevaka att de följs och att målen fullföljs.
- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen separat för varje fond bedömer om de nödvändiga krav som avses i 87 § i grundlagen fortfarande finns för att organisera verksamheten och finansieringen i form av fonder utanför budgeten.
- 3 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att omstrukturera ramförfarandet så att det införs en mekanism som möjliggör lönsamma trafikinvesteringar som återbetalar sig själva och halvtidsöversyner av sådana.
- 4 Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker om skattestöden bör tas med i ramförfarandet. Exempelvis är det motiverat att besluta om summan av skattestöden som en del av de finanspolitiska reglerna.

- 5 Riksdagen förutsätter, för att säkra hållbarheten i kommunal-ekonomin, att regeringen i ramarna för statsfinanserna skriver in en bindande gräns för hur mycket utgifter som staten under ramperioden får tilldela kommunsektorn genom lagstiftning och andra åtgärder.
- 6 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att flexibiliteten i ramarna ökas så att anslagen bättre kan disponeras inom och mellan olika förvaltningsområden.

VERKSTÄLLANDET AV UPPFÖLJDA STÄLLNINGSTAGANDEN
(punkterna 1-6)

Efter revisionsverkets särskilda berättelse om punkter som hänför sig till revisionsverksamheten (B 21/2010 rd) har statens revisionsverk ålagts uppgiften att fungera som en oberoende övervakare av finanspolitiken i Finland enligt EU:s stabilitetspakt (den finanspolitiska pakten), EU:s direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk och förordningen om övervakning av utkast till budgetplaner. Inom sitt uppdrag övervakar revisionsverket uppgörandet och genomförandet av den fleråriga planen för de offentliga finanserna, tillförlitligheten i makroprognoser och iakttagandet av stabilitets- och tillväxtpakten. Statsrådet ska följa statens revisionsverks offentliga ställningstaganden eller lämna ett offentligt svar på varför det inte följer dem.

Statens revisionsverk rapporterar de viktigaste observationerna vid granskningen och övervakningen av finanspolitiken till riksdagen årligen i den särskilda berättelsen om granskningen och tillsynen av finanspolitiken. År 2014 lämnades följande särskilda berättelse av statens revisionsverk (B 15/2014 rd) till riksdagen: Rapport om granskning och övervakning av finanspolitiken 2014. I enlighet med sitt åliggande ska statens revisionsverk årligen lämna en motsvarande berättelse till riksdagen.

I riksdagens skrivelse 50/2010 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen fr.o.m. berättelsen för år 2011 inkluderar följande sakhelheter (7 och 8) samt tryggar förutsättningarna för beredningen (9):

- 7 Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar riksdagen en årlig berättelse om statens ägarstyrning.
- 8 Riksdagen förutsätter att regeringens omarbetade berättel-

se om ägarstyrning gäller både de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag, inklusive uppgifter om dessa. Berättelsen ska vara tillräckligt informativ och också innehålla uppgifter om hur hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen har främjats.

- 9 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa finanscontrollerfunktionens verksamhetsförutsättningar så att den föreslagna rapporteringen om statens ägarstyrning kan förverkligas.

VERKSTÄLLANDET AV UPPFÖLJDA STÄLLNINGSTAGANDEN (punkterna 7-9)

Riksdagen förutsatte att regeringen rapporterar årligen om ägarstyrningen, både de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör specialuppdrag. Särskilt förutsattes rapportering om bolagens samhällsansvar. Revisionsverket har årligen reviderat årsberättelsen, tidigare statens bokslutsberättelse, vad de lämnade uppgifterna om samhällliga effekter beträffar, och i detta sammanhang har också granskats rapporteringen om ägarstyrningen.

Regeringen har i årsberättelsen rapporterat om de frågor som riksdagen har förutsatt. I kapitel 3.1 i årsberättelsen rapporteras om bolagens samhällsansvar i fråga om belöning av ledningen och betalning av skatter. I kapitel 3.2 rapporteras om statens innehav av kommersiella bolag. Statens aktieavyttringar och placeringar, företagsarrangemang, intäkterna av utdelning på vinst och utdelningens avkastningsprocenter har rapporterats täckande.

Om andra än av statsrådets kansli styrda bolag som fullgör specialuppdrag har rapporterats ministerievis i årsberättelsens kapitel 3.3. I fråga om dessa bolag har rapporteringen inte varit enhetlig vad gäller de presenterade sakerna och framställningssättet. De viktigaste nyckeltalen har ändå rapporterats komprimerat och klart, likaså bolagens grundläggande affärsverksamhet. Om de ägarpolitiska principerna har rapporterats oftast i fråga om belöningsystemet, trots att det kanske inte är den mest centrala av dessa principer i fråga om dessa bolag.

I riksdagens skrivelse 17/2011 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2011 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 10 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten.
- 11 Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som revisionsutskottet i betänkandet lägger fram om budgetuttalandena.

VERKSTÄLLANDET AV UPPFÖLJDA STÄLLNINGSTAGANDEN
(punkterna 10-11)

Ställningstagandena som berör punkterna 10 och 11 har verkställts på det sätt som riksdagen förutsatt.

I riksdagens skrivelse 25/2011 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2011 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 12 Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar hur metoderna enligt projektet Smidigare lagberedning konkret har lett till bättre kvalitet och högre produktivitet inom lagberedningen och hur resurserna för lagberedning har stärkts, och att regeringen rapporterar resultaten till riksdagen i statens bokslutsberättelse våren 2013.
- 13 Riksdagen förutsätter att regeringen bereder och inför ett gemensamt ärendehanterings- och informationssystem för justitie- och inrikesförvaltningen och att tidsplanen tillåter att den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen träder i kraft enligt planerna, och att regeringen ger en rapport till riksdagen i nästa bokslutsberättelse.

VERKSTÄLLET AV UPPFÖLJDA STÄLLNINGSTAGANDEN (punkterna 12-13)

I Statens revisionsverks revisionsverksamhet är granskningen av lagstiftningens kvalitet ur ekonomisk synvinkel ett permanent revisionsobjekt. Under 2013 utarbetades vid revisionsverket en temaplan för revisioner av lagstiftningens kvalitet de kommande åren. Som underlag för revisionen utarbetade professor Jyrki Tala en utredning om de problem och utvecklingsbehov som ansluter till lagstiftningens kvalitet. Avsikten är att inleda separata effektivitetsrevisioner av lagstiftningens kvalitet, men i enlighet med temaplanen är syftet att beakta lagstiftningskvaliteten i effektivitetsrevisionerna i mån av möjlighet alltid när revisionstemat medger detta. Inom granskningen av finanspolitiken utförs för närvarande en separat revision av skattelagstiftningens kvalitet som en del av granskningen av tillförlitligheten för finanspolitikens faktaunderlag.

Inom revisionerna av styrningssystemen på Finansministeriet och Kommunikationsministeriet som slutfördes 2014 granskade revisionsverket speciellt lagberedningen och styrningen vid dessa ministerier. Detta tema behandlas i kapitel 4.1 i föreliggande berättelse.

I riksdagens skrivelse 10/2012 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen för år 2012 rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 14 Riksdagen förutsätter att regeringen noterar de problem utskottet i betänkandet lyft fram om användningen, tilldelningen och övervakningen av statsbidrag och ser till att branschaktörernas kompetens och utbildning förbättras för att dessa framöver ska känna till relevanta bestämmelser samt följa och övervaka dem. Dessutom ska regeringen ta reda på hur 15 och 36 § i statsunderstödslagen har tillämpats i praktiken och om en utvärdering gjorts av exempelvis konkurrens effekterna.
- 15 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder och med det snaraste utnyttjar informationshanteringslagens möjligheter att genom förordning föreskriva om bland annat öppna gränssnitt. Samtidigt som beslut fattas om servicestrukturerna och organiseraransvaret inom social- och hälsovården bör den

behörighet och det ansvar som informationshanteringsstrukturen kräver läggs fast så att ingen som helst ovisshet råder om vilken aktör som bär ansvaret i sista hand.

I riksdagens skrivelse 18/2012 rd har riksdagen förutsatt att regeringen i bokslutsberättelsen rapporterar om verkställandet av följande åtgärder:

- 16 Riksdagen förutsätter att regeringen årligen i statens bokslutsberättelse avrapporterar det beräknade skattefelet och beloppet för skatteresterna samt förändringar, de viktigaste orsakerna till förändringar och effekterna av åtgärder för att minska skattefelet och skatteresterna, och att den första rapporten ingår i bokslutsberättelsen för 2013 i samband med faktorer som påverkar statsfinanserna och skatteinkomsterna.
- 17 Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att staten i sin lokalförvaltning tar större hänsyn till ämbetsverkens och inrättningarnas behov av lokaler, i synnerhet deras ändrade lokalbehov, och att tomma lokaler får nya hyresgäster så snart som möjligt.
- 18 Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som revisionsutskottet i betänkandet lägger fram om budgetuttalandena.
- 19 Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar det som sägs i betänkandet om att stryka av riksdagen godkända ställningstaganden som kommit till på revisionsutskottets initiativ.

VERKSTÄLLANDET AV UPPFÖLJDA STÄLLNINGSTAGANDEN (punkterna 14-19)

Regeringen har i sin årsberättelse inte rapporterat om skattefelet och skatteresterna på det sätt som riksdagen har förutsatt.

I riksdagens skrivelse 1/2014 rd har riksdagen förutsatt att regeringen vidtar följande åtgärder:

- 20 Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder och utreder behovet av att revidera val- och partifinansieringen.

VERKSTÄLLANDET AV UPPFÖLJDA STÄLLNINGSTAGANDEN (punkterna 20)

Justitieministeriet kommer hösten 2014 att inleda en utredning av val- och partifinansieringen.

2 Funktionellt resultat

Förutsättningen för att resultatstyrningen ska fungera är att ministerierna uppställer adekvata resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna och att om dem lämnas riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten. I styrningen av förvaltningen är det alltid nödvändigt att samordna resurserna och målsättningarna för de resultat som ska uppnås med dem. I resultatstyrningen samordnas utvecklandet av verksamhetens verkningar och serviceförmågan med hanteringen av lönsamhet och produktivitet. De målsättningar och uppgifter som gäller lönsamheten och produktiviteten är en central del av en fungerande resultatstyrning. De ger oberoende av styrningssystemet också grundvalen för en bedömning av verkningar, serviceförmågan och den funktionella effektiviteten som helhet.

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår har situationen i och med resultatstyrningen gått i klart bättre riktning. Uppgifternas användbarhet skulle likväl alltjämt förbättras genom att de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten och framställningen av dessa uppgifter görs enhetliga och klarare. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt framställningssätt skulle förenkla redovisningens förfaranden och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

I resultatstyrningen finns alltjämt rum för utvecklande. Om man vid en utvärdering av tillståndet för resultatstyrningen kombinerar uppställandet av målsättningar för lönsamhet och produktivitet med om dem lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter, hade endast för var tredje bokföringsenhet uppställts tillräckliga mål och lämnats riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter om måluppfyllelsen.

Lönsamhets- och produktivetsmål har uppställts för 40 procent av bokföringsenheterna

Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras tämligen täckande

Enligt bedömning utifrån den funktionella effektiviteten fungerar resultatstyrningen endast i var tredje bokföringsenhet

2.1 Funktionell effektivitet

I budgetförslagets motiveringar ska presenteras resultatmål för de samhällliga verkningarna och resultatet av verksamheten. De utgör en utgångspunkt såväl för regeringen vid styrningen av förvaltningen som för riksdagen när den beslutar om anslag och utvärderar måluppfyllelsen.

Sedan riksdagen har godkänt statsbudgeten ska ministeriet utan dröjsmål fastställa resultatmålen. Om ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat ska rapporteras riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten och verksamhetsberättelserna.

De mål som gäller resultatet av verksamheten indelas i mål för den funktionella effektiviteten samt produktion och kvalitetsledning, varvid även serviceförmågan granskas. I samband med revisionerna har revisionsverket utvärderat täckningsgraden för de av ministerierna fastställda funktionella resultatmålen angående lönsamhet och produktivitet.

Målsättningen sker långsamt

Med avseende på målsättningen för lönsamhet och produktivitet är de av ministerierna godkända resultatmålen alltför delvis bristfälliga. Endast för 54 procent av bokföringsenheterna hade godkänts täckande målsättningar för lönsamheten. Produktivetsmål hade ministerierna i resultatavtalen uppställt något mer sällan, det vill säga för 51 procent av bokföringsenheterna. När täckningsgraden för lönsamhets- och produktivetsmålen bedöms tillsammans, hade tillräckliga målsättningar uppställts endast för cirka 40 procent av bokföringsenheterna.

När täckningsgraden för målen som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av sedvanliga omkostnader, täckte lönsamhetsmålen 52 procent och produktivetsmålen 77 procent av statens egen verksamhet (2012: 53 % och 75 %; 2011: 53 % och 74 %).

I målsättningen för det funktionella resultatet har överlag inte inträffat väsentliga förändringar under de senaste åren. Målsättningar för lönsamheten och produktiviteten kunde ändå i någon form uppställas för alla ämbetsverk och inrättningar och ministerier.

Målsättningen sker utifrån budgetlagstiftningen

	Lönsamhet	Produktivitet
2011	50 %	40 %
2012	53 %	45 %
2013	54 %	51 %

Figur 5: Målsättning i siffror

Endast bokföringsenheter är skyldiga att upprätta bokslut

Om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut föreskrivs i lagen om statsbudgeten och den kompletterande förordningen. Enligt förordningen om statsbudgeten är endast de ämbetsverk och inrättningar, vilka finansministeriet har förordnat att fungera som bokföringsenheter, skyldiga att göra upp ett bokslut som innehåller bokslutskalkyler och verksamhetsberättelse. Även om ministerierna alljämt uppställer resultatmål även för andra ämbetsverk och inrättningar, har de inte någon övergripande skyldighet att i en verksamhetsberättelse rapportera om resultatet av sin verksamhet.

Täckande rapportering om lönsamhet

Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen, som en del av redogörelsen för lönsamheten, innehålla uppgifter om det funktionella resultatet jämte nyckeltal och en jämförelse med de uppställda resultatmålen.

Med revisionen har man gått in för att fastställa huruvida riktiga och tillräckliga uppgifter har getts om den funktionella effektiviteten. Härvid har på basis av revisionen granskats huruvida om lönsamhet, produktivitet, den avgiftsbelagda verksamheten och dess lönsamhet och om den samfinansierade verksamheten har getts riktiga och tillräckliga uppgifter.

Uppgifterna om lönsamheten eller de kostnadsuppgifter som ersätter dem konstaterades vid revisionerna vara riktiga och tillräckliga hos 61 bokföringsenheter, vilket är 91 procent av bokföringsenheterna (2012: 58 bokföringsenheter; 2011: 53 bokföringsenheter).

De lönsamhetsuppgifter som bokföringsenheterna lämnade i sina bokslut var huvudsakligen kostnadsuppgifter och andra ersätande storheter, vilkas andel av de presenterade uppgifterna utgjorde 66 procent. Trots att det till en del bokföringsenheter hör flera också ekonomiskt betydelsefulla ämbetsverk och inrättningar, har riktigheten och tillräckligheten av de uppgifter som lämnats i enlighet med förordningen om statsbudgeten kunnat granskas endast på bokföringsenhetens nivå.

Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga i 61 bokföringsenheter, eller 91 procent av bokföringsenheterna. Produktivitetsuppgifterna betraktades som tillräckliga hos 65 bokföringsenheter, det vill säga hos 97 procent av alla bokföringsenheter (2012: 60 bokföringsenheter, 94 %; 2011: 53 bokföringsenheter, 88 %). Som riktiga betraktades de hos 61 bokföringsenheter, vilket är 91 procent av bokföringsenheterna (2012: 58 bokföringsenheter, 91 %; 2011: 53 bokföringsenheter, 88 %).

Rapporteringsskyldigheten baserar sig på budgetlagen

Riktiga och tillräckliga uppgifter

2011	88 %	» 53 bokföringsenheter
2012	91 %	» bokföringsenheter
2013	91 %	» 61 bokföringsenheter

Figur 6: Uppgifter om lönsamheten i boksluten

Riktiga och tillräckliga uppgifter

2011	85 %	» 51 bokföringsenheter
2012	89 %	» 57 bokföringsenheter
2013	91 %	» 61 bokföringsenheter

Figur 7: Uppgifter om produktiviteten i boksluten

När täckningsgraden för lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamhet och produktivitet bedöms på basis av ämbetsverkens och inrättningarnas sedvanliga omkostnader, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna om lönsamheten 72 procent och uppgifterna om produktiviteten 65 procent av statens egen verksamhet (2012: 58 % och 64 %; 2011: 52 % och 59 %). Täckningsgraden har i denna granskning sålunda förbättrats i jämförelse med tidigare år.

När uppgifterna om den funktionella effektiviteten granskas som helhet, kan de lämnade uppgifterna betraktas som riktiga och tillräckliga hos 62 bokföringsenheter, vilket är 93 procent av bokföringsenheterna (2012: 56 bokföringsenheter, 88 %; 2011: 52 bokföringsenheter, 87 %).

Ministerierna har som lönsamhetsuppgifter presenterat huvudsakligen kostnadsuppgifter enligt resultatområde eller på motsvarigt sätt specificerade. Framställningssättet kan i fråga om ministerierna betecknas som i sig fungerande, och det svarar också mot den modell som har rekommenderats av ministeriernas redovisningsarbetsgrupp (Finansministeriets arbetsgruppsrapport 1/2006). Av ministerierna kunde uppgifterna från utrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet inte heller på detta granskningssätt betraktas som riktiga och tillräckliga.

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår har situationen på senare år gått i bättre riktning. Uppgifternas allmänna användbarhet kan likväl förbättras genom att de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten och framställningen av dessa uppgifter görs enhetliga och klarare. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt framställningssätt skulle också förenkla redovisningens förfaranden och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

Bättre samordning
och tydlighet behövs i
presentationen av uppgifterna

God rapportering om den avgiftsbelagda verksamheten

Enligt lagen om statsbudgeten ska kontrollen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet ordnas så att årsresultatet kan redovisas i samband med bokslutet, om inte den avgiftsbelagda verksamheten är obetydlig. Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen innehålla uppgifter om den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt en jämförelse med de uppställda målsättningarna. Kravet på riktiga och tillräckliga uppgifter har ytterligare preciserats med en föreskrift av Statskontoret, i vilken förutsätts att kostnadsmotsvarighetskalkylerna presenteras enligt typ av prestation.

Enligt uppgifterna i centralbokföringen var statens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten totalt 1,2 miljarder euro, av vil-

Kraven på uppföljning
och rapportering av den
avgiftsbelagda verksamheten
följer av budgetlagen

ket offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten utgjorde 0,4 miljarder euro, affärsekonomiskt prissatta prestationer utgjorde 0,5 miljarder euro och prestationer som prissätts med stöd av speciallagar utgjorde 0,4 miljarder euro. Beloppen var desamma som året innan.

År 2013 bedrev totalt 56 bokföringsenheter sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten (2012: 53 bokföringsenheter; 2011: 50 bokföringsenheter). Ministerierna hade uppställt resultatmål för den avgiftsbelagda verksamheten hos 38 bokföringsenheter, det vill säga 68 procent (2012: 39 bokföringsenheter, 74 %; 2011: 36 bokföringsenheter, 72 %) av de bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Vid revisionerna konstaterades att 51 bokföringsenheter, det vill säga 91 procent av bokföringsenheterna, hade lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 46 bokföringsenheter, det vill säga 87 procent, av 53 bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När täckningsgraden för riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten bedöms på basis av intäkterna av den avgiftsbelagda verksamheten, täckte de riktiga och tillräckliga uppgifterna 92 procent (2011 och 2012: 86 %) av den avgiftsbelagda verksamheten.

I fråga om lämnandet av bokslutsuppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten var situationen i stort sett relativt god. År 2013 gavs ett negativt ställningstagande till lagenligheten till följd av brister i presentationen av årsresultatet för den avgiftsbelagda verksamheten i en bokföringsenhets revisionsberättelse (2012: till 1 bokföringsenhet; 2011: till 2 bokföringsenheter).

Rapporteringen av den avgiftsbelagda verksamheten har utvecklats i en positiv riktning

2.2 Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten

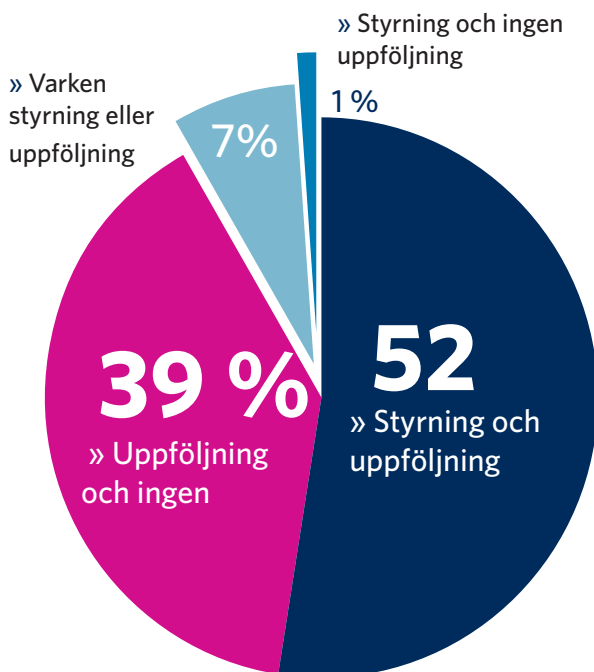
Till resultatstyrningen hör att ministerierna uppställer adekvata resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna och att om dem lämnas riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten.

En uppgift för resultatstyrningen är att samordna verksamhetens effekter och utvecklandet av serviceförmågan med hanteringen av kostnaderna. Uppgifterna om lönsamhetsmålen och måluppfyllelsen är därför en central del av en fungerande resultatstyrning. De utgör oberoende av styrsystem grundvalen även för en övergripande bedömning av effekter och serviceförmåga och verksamhetens lönsamhet.

Utifrån revisionerna kan resultatstyrningens funktionsduglighet bedömas med tanke på styrningen och rapporteringen av lönsamheten. Som bedömningskriterier används täckningsgraden för de av ministerierna uppställda målen för lönsamheten och de uppgifter om lönsamheten som bokföringsenheterna har lämnat i sina verksamhetsberättelser.

Målen och resurserna behöver samordnas i styrningen av förvaltningen

Målsättning och målrapportering utgör en helhet



Varannan bokföringsenhet styrs och följs upp utifrån lönsamhetsmålet

Figur 8: Målsättningens täckning och rapporteringen av riktiga och tillräckliga uppgifter i verksamhetsberättelserna.

Andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter är i stort sett oförändrad jämfört med tidigare år. Enligt revisionen fungerar resultatstyrningen betraktad på detta sätt i ungefär varannan bokföringsenhet.

Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad fortfarande endast 51 procent (2011 och 2012: 37 %) av statens egen verksamhet. Ökningen 2013 beror delvis på att Trafikverket konstaterades ha presenterat riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten i sitt bokslut.

Situationen i fråga om presentationen av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten har blivit något bättre de senaste tre åren. Riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten presenterades av 91 procent av bokföringsenheterna. Även 2012 var andelen 91 procent och 2011 var den 88 procent av bokföringsenheterna. Bokföringsenheternas beredskap att presentera lönsamhetsuppgifter är fortfarande bättre än ministeriernas beredskap att styra förvaltningen inom sitt område med hjälp av lönsamhetsmål.

Resultatmål för lönsamheten hade uppställts för 36 bokföringsenheter, vilket är 54 procent av alla bokföringsenheter. Av dem presenterade 35 bokföringsenheter, eller 97 procent, riktiga och tillräckliga uppgifter i sin verksamhetsberättelse (2012: 94 %; 2011: 97 %). Av bokföringsenheterna utan fastställda lönsamhetsmål (31 bokföringsenheter) presenterade 26 bokföringsenheter, eller 84 procent, riktiga och tillräckliga uppgifter (2012: 87 % av motsvarande bokföringsenheter; 2011: 80 %). Bristerna i resultatstyrningen förekommer klart i uppställandet av målsättningar.

Om det vid bedömningen av resultatstyrningens tillstånd görs en sammanställning av målsättning för lönsamhet och produktivitet med presentation av riktiga och tillräckliga uppgifter om desamma, är andelen bokföringsenheter som styrs med tillräckliga mål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter endast 36 procent (2012: 30 % av bokföringsenheterna; 2011: 25 %). Motsvarigt utgör de bokföringsenheter, för vilka ministeriet inte har uppställt tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål, och som inte har lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten och produktiviteten, nio procent av bokföringsenheterna (2012: 9 % av bokföringsenheterna; 2011: 13 %).

Som produktivetsdata används i var fjärde bokföringsenhet Statistikcentralens produktivetsindex i oförändrad form. Om Statistikcentralen upphör att ta fram indexet i dess nuvarande form, kommer det också att påverka tillräckligheten av de uppgifter som ska presenteras i boksluten.

Beredskapen att presentera lönsamhetsuppgifter är större än beredskapen att styra utifrån de relaterade målen

Ministeriernas styrning i fråga om lönsamhet och produktivitet fungerar i var tredje bokföringsenhet

Övrigt att önska i verkställandet av resultatstyrningen

3 Regeringens strukturpaket

Målet för regeringens strukturpolitiska program är på lång sikt att åtgärda det hållbarhetsunderskott i de offentliga utgifterna som beror på en förändrad åldersstruktur och att förnya de institutionella ramarna för den ekonomiska verksamheten så att förutsättningarna för ekonomisk tillväxt ska förbättras. Revisionsverket kan naturligtvis ännu inte ha några resultat av revisionen av hur målen för det nyligen utarbetade programmet har uppnåtts. Utifrån de färdigställda revisionerna, uppföljningen av revisionerna och den övriga informationsanskaffningen i anslutning till dessa är det dock möjligt att presentera några sammanförda observationer och perspektiv på förutsättningarna för verkställande av strukturförändringarna. Detta kapitel behandlar särskilt frågor kring sysselsättning och arbetskarriärer samt immateriellt kapital från utbildning och forskning som viktig delfaktor vid främjande av konkurrenskraften. Det strukturpolitiska programmet innefattar flera åtgärder för att öka sysselsättningen och förnya utbildningens och forskningens strukturer och finansiering.

3.1 Arbetsmarknad och arbetskarriärer

Enligt uppgifter vid slutet av maj uppgick den prognostiserade förändringen i BNP för första kvartalet 2014 till -0,4 procent jämfört med föregående kvartal.¹⁵ Det innebär i praktiken att Finland för tredje året i följd befinner sig en recession, genom att den senaste längre perioden av positiv ekonomisk tillväxt uppmättes 2011. Den svaga ekonomiska utvecklingen försämrar sysselsättningsutsikterna ytterligare. I detta läge är det av största vikt att de åtgärder som ska påverka arbetsmarknadens struktur blir effektiva.

I avsnittet Arbetsmarknad och arbetskarriärer i det strukturpolitiska programmet har samlats totalt 26 strukturåtgärder. Utifrån de senaste observationerna vid revisionen kan man bedöma förutsättningarna för genomförandet av vissa av åtgärderna. Med

stöd av revisionerna kan man konstatera att åtgärderna ofta är motiverade och genomförbara, men att de begränsade metoderna för genomförandet gör det svårare att uppnå vissa av målen.

Arbetsmarknadsåtgärderna i strukturpaketet

- 1 En reform av pensionssystemet
- 2 Bättre möjligheter för de äldre att förbli kvar i arbete
- 3 Minskning av alkoholkonsumtionen
- 4 Obligatorisk förskola
- 5 Reform av utbudet av yrkesinriktad utbildning
- 6 Höjning av studiepenningen för högskolestuderande
- 7 Fler läroavtalsplatser
- 8 Utveckling av gymnasieutbildningen
- 9 Omfördelning av hemvårdsstödet
- 10 En reform av systemet för alterneringsledighet
- 11 En utredning av olika modeller för utjämning av kostnaderna för föräldraskap
- 12 Snabb sysselsättning av arbetslösa genom effektivisering av olika program
- 13 Omskolning av arbetslösa
- 14 Utveckling aktiverande social trygghet
- 15 Servicecentren för arbetskraften utvidgas till hela landet
- 16 Effektivisering av arbets- och näringsbyråerna
- 17 Utveckling av ansöknings- och betalningsförfarandena för lönesubventioner
- 18 Kommunernas större finansieringsansvar för långtidsarbetslösa
- 19 Mottagande av arbete utanför pendlingsområdet, om resetiden är högst 90 minuter i en riktning
- 20 Underlättande av sökande till kortvariga anställningar
- 21 Avlägsnande av flitfällor
- 22 Med avseende på bostadsbidrag garanterad förvärvsinkomst på 400 euro i 6 månader efter sysselsättning
- 23 Uppföljning av arbetskarriärvtalet och ytterligare åtgärder på trepartsbasis
- 24 Utvärdering av behovet av ändringar i arbetslagstiftningen
- 25 Fortsatt trepartsutredning om bl.a. missförhållanden med låga löner
- 26 Förbättring av utländska studerandes möjligheter att stanna i Finland efter examen.

Åtgärderna i strukturprogrammet syftar bland annat till att främja möjligheterna för äldre att förbli i arbete. Målet är motiverat med tanke på höjning av sysselsättningsgraden. Utifrån revisionen Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna (2/2013) kan effekterna av penninganvändningen till rehabilitering för upprätthållande av arbetsförmågan höjas betydligt utan att det medför en kostnadsökning. I stället för till rehabiliteringskurser för relativt friska och arbetsföra personer borde resurserna riktas mer till personer vars arbetsförmåga redan klart har försämrats och som verkligen är i behov av rehabilitering och kan dra nytta av den. Det lönar sig inte att använda offentliga medel på rehabilitering av friska och arbetsföra arbetstagare. Även när det är fråga om förebyggande åtgärder bör dessa ha empiriskt verifierbara effekter. En helhetsutredning av rehabiliteringssystemen pågår för närvarande i enlighet med regeringsprogrammet.

Genom strukturprogrammet vill man minska alkoholförbrukningen. Utifrån revisionen Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna är riklig alkoholkonsumtion en av riskfaktorerna bakom invalidpensioneringsfrekvensen, varmed åtgärden är motiverad. Problemet är dessvärre bristen på vederhäftiga metoder, eftersom EU-reglerna tillåter turistimport av alkohol. Det är möjligt att stävja konsumtionen med högre skatter eller försäljningsbegränsningar, men risken är att försäljningen i hemlandet kompenseras genom privatimport. Det är redan uppenbart att en del av den alkohol som importerats från Estland säljs svart. Den enda metod som återstår är i praktiken är att öka alkoholupplagsningen, men dess effekt kan också dessvärre ifrågasättas.

Genom strukturprogrammet vill man påverka sysselsättningen bland unga och början av de ungas arbetskarriär. Avsikten är bland annat att reformera utbudet av yrkesinriktad utbildning så att det bättre beaktar arbetsmarknadens efterfrågan på utbildning. Utifrån revisionen Hantering av ungdomsarbetslöshet (8/2014) är åtgärden motiverad. De unga har ofta en orealistisk uppfattning om vilken utbildning de borde skaffa sig. Till exempel är hästskötsel ett mycket populärt utbildningsområde som saknar någon större efterfrågan på arbetsmarknaden. Vid inriktning av utbildningsresurserna bör sysselsättningsperspektivet prioriteras. Vid statens revisionsverk pågår en revision av styrningen av studier och yrkesval.

I dag inriktas finansieringen till den grundläggande yrkesutbildningen, cirka 1,7 miljarder euro, utifrån skolornas elevantal och utbildningsområdenas priser per enhet. På basis av det som sägs ovan bör det utredas om resurserna åtminstone delvis borde fördelas till exempel utifrån elevernas sysselsättningsmöjligheter efter avslutad utbildning. Besluten om placering och fortsättning av

Resurserna för rehabilitering skall omfördelas

Riklig alkoholkonsumtion ökar risken för arbetsoförmåga

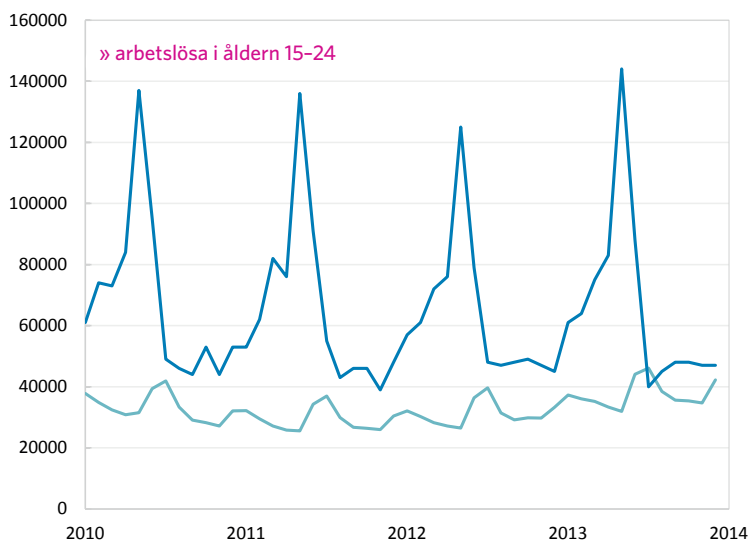
Sysselsättningsmöjligheterna som ett kriterium vid fördelning av utbildningsresurserna

skolorna påverkas av starka lokala intressen. För en enskild kommun, i synnerhet en som ligger mer avlägset, har en skola på kommunens område en stor roll. Dessvärre är det som är ekonomiskt motiverat på det lokala planet inte alltid förnuftigt med tanke på samhällsekonomin. Detta är en svår fråga för regionalpolitiken.

Enligt den offentliga statistiken var sysselsättningsgraden bland unga (15–24 år) 20 procent i Finland 2013. I media tolkades detta ofta som "var femte ungdom är utan arbete".

Vid granskning av ungdomsarbetslösheten bör man likväl beakta vissa faktorer. Den officiella arbetslöshetsgraden beräknas utifrån Statistikcentralens arbetskraftsundersökning. Undersökningen görs som en månatlig enkät med ett urval av omkring 12 000 personer. I arbetskraftsutredningen klassificeras även studeranden på heltid som arbetslösa om de har sökt arbete och är beredda att ta emot arbete. Andelen ungdomar som registrerat sig som arbetslösa är betydligt mindre än andelen i arbetskraftsundersökningen, vilket framgår av figur 9. Skillnaden är alltid störst i maj, när terminsslut i läroanstalterna. Enligt medeltalet för hela perioden 2010–2013 fanns det i arbetssökanderegistret cirka 33 000 arbetslösa unga. Enligt arbetskraftsundersökningen var antalet arbetslösa unga det dubbla, det vill säga cirka 65 000.

Arbetslöshet bland unga är inte ett så vanligt fenomen som de offentliga uppgifterna låter förstå



Figur 9: Unga arbetslösa enligt arbetssökanderegistret och arbetskraftsundersökningen 2010–2013. Den officiella arbetslöshetsgraden beräknas utifrån arbetskraftsundersökningen.

Dessutom bör det noteras att arbetslöshetsgraden räknas som de arbetslösa andel av arbetskraften, inte av den jämnåriga befolkningen. I arbetskraften ingår både de sysselsatta och de arbetslösa. Däremot räknas inte heltidsstuderande, värnpliktiga, hemmamammor och -pappor inte med i arbetskraften. År 2013 var andelen registrerade arbetslösa ungdomar (15–24 år) av den jämnåriga befolkningen endast cirka sex procent. Hos unga varar dessutom arbetslösheten en betydligt kortare tid än hos vuxna. I de unga åldersklasserna förekommer ofta korta arbetslöshetsperioder i samband med olika övergångsskeden i livet.

Avsikten med det som sägs ovan är inte att underskatta problemet med ungdomsarbetslösheten. Man bör ändå hålla i minnet vilka definitioner som används i de olika statistikerna när man tolkar statistikuppgifter och använder dem som beslutsunderlag.

En av åtgärderna i strukturprogrammet är att höja läropliktsåldern till 17 år. I praktiken berör ändringen endast cirka två procent av ungdomarna, med andra ord dem som inte genom gemensam ansökan söker till utbildning på andra stadiet. Att höja läropliktsåldern med ett år innebär å andra sidan att en årskull ska ha läromedel i ett extra år, vilket medför en betydande tilläggskostnad för läromedel. Kostnaderna av och fördelarna med en höjning av läropliktsåldern har inte utretts på ett tillfredsställande sätt.

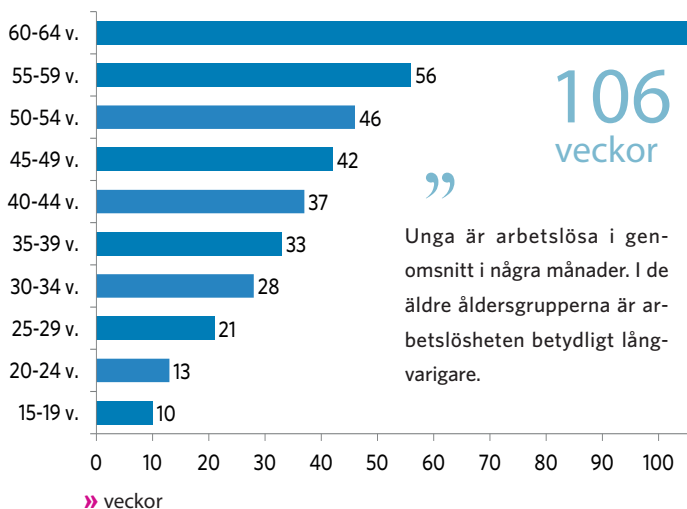


- Arbetslösa arbetssökande
- Utbildningsmottagare
- Subventionsmottagare

Figur 10: Inledda perioder med arbetskraftsutbildning eller lönesubventioner för arbetslösa arbetssökande i åldern 20–29 år 2013.¹⁶

Syftet med strukturprogrammet är att göra det lättare för arbetslösa att hitta arbete och bland annat minska på byråkratin kring lönesubventionerna. I revisionen Hantering av ungdomsarbetslöshet har det framkommit att en del av företagen upplever lönesubventionerna som alltför byråkratiska, vilket försämrar ungdomars möjligheter att få subventionerade jobb. Regeringen bör utreda vilka tillgängliga medel det finns för minskning av byråkratin så att det ändå under alla omständigheter är möjligt att säkerställa att subventionerna används korrekt. Åtgärden att utveckla ansöknings och betalningsförfarandena för lönesubventioner är således motiverad.

Av figur 10 framgår andelen inledda perioder för lönesubventioner eller arbetskraftsutbildning i förhållande till det totala antalet arbetslösa unga 2013. För hela året antalet unga arbetslösa cirka 175 000. Det bör noteras att en del av arbetslöshetsperioderna bland unga är mycket korta och då hinner man inte ens planera subventioner. Unga är arbetslösa i genomsnitt i några månader. I de äldre åldersgrupperna är arbetslösheten betydligt långvarigare (figur 11). De arbetslösa som fyllt 50 räknas i genomsnitt redan som långtidsarbetslösa, det vill säga de har varit utan arbete i över ett år.



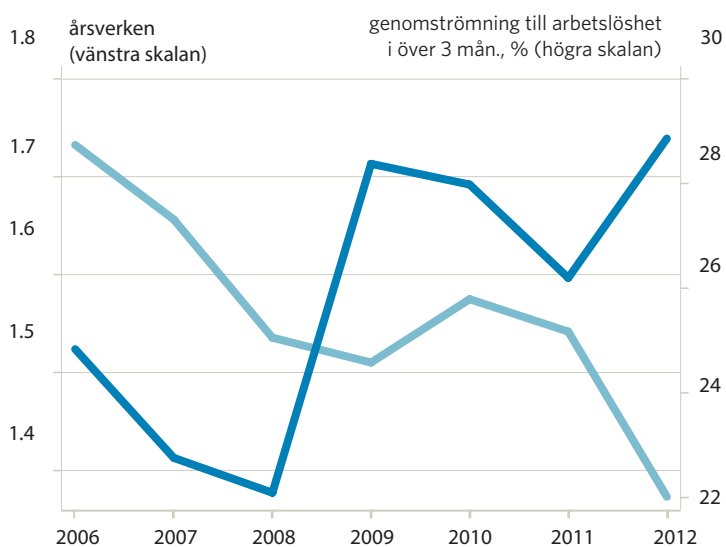
Figur 11: Genomsnittlig arbetslöshetstid i olika åldersgrupper bland arbetslösa arbetssökande i december 2013.¹⁷

Som ett medel för att underlätta snabb sysselsättning av arbetslösa föreslås ett långvarigt sysselsättningsstöd för långtidsarbetslösa äldre. Utifrån revisionen Sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering (228/2011) är åtgärden motiverad, eftersom de sedvanliga arbetsmarknadsåtgärderna för de mesta saknar effekt för långtidsarbetslösa äldre. Ofta behöver de skraddarsydda och långvariga lösningar. Efter många år av arbetslöshet tar det tid att komma in i arbetslivet igen. Sär lösningar kan vara dyrare än standardlösningar, men de betalar igen sig om den arbetslösa personen kan återgå till arbetslivet i stället för att marginaliseras. För vissa personer kan lönesubventioner som varar hela arbetskarriären ut vara det enda sättet för att hålla dem i arbetslivet. Även detta kan vara totalekonomiskt förnuftigare än om personen marginaliseras, alkoholiserats och med tiden blir en storkonsument av social- och hälsovårdstjänster.

I strukturprogrammet konstateras även behovet av effektivisering inom vissa andra pågående program, såsom programmet för integrationsfrämjande och åtgärdsprogrammet för partiellt arbetsföra. På basis av revisionen Integration inom social- och hälsovården (3/2014) får invandrarna inte alltid de social- och hälsovårdstjänster som de behöver, varmed det är motiverat att effektivisera programmet. Detta kan spela en roll för sysselsättningen bland av invandrarna. De är synnerligen viktigt att fästa uppmärksamhet vid invandrarnas sysselsättning, eftersom den arbetsrelaterade invandringen utgör endast en liten del av den totala invandringen och av invandringens positiva inverkan på utbudet av arbetskraft. Den genomsnittliga sysselsättningsgraden bland invandrarna är betydligt lägre än bland infödda finländare. Variationen i invandrarnas arbetslöshetsgrad är emellertid stora beroende på orsakerna till invandring, kön och andra bakgrundsfaktorer.

Genom strukturprogrammet vill man också åstadkomma effektivare arbetskraftsservice. De senaste tio åren har resurserna för arbetsförvaltningen med stöd av statens produktivhetsprogram skurits ner med ungefär en femtedel, varigenom arbetslöshetsperioderna har blivit något längre i genomsnitt. Detta framkom i revisionen Hantering av ungdomsarbetslöshet. Nedskärningar i personalstyrkan leder till att köerna blir längre och servicen ytligare, vilket drabbar speciellt de yngre klienterna. Statens produktivhetsprogram har med andra ord försämrat resultatet av hanteringen av arbetslösheten. Arbets- och näringsbyråerna kan inte ge snabb och bra service om byråerna inte har tillräckligt med personal. Visserligen förekommer det stora skillnader i resultaten från olika byråer, och goda praxis från de effektivare byråerna bör med fördel överföras även till de andra byråerna.

Av figur 12 framgår utvecklingen av årsverkena på arbets- och näringsbyråerna samt genomströmningen till arbetslöshet i över tre månader under perioden 2006–2012. Det senare talet anger andelen arbetslöshetsperioder som varat i över tre månader av samtliga arbetslöshetsperioder som börjat under samma tid och av det framgår hur arbetslöshetsperioderna har blivit längre. I beräkningarna vid revisionen har beaktats konjunkturväxlingarna i samhällsekonomin, de regionala arbetslöshetsgraderna och arbets- och näringsbyråernas lokala särdrag.



Figur 12: Arbets- och näringsbyråernas årsverken per 1 000 personer i arbetskraften samt genomströmningen av arbetslösa (%) till arbetslöshet i över tre månader under perioden 2006–2012.¹⁸

3.2 Immateriellt kapital som främjar konkurrenskraft

Den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet – spetsprojekt och ansvar innehöll avsnittet ”Konkurrenskraften när det gäller arbete och företagsamhet främjas”. I detta avsnitt ingick underavsnittet ”Utbildningens och forskningens strukturer och finansiering reformeras”. Reformen utgörs av följande åtgärder:

- 1 I syfte att stärka verksamhetens kvalitet och effekter på samhället revideras styrningen och finansieringen av samt strukturerna för utbildnings- och forsknings-systemet:
 - Finansieringsgrunden för gymnasierna reformeras
 - Finansieringssystemet och strukturerna för yrkesutbildningen reformeras
 - Finansieringen av och strukturerna för yrkeshögskolorna reformeras samt finansieringen av universiteten reformeras.
- 2 Studiestödssystemet läggs om så att studier på heltid och kortare studietid stöds. Som en del av reformen ska de missförhållanden som gäller studiestödet till studerande på andra stadiet rättas till och ställningen för studerande med familj ses över.
- 3 De statliga sektorforskningsinstituten förs samman till större helheter. Arbetsfördelningen inom grundforskningen mellan universiteten och sektorforskningsinstituten klargörs så att det är möjligt att överföra sektorforskningsinstitutens uppgifter till universiteten, och samarbetet mellan universiteten och instituten stärks. Forsknings- och innovationsrådets administrativa ställning förblir densamma och rådets samordnande roll inom inriktningen av sektorforskningen och i den nationella forskningsinfrastrukturpolitiken stärks.
- 4 FUI-finansiering:
 - En tillräcklig nivå för FUI-finansieringen säkras. Arbetsfördelningen mellan aktörerna inom den offentliga tillväxtfinansieringen och finansieringen för forskning, utveckling och innovationer görs tydligare.
 - Start för forskningens infrastrukturpolitik.
 - Utredning av ibruktagandet av FUI-skatteincitament.

Som en åtgärd för hanteringen av plötsliga strukturomvandlingar fastställdes i regeringens strukturpaket beredningen av en plan för utvecklingen av prognostiseringen av arbetskrafts- och utbildningsbehoven så att man bättre kan svara på dessa utmaningar både på lång sikt och vid plötsliga strukturomvandlingar. Målet är att rikta in utbudet på yrkesutbildning, yrkeshögskoleutbildning och universitetsutbildning enligt arbetskraftens behov utifrån prognoserna.

Utifrån revisionerna är det inte möjligt att i tillräcklig omfattning utvärdera verkställandet av den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet och strukturpaketet eller av hur de mål som uppställts för förnyandet av utbildningens och forskningens strukturer och finansiering har nåtts. Immateriella tillgångar och ledningen av dem spelar en väsentlig roll för främjandet av den ekonomiska konkurrenskraften. Nedan behandlas strukturerna och resurserna för utbildningen och FUI ur konkurrenskraftsperspektivet.

Utbildning och forskning omfattar en viktig dimension av samhällenas ekonomiska konkurrenskraft och övriga konkurrenskraft och samtidigt en av de viktigaste ”framtidinfrastrukturerna” i det finländska samhället. Både utbildningen och forskningen bidrar till att öka det immateriella kapitalet och nationalförmögenheten. Utifrån Världsbankens beräkningar utgör humankapitalet samt förtroendekapitalet eller det sociala kapitalet, som i Finland av hävd nått en hög nivå, sammanlagt upp till två tredjedelar av den ekonomiska tillväxten. Som ”framtidinfrastruktur” utgör utbildning och forskning, inklusive deras olika verkningar, en viktig del av det finländska arbetets och företagandets konkurrenskraft.

Störningarna i den ekonomiska utvecklingen i Finland under de senaste åren har emellertid visat att förhållandet mellan FUI-verksamheten och konkurrenskraften och välfärden i samhället inte är entydigt eller mekaniskt. Mätt med olika metoder är Finland i många avseenden konkurrenskraftigt när det gäller FUI-verksamheten. Detta har inte lyckats förhindra att den ekonomiska utvecklingen i Finland har försvagats. Förmågan att skapa ekonomiska effekter och välfärdseffekter genom forskning, utveckling och innovation beror främst på hur institutionerna, inklusive deras strukturer och rutiner, stöder och uppmuntrar till detta, vilken verksamhetskultur som råder och hur harmonisk och synergisk helhet samhällets materiella och immateriella resurser totalt sett bildar. I detta avseende är utvecklingen i Finland på sin höjd nöjaktig och blir snarare allt svagare än går i en mer positiv riktning.

För den ekonomiska konkurrenskraften består utmaningen av Finlands förmåga att i större omfattning samla och utnyttja både materiella och immateriella tillgångar vid sidan av FUI-verksamheten

Den offentliga makten
bör ha ett starkare
grepp om helheten av
immateriellt kapital

Det immateriella kapitalets och dess delfaktorers framgång utgörs inte heller enbart av de anslag som är de viktigaste enligt strukturpaketet och av organisationernas formella strukturer. Anslagen och strukturerna för FUI-verksamhet och det materiella kapital och strukturkapital som ingår i dem utgör endast en del av framgången inom utbildning och forskning och den konkurrenskraft i fråga om arbete och företagsamhet som denna har möjliggjort. Den höga FUI-anslagnivån och problemlösningen med fokus på strukturer, vilka ansetts som Finlands traditionella styrkor och vilka också framgår av strukturpaketets prioriteringar, har visat sig vara något ensidiga enligt senaste internationella analyser och bedömningar.¹⁹

För att situationen ska kunna korrigeras bör allt större uppmärksamhet ägnas åt helheten av immateriellt kapital (humankapital, socialt kapital, strukturkapital och relationellt kapital) även vid hanteringen av FUI-verksamheten. Utan fungerande hantering av helheten kan en för stor koncentration på FUI-verksamhetens och utbildningens strukturer och materiella resurser leda till funktionella snedvridningar, strategiska eller taktiska deloptimeringar och en kontinuerlig ökning i transaktionskostnaderna för samordning av de olika delarna av systemet. Statsrådet har nyligen genom sitt principbeslut lanserat ett utvecklingsprogram för immateriellt värdeskapande.

FUI-verksamheten bör också granskas som en helhet

Det är svårt att göra noggranna diagnoser och bedömningar eftersom det för närvarande inte finns tillräckliga förutsättningar för en mångsidig och strukturerad utvärdering av FUI-verksamheten som helhet vare sig inom eller utanför systemet. Att på ett kontrollerat sätt avstå från den utgångspunkt som i allt för stor omfattning fokuserar på strukturer och materiella resurser (anslag) och från en sektorerad verksamhetskultur medför en utmaning om att utveckla hanteringen av FUI-verksamheten, som både statsrådet och riksdagen genast bör anta.

För tillfället saknar statsrådet en politik eller en strategi för FUI-verksamheten och -kompetensen för att hantera förändringar i dessa som helhet. Statsrådet har inte heller godkänt någon vidsträckt totalagenda (t.ex. transitionspolitik) som skulle innehålla riktlinjer för innehållet i en övergripande innovationspolitik och en integrerad politik och strategi för forskning, utveckling, innovation och utbildning. De offentliga strukturerna och processerna för hanteringen av dessa är oenhetliga och överlappar på olika sätt statssamfundens strukturer och processer. Forsknings- och inno-

vationsrådet är ett rådgivande expertorgan i anslutning till statsrådet. Med undantag för statsrådet saknas det i Finland emellertid ett organ med det övergripande ansvaret för administrationen, resurserna och helheten av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten och den därtill hörande utbildningen.

I fråga om strukturerna fokuserar regeringens strukturpaket på utbildning och forskning. När det gäller finansiering står innovationsverksamhet också på agenda. Av föregående lösningar följer att utbildning, forskning, kompetens och innovationsverksamhet inte behandlas som helhet i strukturpaketet, utan fokus ligger på att räkna upp enskilda utvecklingsbehov och -åtgärder. Förhållandena mellan de olika delarna av den omfattande helheten av FUI-verksamhet och -kompetens får därför allt för uppmärksamhet. Lösningarna i strukturpaketets utbildnings- och forskningsavsnitt utgör främst en sammanställning av en stor grupp ofullbordade åtgärder i hanteringen av FUI-verksamhet. I en sådan form ger planen inga förutsättningar för ett utvecklingsarbete och en utvärdering av dess slutresultat på ett målinriktat, inriktat och balanserat sätt. Detta medför en risk för att utvecklingsarbetet, i stället för att stöda helheten, fokuserar på enstaka delar av det oenhetliga systemet och mest aktuella frågor.

Vid revisionerna har det snäva och splittrade utvecklingsarbetet framkommit i olika sammanhang särskilt genom följande slags brister eller försummelser:

- utbildnings- och forskningsstrukturerna har snarare kontinuerligt byggts till i stället för att kritiskt ifrågasätta dem
- när det ekonomiska läget blir hårdare är risken att det sker en okontrollerad mot- eller korrigeringsrörelse när man utan en övergripande utgångspunkt och helhetskarta för utvecklingsarbetet strävar efter att snabbt omvandla strukturbundna resurser till besparingar, skalfördelar som större enheter medför eller nya resurser
- för närvarande är hanteringen av FUI-strukturer, -finansiering och -verksamhet som helhet otillräcklig och ineffektiv, och den fokuserar ensidigt på utgångspunkterna för de sektorministerier som är ansvariga för utbildning, forskning och företagsverksamhet.
- trots att de mänskliga resurserna utgör den viktigaste insatsen och resursen för utbildning och forskning, har struktur- och anslagsfrågor ofta prioriterats framför perspektivet på humanresurser som förutsättning för utbildning och forskning och perspektivet har förblivit snävt och sporadiskt
- strukturell utveckling är inte den enda utvecklingsmetoden, utan det viktigaste är verksamhetens kvalitet, som även resultaten

Fokus ska ligga på helhet i stället för delar och på immateriellt kapital i stället för materiellt kapital

och den totala lönsamheten på längre sikt bygger på

- tyngdpunkten för utvecklingen har varit snäv och den bör breddas från strukturer och en ensidig resultatmätning till förbättring av serviceförmågan, kundinriktningen och arbetslivsmot-svarigheten
- vid utveckling av strukturer bör större hänsyn tas till de avvika-nde behoven och förväntningarna inom olika förvaltnings-områden samt efterfråge- och kundinriktningen.

De senaste åren har syftet varit att utveckla utbildningsstruk-turerna från många olika utgångspunkter, genom att i olika sam-manhang i varierande omfattning fokusera på bland annat vikten av utbildningsenheter specialisering, behovet av arbetsfördel-ning och samarbete samt fungerande centraliserade lösningar för administrationen. De specificerade åtgärderna som enligt politik-dokumentet Utbildning och forskning 2011–2016 ska vidtas i aktör-nätets struktur riktar sig till universiteten. Antalet universitet har redan sjunkit från drygt 20 till 14 till följd av vissa strukturåtgärder.

Reformen av utbildningens strukturer och finansiering är en långsiktig process som har flera olika mål och som genomförs på många olika nivåer. Processen omfattar åtgärder av engångska-raktär, periodiserade åtgärder (bl.a. reform av finansieringen av yrkeshögskolor i två skeden), direkta åtgärder (bl.a. strävan att ge en större belöning för resultat och effekter än tidigare) och indi-rekta åtgärder (bl.a. strävan att påverka de funktionella och struk-turella lösningarna för yrkeshögskolorna även genom att förnya finansieringsgrunderna). I praktiken blandas politikåtgärderna med varandra och de påverkar varandras förutsättningar på ett sätt som är svårt att förutse. För att utvecklingen ska kunna kont-rolleras bör allt större uppmärksamhet fästas vid separata reform-projekts sammantagna effekter som kan vara oförutsebara och icke önskvärda. De sammantagna effekterna av separata åtgärder och ändringar i lagstiftningen bör kartläggas noggrant innan några be-slut fattas. För ett bättre grepp om effekterna av utbildningsverk-samheten på den mer omfattande helheten av immateriellt kapital behövs en mer övergripande och mer strukturerad förändrings-ledning och hantering för att styra förändringen av FUI-verksam-hets- och -kompetenshelheten.

Lagstiftningen gällande yrkeshögskolorna reformerades i bör-jan av 2014. Strävan var att i det första skedet påskynda de struk-turella utvecklingsåtgärderna i aktörnätverket genom tillstånds-förfarande samt genom att förnya finansieringssystemet så att det ska stöda den strukturella utvecklingen av nätverket av högsko-lor. En motsvarande reformmodell eftersträvas även i fråga om andra stadiet.

Förändringarna av utbildningsstrukturerna pågår fortfarande: kan helheten hanteras?

Vid granskningen Föregripande, dimensionering och inriktning av utbildnings- och arbetskraftsbehoven (222/2011) framkom att det även på andra stadiet behövs informationsstyrning och frivillighet samt mer förpliktande och mer programmessiga åtgärder som stöder den strukturella utvecklingen av yrkesutbildningen. I enlighet med detta inledde undervisnings- och kulturministeriet i början av 2013 ett åtgärdsprogram för att stärka serviceförmågan på andra stadiet och för att förbättra samarbetet. I programmet genomförs målet för strukturell effektivisering genom att man strävar efter att öka den gemensamma användningen av lokaler, stöd-tjänster och lärarresurser över läroanstaltsgränserna även med högskolor. Den andra utgångspunkten för strukturell utveckling är genomförande av ungdomsgarantin. Detta styr dimensioneringen av nätverket av läroanstalter samt lösningar för placering av läroanstalter. För tillfället är det inte möjligt att bilda en helhetsuppfattning om huruvida de olika delåtgärderna för en vidsträckt utvecklingsverksamhet är tillräckliga. Totaleffekterna av reformerna syns först på längre sikt.

Åtgärder för att utveckla utbildningen har hittills vidtagits främst inom eller mellan enskilda utbildningsstadier. Eftersom de enskilda utbildningsområdena utgör en helhet av olika utbildningsstadier, krävs uppmärksamhet på ett nytt plan i fortsättningen. Rådet för utvärdering av högskolorna (numera Centret för utbildningsevaluering) har inte heller analyserat utbildningssystemet på denna nivå. Den främsta framtidsutmaningen för Centret för utbildningsevaluering, som inledde sin verksamhet i våras, är om centret kan ge en tillräcklig helhetsbild av hur det omfattande systemet fungerar som helhet.

För närvarande utvecklas åtgärder för att föregripa utbildnings- och arbetskraftsbehoven som en del av statsrådets strukturpolitiska program för att stärka verksamheten på arbetsmarknaden och Finlands konkurrenskraft. Målet för programmet är att den föregripande informationen, som tagits fram på många olika sätt, och tillika scenarierna, som innefattar olika alternativ, ska stöda beslut om utbildningsutbudet och skapa bättre förutsättningar för likriktade åtgärder som vidtas av olika aktörer. Vid granskningarna Kvantitativt föregripande, dimensionering och inriktning av yrkesutbildningen (171/2008) och Föregripande, dimensionering och inriktning av utbildnings- och arbetskraftsbehoven (222/2011) upptäcktes att behovet av föregripande inom utbildningen är tydligt, men att det finns brister och motstridigheter i målsättningen. Ingen målsatt nivå hade definierats för de föregripande åtgärderna, utan målsättningarna var främst en beskrivning av hurdant föregripandet är eller hurdant man önskar att det vore. Vid upp-

På andra stadiet behövs informationsstyrning samt mer förpliktande och mer programfokuserade åtgärder

De målsättningar som har uppställts för föregripandet av utbildnings- och arbetskraftsbehoven har preciserats och avsikten är att öka transparensen i den därtill hörande informationen

följningen av granskningarna har det framkommit att de mål som ministerierna har uppställt för föregripandet av utbildnings- och arbetskraftsbehoven har preciserats och förenhetligats, ansvarsfördelningen mellan förvaltningsområdena har förtydligats, organiseringen av föregripandet på ministerienivå har förnyats och en riksomfattande modell för föregripande har utvecklats under ledning av statsrådets kansli. Avsikten är att utöka transparensen i informationen om föregripandet genom att ta fram fler scenarier och införa dessa i diskussionen med intressenter. Målet är att en mer omfattande och djupare samhällelig diskussion ska kunna föras utifrån den föregripande informationen redan i ett tidigt skede av föregripandet.

Strukturreformerna inom sektorforskningen och universiteten medför förändringar långsamt och osäkert

Strukturerna för sektorforskningen förnyades genom statsrådets principbeslut om en totalreform av forskningsinstituterna och forskningsfinansieringen av den 5 september 2013. Beslutet skapar utgångspunkter för en mer strategisk hantering av FUI-verksamheten. Beslutet verkställs för närvarande.

Reformen av sektorforskningens strukturer och finansiering och universitetsreformen är också långsiktiga processer som har flera olika mål och som genomförs etappvis på många olika nivåer. I detta skede är det inte möjligt att bedöma hur reformerna kommer att lyckas. En av kärnutmaningarna i båda reformerna är hur man vid genomförandet av reformerna kan skapa och bibehålla en samarbetskultur som bygger på förtroende samt socialt kapital så att det framöver med hjälp av dessa är möjligt att utnyttja den förnyade strukturen, det nya strukturkapitalet och det mänskliga kunskaps- och kompetenskapitalet på ett effektivare sätt.

Vid uppföljningen av granskningen av behörskandet av universitetens mänskliga resurser framkom att universitetens anställda har förlorat en del av sin identitet i samband med reformen och att de förhåller sig kritiskt till förändringen. Dessutom har de förlorat sin tilltro till universitetens interna förvaltning. Utifrån uppföljande data har universitetsreformen inte heller nämnvärt kunnat bidra till att förnya den strategiska förvaltningen av universitetens verksamhet. Byråkratin anses till och med ha ökat vid universiteten efter reformen.

Verkställandet av reformen inom sektorforskningen är i sin tur förknippat med risker bland annat när det gäller statsrådets kanslis förmåga att organisera komplicerade processer för samordning av forskning samt finansierings- och forskningsorganisationernas

Strukturreformen inom sektorforskningen och universitetsreformen befinner sig i inledningskedet

Åtminstone hittills har universitetsreformen inte nämnvärt kunnat bidra till att förnya den strategiska förvaltningen av universiteten

förmåga att på ett balanserat sätt anpassa sig till nedskärningar i resurserna till följd av omorganiseringen av sektorforskningen. Det finns skäl att övervaka och följa upp båda riskerna under de kommande åren. Förändringen av verksamhetskulturen är viktigare än förändringen av strukturerna och strategierna, men den sker långsamt och kräver många olika stödåtgärder.

I anslutning till de granskningar som organiserats av SRV och de workshoppar som SRV och Sitra arrangerade 2012 i syfte att kartlägga läget för FUI-verksamheten i Finland framkom att FUI-verksamheten behöver granskas både som en gemensam framgångsfaktor och ett strategiskt tillvägagångssätt som hela nationen ska värna om och som en omfattande användning av resurser. Ur båda perspektiven finns det utifrån politikdokumenten även behov av att ta fler genomtänkta risker och att bibehålla transparensen och resultatansvaret i verksamheten.

Utvecklingen under de senaste åren har visat att nya tanke- och verksamhetsmodeller ska sökas i framtiden i stället för att på en allmän nivå öka eller skära ner resurserna för FUI-verksamheten. Som utgångspunkt för modellerna behövs en tydligare definiering av syftet med den offentliga verksamheten. På så sätt är det möjligt att utöka transparensen i finansieringen av FUI-verksamheten genom att förtydliga målen för verksamheten samt att utifrån dessa hantera finansiella risker i en FUI-verksamhet på ett helt nytt sätt.

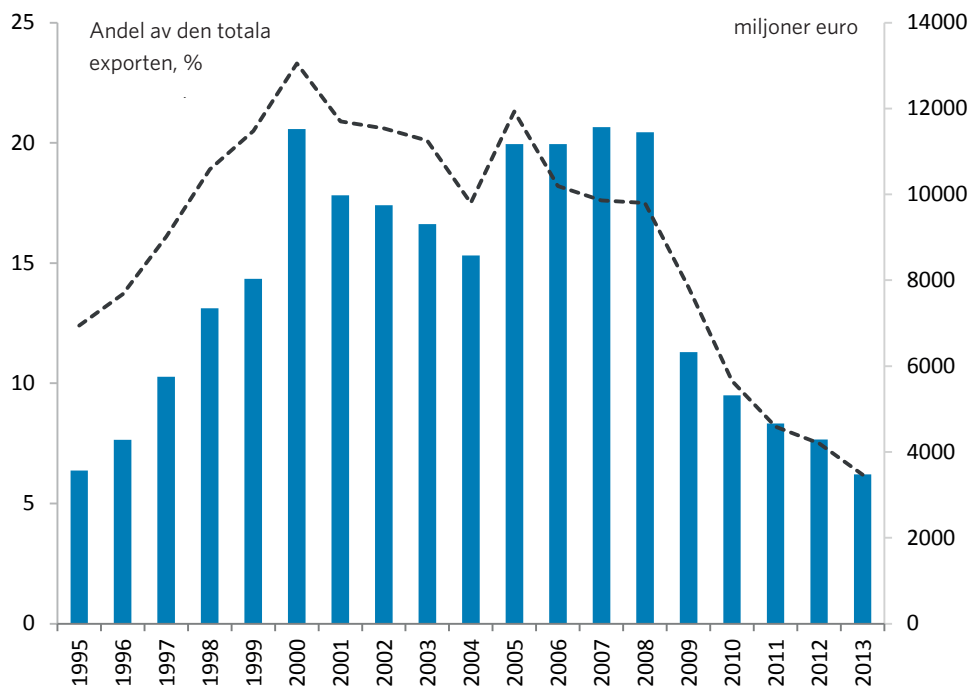
För närvarande bereds ett flertal förnyelser av finansieringen av verksamheten på olika utbildningsstadier. Syftet med förnyelserna är att förtydliga systemen för finansiering av utbildning och att förnya finansieringsgrunderna så att de är mångsidigare (universitet), fokuserar på resultat och effekter (t.ex. sysselsättning av utbildade) och belönar för effektivitet (minskning av andelen de som avbryter sina studier).

Utifrån granskningen av yrkesutbildningens strukturer och finansiering (11/2012) fungerar en indikatorbaserad resultatfinansiering bra som en del av styr- och finansieringssystemet för utbildningen. Det har emellertid förekommit problem i kriteriernas och mätarnas transparens. För att utvecklingen ska vara fortsatt balanserad bör finansieringsgrunderna innefatta belöning för både resultat och kvalitet.

Reformen av utbildningens och forskningens finansiering kräver att syftet med den offentliga verksamheten ska förtydligas och att man ska avstå från öknings- och minskningstänkandet

Nya tanke- och verksamhetsmodeller ska sökas i stället för att på en allmän nivå öka eller skära ner resurserna för FUI-verksamhet

Det är utmanande att förena perspektiven på kunder, kvalitet, resultat och effektivitet i utbildningens och forskningens finansiering



Figur 13: Finlands export av högtekniska produkter 1995–2013.²⁰

Hela FUI-verksamhetens livslängd från insatser till effekter befinner sig i en kris

År 2013 minskade exporten av högtekniska produkter enligt Tullens utrikeshandelsstatistik med en femtedel och var knappt 3,5 miljarder euro. Kategorins andel av Finlands totala export är endast sex procent, jämfört med att den var störst, över 20 procent, i början av 2000-talet. Även inom importen har de högtekniska produkternas andel minskat. År 2013 understeg andelen tio procent. Exporten var knappt 5,6 miljarder euro, det vill säga sex procent mindre än året innan. Figur 13 beskriver den försvagade utvecklingen av Finlands export av högtekniska produkter över en längre tidsperiod.

Siffrorna vittnar om att produktionen av högtekniska produkter och skapandet av nya tekniker som stimulerar nationalekonomin i Finland är allvarligt hotade till följd av strukturomvandlingen inom ICT-sektorn. Även satsningarna på forskning och utveckling (FoU) har minskat redan under flera år. År 2012 uppgick utgifterna för FoU till cirka 6,8 miljarder euro. FUI-utgifterna uppgick till 4,7 miljarder euro inom företagssektorn, till 1,5 miljarder euro inom högskolesektorn och till knappt 700 miljoner euro inom den övriga offentliga sektorn. Jämfört med året innan var minskningen

cirka 330 miljoner euro. De anslag och bevilningsfullmakter som i statsbudgeten för 2014 avsätts till FoU uppgår till 1,96 miljarder euro. Jämfört med året innan är minskningen 42 miljoner euro. Forskningsutgifternas andel av statens utgifter, exklusive kostnaderna för skötseln av statsskulden, utgör 3,8 procent. Den offentliga FoU-finansieringens andel av bruttonationalprodukten utgör uppskattningsvis en procent.

En särskild berättelse till riksdagen (Rapport om granskning och övervakning av finanspolitiken 2014, B 15/2014 rd) av statens revisionsverk lyfter fram revisionsverkets oro över förutsättningarna för en ekonomisk tillväxt i Finland och särskilt förutsättningarna för en potentiell långsiktigare produktionsökning. Utveckling av totalproduktiviteten inom nationalekonomin och, som en viktig del av den, förmågan att på ett effektivt sätt skapa och utnyttja innovationer är de viktigaste faktorerna i detta. Att FUI-verksamheten lyckas är därför allt viktigare som en bidragande faktor till nationalekonomisk tillväxt och välfärd. Dessvärre visar sig flaskhalsarna för ett effektivt utnyttjande av FUI-systemet och innovationerna allt tydligare. Europeiska kommissionen föreslår tämligen likriktade bedömningar som revisionsverket.

Europeiska kommissionen har fäst sin uppmärksamhet vid den försämrade effektiviteten i FoU-utgifterna och vid att FUI-verksamheten koncentreras till alltför få företag.²¹ I en rapport om makroekonomiska obalanser i mars 2014 behandlar kommissionen närmare även betydelsen och effektiviteten i Finlands FUI-verksamhet med tanke på nationalekonomin och de offentliga finanserna.²² Kommissionens rapport lyfter också fram den nedåtgående trenden i företagens FUI-intensitet och att det uppställda målet för FoU-intensiteten (insatserna i FoU utgör 4 % av BNP) är allt längre. En särskild berättelse till riksdagen (Rapport om granskning och övervakning av finanspolitiken 2014, B 15/2014 rd) av statens revisionsverk lyfter fram revisionsverkets oro över förutsättningarna för en ekonomisk tillväxt i Finland och särskilt förutsättningarna för en potentiell långsiktigare produktionsökning. Utveckling av totalproduktiviteten inom nationalekonomin och, som en viktig del av den, förmågan att på ett effektivt sätt skapa och utnyttja innovationer är de viktigaste faktorerna i detta. Att FUI-verksamheten lyckas är därför allt viktigare som en bidragande faktor till nationalekonomisk tillväxt och välfärd. Dessvärre visar sig flaskhalsarna för ett effektivt utnyttjande av FUI-systemet och innovationerna allt tydligare. Europeiska kommissionen föreslår tämligen likriktade bedömningar som revisionsverket.

Med tanke på utnyttjande av innovationer är det inte enbart fråga om organisering av en snävt uppfattad FUI-verksamhet och dess finansiering. Där ska det ur ett bredare perspektiv granskas de mekanismer som skapar kompetens (humanresurser) och ger förutsättningar för utnyttjande av innovationer. När det gäller att införa och förmedla innovationer är till exempel en fungerande konkurrens viktig.

Trots att utvecklingen avmattats och delvis direkt stannat av, är Finlands placering fortsatt bra, särskilt i EU:s statistik över konkurrenskrafter (IUS 2013) och Världsekonominforumets jämförelse. Finland placerade sig bland de tio bästa även i indexet för social utveckling 2014. Allt fler jämförelsebarometrar visar emellertid att utvecklingen och det totala läget i Finland har försvagats (t.ex. IMD 2013, TekBARO 2012). Skillnaderna i resultaten av jämförelserna beror på många olika faktorer, bland annat skillnader i metoderna, ömsesidiga avvikelser i materialens tidsintervall och komplexitet i själva fenomenen som beskrivs.

Svagheterna i mätningen och bedömningen gör att det är svårt att definiera utvecklingsbehov

Effektskedjorna och -mekanismerna för FUI-verksamheten är ofta mycket långsiktiga. Därför är det nödvändigt att vid sidan av mätning av effekter också utveckla mätningen och utvärderingen av humankapital, institutionellt kapital och annat immateriellt kunskaps-, kompetens- och strukturkapital. Finland bör även i framtiden följa med den globala utvecklingen av mät- och utvärderingsmetodik. De senaste analyserna (EU:s INNODRIVE, OECD Knowledge Based Capital 2013, programmet Hållbar nordisk välfärd) visar att Finland inte helt har hängt med i exempelvis den nordiska utvecklingen.

Finlands insatser i utvecklingen av immateriellt kapital har på ett ensidigare sätt riktats till den traditionella FoU-verksamheten jämfört med de övriga nordiska länderna. Samtidigt har det framgått att en betydande del av den utveckling som antas ha åstadkommit av tekniska faktorer snarare kan tillskrivas immateriellt kapital.) De senaste analyserna, bedömningarna och utvecklingstrenderna gör att Finland ur ett mer fördomsfritt och mer strategiskt perspektiv bör analysera hanteringen av immateriellt kapital som helhet, de strukturer som samordnar FUI-verksamhet och de traditionella vetenskaps-, teknik- och utbudsorienterade finansieringsarrangemangen, utan att glömma FUI-verksamhetens långsiktiga karaktär.

Den pågående utökningen av finansieringsgrunderna för universitet och yrkeshögskolor lyfter fram kvalitetsfaktorerna på ett

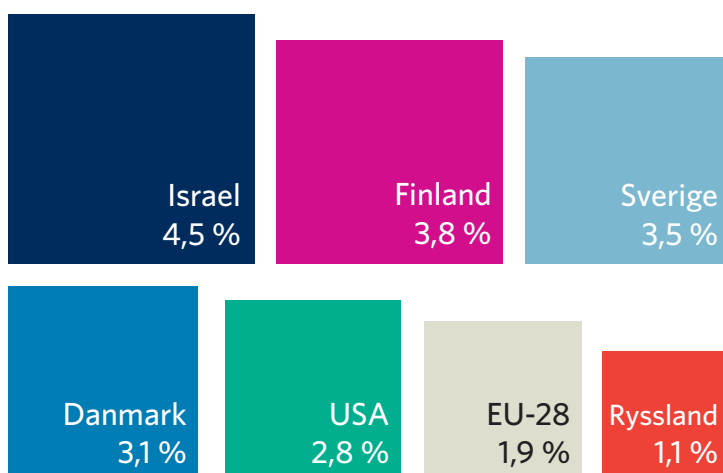
Uppmärksamhet ska fästas vid på vilket sätt den offentliga finansieringen av vetenskap och grundforskning kan fördelas så att den medför praktisk nytta

En betydande del av den utveckling som antas ha åstadkommit av tekniska faktorer kan snarare tillskrivas immateriellt kapital

mångsidigare sätt än tidigare. Betydelsen av effekter och internationalisering kommer att spela en viktigare roll i finansieringsgrunderna. De senaste åren har en del resurser riktats till utvecklingen av mätare för de samhälleliga effekterna av FoU-verksamheten. Såsom Forsknings- och innovationsrådet har konstaterat vid behandlingen av sin senaste programöversikt, tar finansieringsmodellerna inte i tillräcklig omfattning hänsyn till hur forskningsrön kan utnyttjas i exempelvis samarbetet med företag. Utifrån de ovan beskrivna förändringarna ska utvecklingsarbetet med mätare och bedömning påskyndas, men det ska också breddas och omarbetas till en mångfasetterad mätning och hantering av FoU-verksamhetens immateriella kapital och dess transformationer.

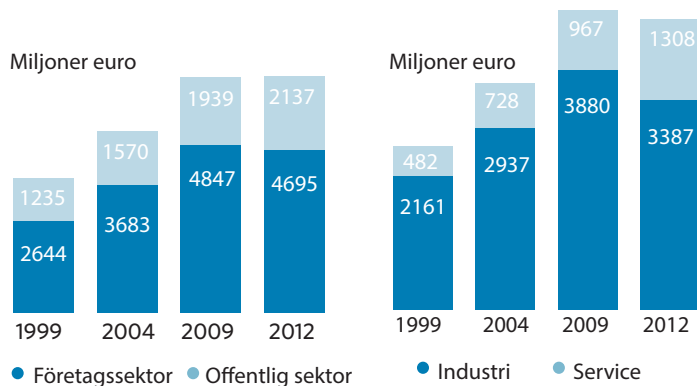
Utvecklingen av finansieringsstrukturerna har varit splittrad och långsam

De offentliga FUI-finansiärerna har nyligen utvärderats. För närvarande förbereder man åtgärder för utveckling av finansieringens innehåll och strukturer. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under åren 2013–2015 trädde i kraft den 1 januari 2013. Vid regeringens överläggningar i mitten av regeringsperioden i februari 2013 beslutade regeringen att ändra lagens giltighetstid till 2013–2014. Regeringen har genom ett rambeslut bestämt sig för att slopa FoU-avdraget efter 2014. Tekes och arbets- och näringsministeriet kommer att göra en utredning av konsekvenserna av FoU-avdragen utifrån uppgifterna för 2013. De första resultaten publiceras vid årsskiftet 2015.



Figur 14: FoU-finansieringens andelar av BNP i vissa länder.

Inga nya åtgärder har beretts när det gäller riktlinjerna i den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet för förtydligandet av arbetsfördelningen i den offentliga tillväxt- och FUI-finansieringen. Den 1 juli 2017 fattades ett beslut om att inrätta en kapitalplaceringsfunktion vid Tekes, som ska koncentrera sig på kapitalplaceringar i företags etableringsskede. I januari 2014 färdigställdes en internationell utvärdering av Finlands Industriinvestering. Utvärderingen innefattade förslag till förtydligande av arbetsfördelningen mellan de aktörer som deltar i finansieringen.



Figur 15: Utveckling av FoU-finansieringen 1999–2012.

Figur 16: Privat finansiering på servicesektorn.

Det beslutades att efter övergångsperioden, senast 2017, överföra Finnveras kapitalinvesteringsverksamhet till ett nytt kapitalinvesteringsbolag som ska underställas Tekes.

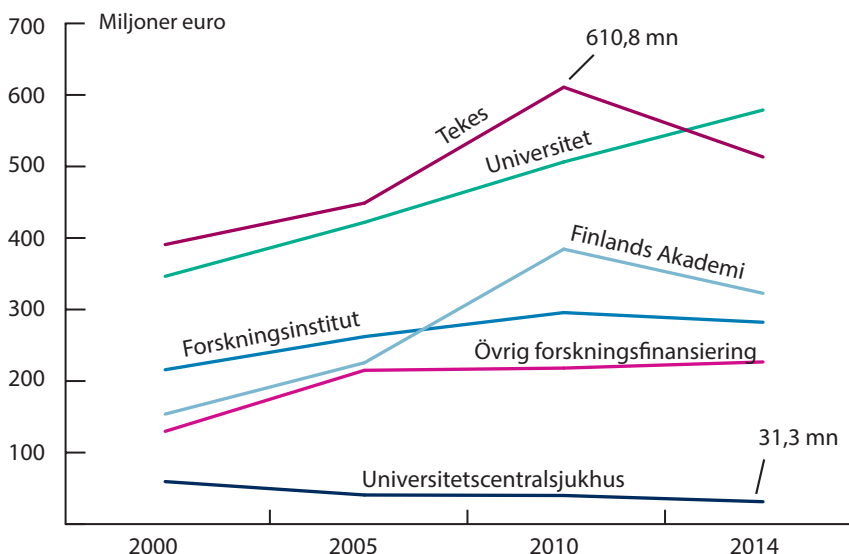
Finansieringen av FoU ökade kraftigt i Finland till 2010. År 2007 beslutade regeringen att öka finansieringen till FoU så att det totala beloppet skulle utgöra fyra procent av bruttonationalprodukten. Målet uppnåddes redan 2009, men orsaken till detta var den ekonomiska lågkonjunkturen och den minskade bruttonationalprodukten. År 2010 var FoU-finansieringen störst, närmare sju miljarder euro. Av detta belopp utgjorde företagets finansiering knappt fem miljarder euro och statens finansiering cirka två miljarder euro.

Ökningen i företagets FoU-utgifter var snabb till 2010. Ökningen har varit snabbare än ökningen i statsfinansieringen och därför har den privata sektorns proportionella andel av finansieringen stigit. År 1999 uppgick FoU-utgifterna inom industrin till cirka 2,6 miljarder euro, men 2010 var de redan över 3,9 miljarder euro. Därefter började ökningen i utgifterna avta och 2012 var de cirka 3,4 miljarder euro.

I Finland beror den nedåtgående trenden i finansieringen främst på att den privata sektorn har minskat sina FoU-investeringar

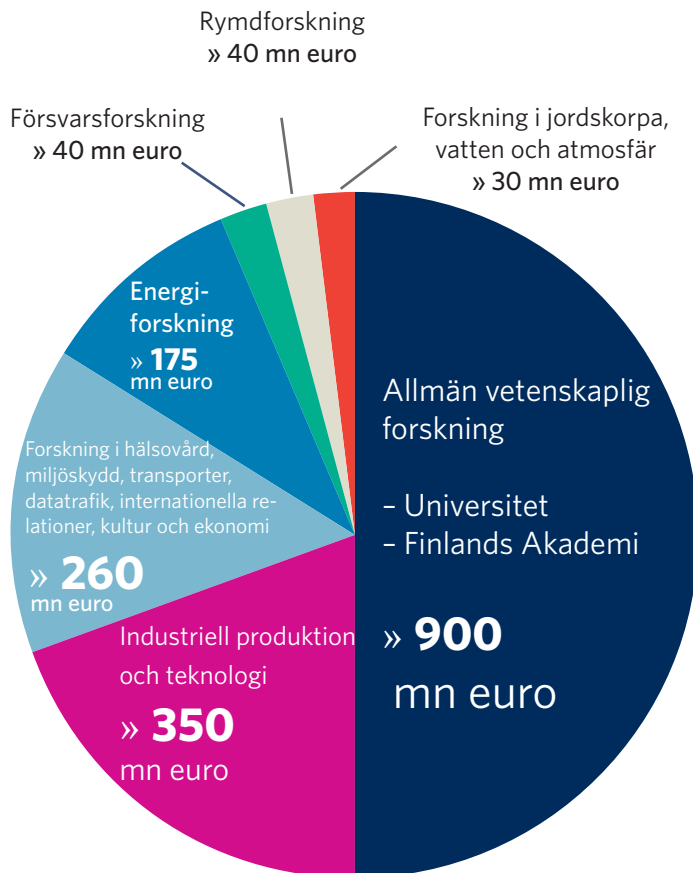
Inom servicesektorn har ökningen i FoU-utgifterna varit ännu snabbare. Utgifterna inom servicen har fortsatt att öka i jämn takt även efter 2010. FoU-utgifterna inom servicesektorn var under 500 miljoner euro 1999, över en miljard euro 2010 och över 1,3 miljarder euro 2012. Ökningen i utgifterna på servicesektorn har emellertid inte helt kompenserat minskningen i utgifterna inom industrin, och efter 2010 har företagssektorns totala kostnader minskat något.

Statens FoU-finansiering var som störst år 2011, totalt närmare 2,1 miljarder euro. Efter 2011 började den totala finansieringen minska och för närvarande är den mindre än två miljarder euro. År 2000 uppgick finansieringen till cirka 1,3 miljarder euro. På 2000-talet har finansieringen via Finlands Akademi och Tekes ökat proportionellt sett mest. År 2014 uppgår Tekes finansiering till 513 miljoner euro och Finlands Akademis finansiering till 322 miljoner euro. Efter 2011 har bådas finansiering minskat. Universitetens finansiering har däremot ökat även under lågkonjunkturen och uppgår till 578 miljoner euro 2014. De statliga forskningsinstitutens finansiering uppgår till cirka 282 miljoner euro 2014. Beloppet har minskat något under de senaste åren. Den övriga forskningsfinansieringen har fortsatt att öka och uppgår till cirka 227 miljoner euro 2014. Universitetscentralsjukhusens forskningsfinansiering utgör ett undantag bland de statliga aktörerna. Den har minskat kontinuerligt och är något över 31 miljoner euro 2014. År 2000 var universitetssjukhusens forskningsfinansiering nästan dubbelt så stor, 59 miljoner euro.



Figur 17: Utveckling av de statliga aktörernas finansiering på 2000-talet.

Närmare hälften av statens FoU-finansiering, omkring 900 miljoner euro, hänförs till allmänt främjande av vetenskaplig forskning, främst till universiteten och Finlands Akademi. En femtedel av finansieringen, ungefär 350 miljoner euro, hänförs till främjande av industriell produktion och teknik. Finansieringen för klassen samhällspolitik och -service (omfattar forskning i bl.a. hälsovård, miljöskydd, transporter och datatrafik, internationella relationer, kultur och ekonomi) uppgår till 260 miljoner euro. Energiforskning finansieras med cirka 175 miljoner euro. För försvarsforskning används drygt 40 miljoner euro, för rymdforskning knappt 40 miljoner euro och för forskning i jordskorpa, vatten och atmosfär knappt 30 miljoner euro.



Figur 18: Fördelning av statens FoU-finansiering.

4 Förverkligande av principerna för god förvaltning

God förvaltning är förutsättningen för en långsiktig, resultatrik och effektiv verksamhet. Bestämmelser om grunderna för god förvaltning inom den offentliga förvaltningen finns i förvaltningslagen. I centrum för iakttagandet av principerna för god förvaltning står ledning och styrning. Viktiga utgångspunkter i förvaltningslagen är därutöver att kunderna hos förvaltningen ska bemötas jämlikt samt samarbete mellan myndigheterna. Med god förvaltning avses även rättidig reaktion på framkomna samhällsliga behov, utan att glömma tillhörande författningsberedning, riskhantering, tillsyn och redovisningsskyldighet.



Figur 19: Perspektiv på god förvaltning.

4.1 Ledning och styrning

Enligt serviceprincipen för god förvaltning ska den som är i kontakt med förvaltningen få de tjänster som denne behöver och myndigheten ska utföra sitt uppdrag på ett resultatgivande sätt. En förutsättning för gott resultat kan anses vara målinriktad ledning och effektiv styrning av verksamheten (management-perspektivet på god förvaltning). I god förvaltning ingår även ledning och styrning genom bestämmelser, som behandlas i ett särskilt avsnitt i årsberättelsen (4.4.).

Styrningssystemen på förvaltningsområdena är överlag på rimligt hög nivå. Vid upprättandet av förvaltningsområdenas strategier bör likväl ekonomiska analyser användas i en större utsträckning och strategierna bör ha en tydlig koppling till ekonomiplaneringen. Antalet strategier bör granskas kritiskt. Det är också viktigt att tänka på verkställandet.

Bedömningen av effekterna av förvaltningsområdenas verksamhet bör vidareutvecklas. Enligt revisionsverkets uppfattning bör i synnerhet målsättning och utvärdering av utfallet förbättras. Dessutom ska även nyckeltalen för resultat och ekonomi preciseras ytterligare.

Förvaltningsområdenas fonder står utanför statens budgetekonomi och de kan vara ekonomiskt mycket betydande. Ministerierna bör skärpa styrningen av fonderna inom sitt förvaltningsområde och ingå resultatavtal inklusive resultatmål med dem. Riskbedömningen för de ekonomiskt betydande fonderna ska utvecklas.

Styrningssystemen bör utvecklas genom att tydligt fastställa ansvarsfördelningen och chefs position. Förvaltningsövergripande styrning utgör ett verkligt problem. Avsaknaden av egentliga ledningsförhållanden medför att ingen de facto leder verksamheten. Detta leder till att verksamheten blir ineffektiv. Dessutom leder det till ”silofiering”, det vill säga att förvaltningsgrenarna enbart sköter om sitt eget verksamhetsfält och den förvaltningsövergripande verksamheten blir lidande. Utifrån 10 § i förvaltningslagen (434/2003) innebär kravet på god förvaltning även att myndigheterna aktivt vill och kan samarbeta med varandra.

Insatserna för att utveckla förvaltningen ska vara planerade och basera sig på en tydlig uppfattning om målen. När det gäller förvaltningsövergripande utveckling behövs mekanismer för dialog och samarbete mellan förvaltningsområdena. Åtgärderna ska genomföras systematiskt så att man vid införande av nya system eller funktioner noga ser till att dessa fungerar samt organiserar resultatbedömningen och -uppföljningen.

Styrningssystemen på förvaltningsområdena är på rimligt hög nivå

Förvaltningsövergripande styrning kan leda till att ingen egentligen leder verksamheten

Förvaltningarnas styrningssystem möjliggör resultatgivande verksamhet, men det finns behov av utveckling

Utifrån revisionsverkets granskningar av styrningssystemen skapar systemen relativt goda förutsättningar för fastställande av resultaten och ansvarsfördelningen i förvaltningsområdenas verksamhet. Uppföljningarna visar också att ministerierna har fortsatt att utveckla sina styrningssystem. Med tanke på styrning och ledning kan ändå följande utvecklingssynpunkter påtalas.

Revisionsverkets granskningar av styrningssystemen har riktats till följande förvaltningsområden 2009–2014:

- Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde (196/2009)
- Styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde (223/2011)
- Styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde (234/2011)
- Styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde (220/2011)
- Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde (19/2012)
- Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde (12/2013)
- Styrningssystemet på finansministeriets förvaltningsområde (9/2014)
- Styrningssystemet på kommunikationsministeriets förvaltningsområde (14/2014)

På många förvaltningsområden presenteras ett otal olika strategier. Då föreligger en risk för att strategierna överlappar varandra, innehållet är motstridigt sinsemellan eller ger upphov till komplicerade och ekonomiskt förkastliga planeringsprocesser. Utifrån observationerna vid granskningarna har ekonomiska analyser inte utnyttjats tillräckligt vid utarbetandet av strategierna och strategiernas ekonomiska konsekvenser har inte heller bedömts i tillräcklig uträkning. I vissa fall saknas koppling mellan strategiprocessen och ekonomiplaneringen. Ett stort antal olika strategier kan även leda till att verkställighetsperspektivet inte alltid lyfts fram tillräckligt.

På förvaltningsområdena presenteras i sig välmotiverade mål för de sociala effekterna som omfattar hela sektorn. Dessvärre är antalet mål ofta för stort, och målen är väldigt generella: i stället för egentlig målsättning, beskriver målen den normala verksamheten inom området. På basis av observationerna uppkommer ibland inga logiska och tydliga målhierarkier. Således får ämbetsverken och inrättningarna som står under ministeriets resultatstyrning inga resultatmål som har tydligt härlett från målen för samhällelig effekt, vilket är en grundläggande förutsättning för lyckad resultatstyrning. Processerna för resultatstyrningen har likväl de senaste åren utvecklats på flera ministeriers förvaltningsområden och även målsättningen har förbättrats.

Ett betydande problem med tanke på styrningen och ledningen är även att målnivån för de samhällliga och funktionella målen inte alltid framgår på ett tydligt sätt och att bedömningen av målutfallet inte får tillräcklig uppmärksamhet. Kopplingen mellan målen och resurserna läggs inte fram. Trots att man i flera projekt inom Statistikcentralen och förvaltningsområdena de senaste åren har tagit fram olika metoder för produktivitetmätning är det sällan som nyckeltal för produktiviteten presenteras. Detsamma gäller de ekonomiska nyckeltalen. Bedömningar av effekterna v förvaltningsområdets egen verksamhet görs mycket sällan. Det har emellertid skett en positiv utveckling i presentationen av uppgifterna om effekterna (mål, bedömning av utfallet och motivering av bedömningen) i regeringens årsberättelse.

De fonder som står utanför statsbudgeten innebär en avvikelser från principen om budgetens fullständighet, med andra ord en inskränkning av riksdagens budgetmakt. En del av fonderna har en stor ekonomisk betydelse, och fondernas verksamhet medför även betydande ekonomiska risker där det vid granskningarna av styrningssystemen har uppdagats brister i hur dess risker identifieras, utvärderas och presenteras. Förvaltningen och funktionen av de olika fonderna inom ministeriernas förvaltningsområden har inte utvecklats enligt samordnade principer. Ministerierna ingår inte resultatavtal med samtliga fonder, varigenom fonderna saknar tydliga resultatmål.

Förutsättningarna för resultatriktad ledning och styrning bör utvecklas

Resultatriktad verksamhet utgår från att den som leder verksamheten har de rätta befogenheterna samt tillräckliga resurser och medel. I effektivitetsrevisionen av den offentliga rättshjälpen (5/2014) konstaterades att direktörernas ställning och behörighe-

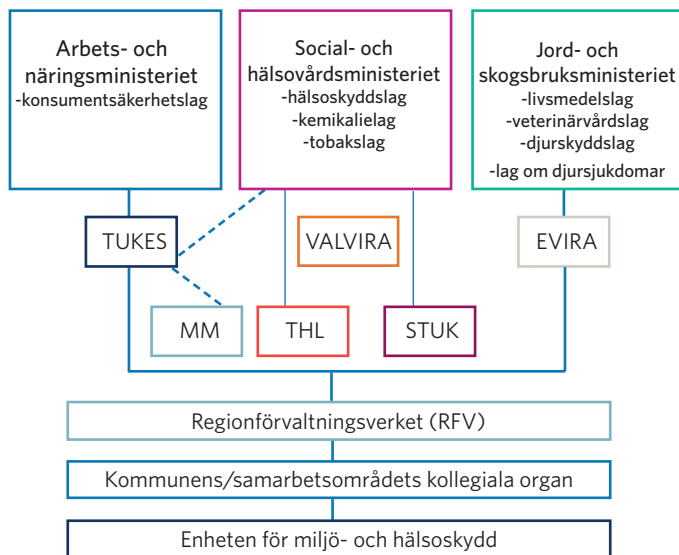
ter bör förtydligas, om sättet att organisera den offentliga rättshjälpsverksamheten, som utgörs av rättshjälpsdistrikt, bevaras även i framtiden.

Varje rättshjälpsdistrikt leds av en direktör för rättshjälpsverksamheten och rättshjälpsbyråerna av ledande offentliga rättsbiträden. Direktören ansvarar för förverkligande av resultatmålen för sitt eget distrikt och, som en av parterna i resultatförhandlingar som berör direktörens distrikt, för att de fastställda resultatmålen i resultatavtalet uppnås. Detta ansvar omfattar även arbetsuppgifter som inte kan skötas utan verktyg för att styra rättshjälpsbyråerna och för att vid behov ingripa i byråernas verksamhet. För närvarande saknas sådana verktyg. Starkare styrning från justitieministeriet skulle stöda direktörerna gentemot byråerna.

För verksamheten inom miljö- och hälsoskyddet ansvarar social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och arbets- och näringsministeriet. Miljö- och hälsoskyddet i kommunerna styrs både av ministerierna och av de centrala ämbetsverken och regionförvaltningsverken. För det egentliga fältarbetet ansvarar främst kommunerna.

Verktyg för ledningen saknas

Förvaltningsövergripande ledning och styrning medför utmaningar



- TUKES = Säkerhets- och kemikalieverket
- Valvira = Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
- Evira = Livsmedelssäkerhetsverket
- THL = Institutet för hälsa och välfärd
- STUK = Strålsäkerhetscentralen
- Miljöministeriet (MM) styr TUKES vid verkställandet av kemikalielagen. (www.stm.fi)

Figur 20: Organisering av miljö- och hälsoskyddet.

Vid granskningen av miljö- och hälsoskyddet (7/2014) framgick att, trots att det har skapas en del officiella och inofficiella metoder för samarbetet mellan ministerierna och de centrala ämbetsverken, kan emellertid inget av de ministerier som deltar i verksamheten klart sägas leda miljö- och hälsoskyddet som helhet. Samtidigt fokuserar de centrala ämbetsverken alltjämt på sina egna uppgifter och roller. Totalansvaret för ledningen av verksamheten har inte fastställts för en ansvarig aktör. I och med den differentierade förvaltningsmodellen har den mängd anvisningar som centrala ämbetsverk riktar till lokala myndigheter blivit omfattande och styrningen har inte samordnats i tillräcklig utsträckning.

Det är rationellt att på olika förvaltningsnivåer eftersträva resultat genom nätverk och nätverkande samarbete. Genom att styrningen omfattar många aktörer är det viktigt att se till att volymen av styrningsmeddelanden i aktörsnätverket inte blir ohanterbar. Nätverksorganiserad styrning av verksamhet som inbegriper flera myndigheter är en av utmaningarna för utvecklingen av styrningssystemen.

Föremål för effektivitetsrevisionen av ärendehantering och digital arkivering (11/2014) var de centrala styrande instanserna inom arkivväsendet, det vill säga arkivverket som den myndighet som verkställer och styr arkivering, undervisnings- och kulturministeriet som styr arkivverket och finansministeriet som utvecklar och styr den allmänna informationsförvaltningen och informationssystemen. Vid granskningen framgick att de mål som ställts för ärendehantering och den digitala arkiveringen har uppnåtts långsamt. Orsaken antogs vara att de ministerier som svarar för främjande av digital arkivering inte var tillräckligt engagerade i frågan och därför inte hade fattat tydliga beslut för att målen skulle uppnås. De berörda ministerierna saknade även en gemensam ambition för den digitala arkiveringen. Målen baserade sig på de enskilda aktörernas egna utgångspunkter och hade olika omfattning sinsemellan.

De ministerier som styr den digitala arkiveringen och ärendehantering har inte träffats vad gäller de viktigaste punkterna och många identifierade utvecklingsfrågor har inte åtgärdats. Detta kan bero på att det inte har varit möjligt att tillräckligt tydligt utse en beslutsfattare för ett problem eller att beslutsfattaren av någon anledning har varit ovillig att fatta beslut i frågan.

Utifrån granskningen saknas ett övergripande grepp i utvecklingen av ärendehantering och den digitala arkiveringen. Enligt revisionsverket ska de viktigaste aktörerna inom styrningen av den digitala arkiveringen i samråd fastsälla uppgifterna och åtagandena för varje aktör till de delar där den pågående reformen av arkivlagen inte ger tydliga lysningar. Dessutom ska övergången till

Fördelningen av ledningsansvaret kan vara oklar

En gemensam ambition saknas ibland

digital arkivering påskyndas de närmaste åren genom en genomförandeplan som är bindande för alla parter. De för en effektiv verksamhet och beslutsprocess viktigaste nyckel- och substansfrågorna inom digital arkivering och de grundläggande problemen och auktoritetsfrågorna inom utvecklingen av verksamheten ska framtida hänvisas till ministeriernas kanslichefsmöten för avgörande.

Långsiktig och systematisk utveckling av infrastrukturen av verksamhetsställen

Granskningen av rättshjälpen (5/2014) riktades till utvecklingen av nätverket av rättshjälpsbyråer. Vid granskningen noterades att utvecklingen inte bygger på en riksomfattande eller en specifik totalplan för varje rättshjälpsdistrikt som skulle fastställa omfattningen av nätverket av byråer och verksamhetsställen, den regionala placeringen, byråernas och verksamhetsställets storlek och personalstruktur samt tjänsternas innehåll på de olika verksamhetsställena. Utvecklingen har på så vis inte grundat sig på en samlad bedömning av behovet och tillgången till rättshjälpstjänster inom landet eller distriktet. De principiella utgångspunkter och förutsättningar som sammanslagningarna har byggt på har inte heller antecknats i ett enhetligt dokument. Rättshjälpsbyråer har främst slagits samman i den ordning ledande offentliga rättsbiträden har gått i pension eller till andra uppgifter. Det hade behövts en totalplan för omfattningen av nätverket av byråer och verksamhetsställen, den regionala placeringen, byråernas och verksamhetsställets storlek och personalstruktur samt tjänsternas innehåll på de olika verksamhetsställena och använda planen som underlag för utveckling av nätverket av offentliga rättshjälpsbyråer.

Vid granskningen av statens IT-servicecentraler (3/2013) uppdagades att bildningen av organisationer av servicecentertyp för hanteringen av ICT inom de olika förvaltningsområdena eller för statsförvaltningens gemensamma behov har varierat från fall till fall och att de lösningar som skapats har varierat. Detta har gett upphov till servicecenterspecifika speciallösningar och särdrag i deras verksamhet. Enligt granskningen varierar också styrningen från ministeriet från fall till fall, vilket snarast har bidragit till att öka skillnaderna i styrningen av servicecentren.

Vid granskningen konstaterades också att det, i motsats till planerna, inte hade tagits fram gemensamma resultatindikatorer för IT-servicecentren i samband med grundandet av Statens IT-servicecentral. Inga beslut har fattats för att harmonisera begreppen, inga åtgärder har vidtagits för samordning av de olika förvaltningsområdenas servicecenter och inga verktyg har tagits fram för jäm-

Ingen samordnad utvärdering har planerats

förelser av verksamheten. Därmed saknas en ackumulerad bas av tillförlitlig och jämförbar information för utvärdering av IT-servicecentrens verksamhet, effektivitet och ekonomi.

De gamla systemen ska bibehållas tills de nya fungerar

Vid granskningen av styrningssystemet på kommunikationsministeriet (14/2014) framkom att en särskild utmaning för ordentlig planering, ledning och rapportering var att nya trafikpolitiska begrepp införs på kort varsel på området. Definitionerna och innehållet i de nya begreppen har inte alltid varit tillräckligt välutvecklade och tydliga jämfört med de tidigare, vilket medför en risk för svag styrning av helheten.

Ett exempel på detta är den i sig kloka strävan efter en övergång till ett trafiksystemkoncept där systemet är sammanställt av flera komponenter som kan styras på olika sätt. Det tar tid att ta fram både tydliga styrningsmetoder och resultatindikatorer för denna helhet. Därför vore det viktigt att de tidigare data- och styrningssystemen som beskriver trafikledernas skick inte frångås i styrningen förrän det finns ersättande system för beskrivning av den mer omfattande trafikpolitiska helheten och dessa system har befunnits vara fungerande.

4.2 Risker och statens ekonomiska ansvarsförbindelser

Med risk avses möjligheten att det sker något ogynnsamt. Privata aktörer ansvarar för följderna av sina egna riskfyllda åtgärder och beslut. I enlighet med statens karaktär är dess ansvar mer omfattande än de andra aktörernas. Staten kan vara tvungen att ta ansvar även när en annan har orsakat en ogynnsam situation och inte kan ansvara för skadorna.

Omständigheter som inte är beroende av människan kan också orsaka oönskade situationer och väcka frågan om det endast är den skadelidande som ska ansvara för skadan eller om ansvaret också ska fördelas på staten. Staten har målmedvetet avstått från ansvaret till exempel i översvämningsskador i syfte att de enskilda personernas eget ansvar för att förebygga och minska risker inte helt ska försvinna. Ekonomiskt bästa resultat kan nås endast om riskerna och deras eventuella kostnader beaktas till fullt belopp på alla beslutsnivåer.

Syftet med företags risktagning är att nå vinst, men vid misslyckande kan företaget gå i konkurs och ägarna, som har befriats från sitt ansvar, kan inleda ny verksamhet. Staten kan också på motsvarande sätt sträva efter samhälleliga fördelar genom målmedveten risktagning. Staten kan emellertid inte befrias från sitt ansvar genom konkurs, utan den kan vara tvungen att i sista hand bära ansvaret även i en svår situation.

I vilka situationer statens kostnadsansvar gäller finns det skillnader från fall till fall. Statens ansvar är det mest direkta och det mest förpliktande i fråga om kommande kostnader exempelvis vid beställningar. Sådant direkt kostnadsansvar är också sällan förknippat med nämnvärda risker för oförväntade kostnader, eller så kan riskerna åtminstone hanteras genom god ekonomiförvaltning. På samma sätt är ansvaret vanligen förpliktande när staten själv tagit eller orsakat risken antingen avsiktligt eller på något annat sätt. När det gäller risktagning finns det i sin tur en stor möjlighet till prövning när statens behov av att reagera följer av andra parter åtgärder, naturkatastrofer eller andra orsaker utanför staten och staten inte har ingått några förbindelser i förväg. I så fall kan ansvaret ofta i stor utsträckning bero på svårt hanterbara tillfälliga riskfaktorer, men det kan också vara en följd av en tidigare känd utvecklingstrend (t.ex. befolkningsförändring).

Statens ekonomiska ansvar är mer omfattande än de andras och gäller i sista hand

Staten kan sträva efter samhälleliga fördelar genom målmedveten risktagning

Att ansvaret är direkt eller att det beror på tillfälliga faktorer är ett av de väsentligaste kännetecknande dragen för statens ansvar. Ansvarsförbindelserna kan grupperas även på andra grunder. En viktig grund är om ansvaret bygger på ett avtal, en författning eller någon annan offentligt uttalad grund eller om det är fråga om en underförstådd förväntan på att staten i sista hand ska stå för kostnaderna. Polackova har utifrån dessa dimensioner presenterat statens ansvarsförbindelser i en fyrfältstabel (figur 21).²³

Ansvarsförbindelser	Direkta	Beroende av tillfälligheter
Uttalade	t.ex. Upphandlingsorder	granskning: Exportfinansiering
Underförstådda	t.ex. Anpassning efter befolkningsförändringar oavsett författningsbakgrund	granskning: Hantering av och ansvarsfördelning för fartygsoljeskador på Finska viken

Figur 21: Klassificering av statens ansvarsförbindelser

Övervägd risktagning från staten borde motiveras särskilt bra

I fråga om offentligt uttalade ansvarsförbindelser kan det av statsförvaltningen förutsättas betydligt större medvetenhet om riskerna och de fördelar som kan uppnås än i fråga om underförstådda ansvarsförbindelser. Kretsen av händelser som kan orsaka underförstådda ansvarsförbindelser är oändligt stor och på så vis okontrollerbar. De mest sannolika av dessa bör identifieras och man ska förbereda sig på dem i den utsträckning det ekonomiskt eller i övrigt är rationellt.

Revisionsverket granskade två mycket olika verksamheter som bägge har samband med sådana av statens ansvarsförbindelser som beror på tillfälligheter enligt figur 21: finansiering av export (revisionen pågår) och hantering av och ansvarsfördelning för fartygsoljeskador på Finska viken (2/2014). I exportfinansieringen är statens ansvar offentligt uttalat och bygger på avtal. Vid fartygsoljeskador

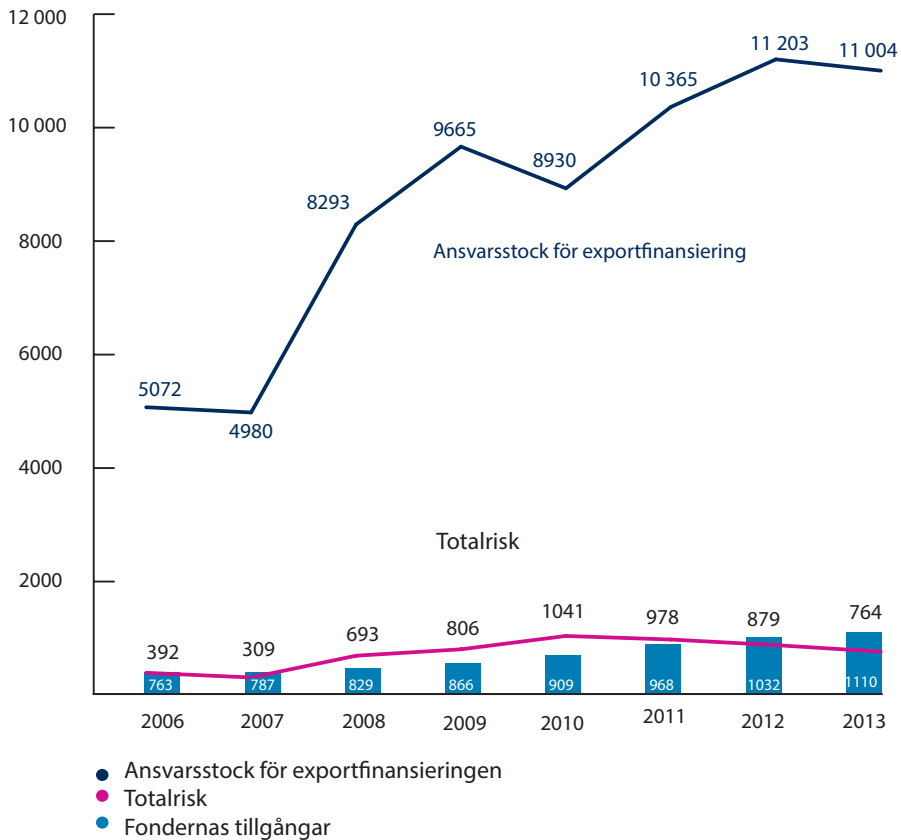
är ansvaret i sin tur underförstått, men i praktiken starkt tillägnat. Trots skillnaderna, beror riskerna och statens eventuella ansvar i båda fallen på faktorer utanför staten, och de kan vara väldigt stora och uppgå till hundratals miljoner euro eller rentav miljarder euro. Båda har dessutom en fond som antingen finansierar åtgärder för att förebygga risker, betalar ersättningar eller i övrigt täcker det redan uppkomna ansvaret.

Det finns ingen tillräckligt omfattande information att tillgå om riskerna och fördelarna i exportfinansieringen

Via Finnvera, som ägs av staten, och dess dotterföretag deltar staten i exportfinansieringen för företag genom tre finansieringsformer: exportgarantier, ränteutjämning och exportkrediter. Med till exempel exportgarantier, som är den viktigaste av dessa, avses avtal och förbindelser som staten ansvarar för och som beviljas med tanke på risken för förlust inom exporten eller på grund av investeringar i utlandet. Här finns det sålunda en riskfaktor som inte beror på staten, det vill säga misslyckad exporthandel, vars konsekvenser staten ansvarar för genom offentligt uttalande. Ansvarstagningen sker emellertid inte utan vederlag, utan exportfinansieringen bör som helhet vara självbärande för staten genom uppburna avgifter. I enskilda fall kan risken emellertid realiseras även till ett stort kostnadsansvar som i betydande mån överskrider de avgifter som staten har erhållit för det aktuella finansieringsarrangemanget och, i värsta fall, även alla de intäkter som staten har erhållit för exportgarantierna. Som buffert för sådana risker finns det två fonder vars syfte är att säkerställa att Finnveras förbindelser ska kunna uppfyllas och att utjämna eventuella större årliga obalanser mellan intäkter och kostnader på längre sikt.

Figur 22 beskriver ansvarsstocken för exportfinansiering (exportgarantier och specialborgensförbindelser) inom staten, de beräknade årliga riskerna i ansvarsförbindelserna och fondernas tillgångar för täckning av riskerna. Åren 2006–2013 har ansvarsstocken ökat betydligt, från drygt fem miljarder euro till cirka elva miljarder euro. Av denna anledning har de beräknade riskerna ökat, men inte i helt samma förhållande som ansvarsstocken. Liknande utveckling gäller fondernas tillgångar som under 2006 klart överskred den beräknade totalrisken, men som sedan stabiliserades till samma nivå som risken och som nu överskrider totalrisken i någon mån. Även i detta hänseende är det emellertid beaktansvärt att totalrisken beräknas ha minskat 2010–2013, trots att ansvarsstocken samtidigt har ökat betydligt.

Åren 2006–2013 har ansvarsstocken ökat från drygt fem miljarder euro till cirka elva miljarder euro



Figur 22: Ansvarsstock och totalrisk för statens exportfinansiering samt fondernas tillgångar 2006-2013²⁴

Statens ansvarsstock kan ännu höjas betydligt genom redan fattade beslut. Under den pågående revisionen uppskattade arbets- och näringsministeriet dessutom att behovet av finansiering kommer att öka även efter de fattade besluten. Ansvarsstocken kan fördubblas eller tredubblas genom behovsprövning om de nuvarande riktlinjerna följs.

Om staten på förhand förbinder sig till en viss medveten risk, förutsätter ett ansvarsfullt beslut inte enbart medvetenhet om riskbeloppet utan även att risktagningen ska ge mer nytta än vad den kostar. Syftet med exportfinansieringen är att enligt lagen därom främja och utveckla företags internationalisering och exportverksamhet. Vid revisionen framkom utvecklingsbehov i fråga om utredning av såväl riskbeloppet som de erhållna fördelarna.

Totalrisken beräknas med hjälp av en modell som är känslig för de valda standardvärdena. Vid den pågående revisionen konstaterades det att arbets- och näringsministeriet som ledare av verksamheten inte har haft en tillräcklig detaljerad uppfattning om hur be-

räkningsmodellen fungerar och på så vis inte om den beräknade riskens känslighet för olika utgångsvärden. Dessutom är det svårt att beräkna risken på grund av ett litet antal finansieringsobjekt, varför den statistiska riskmodellen inte fungerar ordentligt. Därför finns det skäl att ta fram även annan information om risken än att presentera endast en skenbart exakt risksiffra.

Vid revisionen konstaterades tillsynen över finansieringen av exporten vara bristfällig, vilket gör riskhanteringen mer problematisk. Enligt författningarna ansvarar arbets- och näringsministeriet för tillsynen, men ministeriet har inte haft tillräckliga kvantitativa eller kvalitativa resurser för denna uppgift. Man bör ordna en trovärdig tillsyn över finansieringen för Finnvera, antingen i form av ministeriets egen funktion eller på något annat sätt om Finansinspektionen inte tar över uppgiften.

Uppfattningen om de fördelar som exportfinansieringen medför har inte heller grundat sig på en tillräckligt omfattande information. Det är säkert svårt att på ett tillförlitligt sätt utreda hur stor del av exportaffärerna skulle bortfalla om statens exportfinansiering vore mindre. Att exportfinansieringen är självbärande anses ha förverkligats bra och därför har man inte velat begränsa ökningen av ansvarsstocken, eftersom risken anses vara att exportverksamheten försvåras betydligt. Eftersom statens ansvarsstock redan nu är stor och kommer att öka ytterligare, är det nödvändigt att få mer hållbara bevis på fördelarna med exportfinansieringen.

Statens risk i exportfinansieringen ska kunna minska genom att man begränsar antalet statliga ansvarsförbindelser, men dess eventuella samhällsliga kostnad kan vara minskad export. Staten är med andra ord tvungen att söka balans mellan statsfinansiella och samhällsliga kostnader för och fördelar med exportfinansieringen. Ett sådant prövningsbaserat val kan inte alltid göras lika direkt, till exempel när det gäller hanteringen av fartygsoljeskador.

Fartygsoljeskador kan orsaka staten svårt hanterbara ansvarsförbindelser som kan uppgå till miljarder euro

Vid hanteringen av fartygsoljeskador finns det inget direkt valbart bytesförhållande mellan risker och dess kostnader samt fördelar. Till exempel på Finska viken är staten tvungen att anpassa sig till att oljetransporter, som främst är utländska, medför en viss risk för skärgårdsnaturen. Staten kan emellertid genom olika metoder sträva efter att minska den verkliga risken som hänför sig till detta. På samma sätt som vid exportfinansieringen kan och ska användningarna av hanteringsmetoderna vid fartygsoljeskador, trots skillnaderna i utgångsläget, granskas med tanke på ekonomisk ändamålsen-

lighet. Vid hanteringen av fartygsoljeskador är det inte enbart fråga om val av en optimal nivå för hanteringskostnaderna utan även om prövning av vilka instanser kostnaderna bör riktas till.

Den vedertagna principen vid miljöskador är att den som förorenar ska betala. Vid fartygsoljeskador är principen inte till alla delar tillräckligt heltäckande. För att förebygga och begränsa fartygsoljeskador är det både för miljön och för ekonomin rationellt att vidta många slags beredskapsåtgärder, som orsakar kostnader redan innan några olyckor har hunnit inträffa. Dessa på förhand vidtagna beredskapsåtgärder gynnar alla oljetransportörer, dock i större utsträckning de aktsamma än de oaktsamma, och det är inte rimligt att i efterhand rikta alla kostnader för beredskapsåtgärderna till den som i sista hand orsakat olyckan. Till exempel har en stor del av oljebekämpningsfartygen kunnat dödas innan man ens varit tvungen att använda dem vid oljeskador. Därför är det motiverat att granska fördelningen av kostnaderna för beredskapsåtgärderna inför oljeskador separat från fördelningen av de egentliga kostnaderna för förebyggande av olyckor. Principen att den som förorenar ska betala ska kompletteras med principen att den som orsakar risker ska betala.

Hanteringen av fartygsoljeskador på Finska viken omfattar många slags åtgärder för att minska risken för föroreningar vid stränderna och skador för levande organismer (bl.a. författningsstyrning, sjötrafikstyrning, farledshållning, lotsning, inspektion av fartyg samt anskaffning och underhåll av bekämpningsmateriel och avfallshanteringsutrustning som lämpar sig för olika sjöområden). Målet är att förebygga oljeskador eller, om en olycka inträffar, på ett effektivt sätt avgränsa skadan och i sista hand på ett effektivt sätt kunna avlägsna oljeavfallet från stränderna och förstöra det.

Kostnaderna för dessa beredskapsåtgärder bör i princip riktas till de som har orsakat risken för oljeolyckan. I praktiken är det inte helt möjligt att förfara på detta sätt: merparten av riskerna på Finska viken orsakas av utländska aktörer på internationellt vatten och det är inte möjligt att ta ut några riskavgifter av dem. Situationen avviker betydligt från exempelvis möjligheterna att ta ut ersättning för riskkostnader av de kärnkraftverk som är verksamma inom Finlands område.

Vid oljetransporter har principen att den som orsakar risker ska betala delvis kunnat förverkligas genom att ta ut oljeskyddsavgifter för importerad olja som transporteras via Finland. Avgifterna redovisas till oljeskyddsfonden. Problemet är att avgiften i praktiken hänförs till endast ett finländskt oljeföretag och att den därför täcker endast en liten av risken. Staten har således varit tvungen att stå för en betydande del av kostnaderna för bered-

Principen att den som förorenar ska betala är inte tillräckligt heltäckande vid fartygsoljeskador

Staten har varit tvungen att stå för en betydande del av kostnaderna för beredskapsåtgärderna vid oljerisker

skapsåtgärderna. I princip kan situationen jämföras med att staten vid bekämpning av vilka som helst externa säkerhetsrisker ska stå för sådana kostnader som inte kan tas ut av andra.

I fråga om inriktningen av kostnaderna för beredskapsåtgärder vid oljerisker finns det på så vis sådana sätt att avgöra frågan som kan motiveras även på en mer allmän nivå. Vid revisionen upptäckte revisionsverket emellertid att varken de principer som påverkar läget eller de praktiska lösningarna har granskats på ett systematiskt och dokumenterat sätt. Revisionsverket har rekommenderat att en finansieringsstrategi läggs upp för oljeskyddsfonden. Som en del av detta är det nödvändigt att granska ansvarsfördelningen mellan staten och de som orsakar risker i fråga om kostnaderna för förebyggande av skador. I anslutning till detta rekommenderade revisionsverket att miljöministeriet dessutom kartlägger möjligheterna att utvidga betalningsunderlaget för tillgångar som ska samlas till oljeskyddsfonden, på så sätt att principen att den som orsakar risker ska betala förverkligas bättre än numera.

Om en stor fartygsoljeolycka inträffar så att oljebekämpningen i det första skedet misslyckas, kan de egentliga olyckskostnaderna, utifrån en beräkning som gjordes vid revisionen, i värsta fall uppgå till några miljarder euro. Sannolikheten för en sådan situation anses inte vara liten: På Finska viken är tankerfrekvensen till och med större än vid Hormuzsundet och vattenståndet är lågt, vattenområdet oenhetligt och den övriga fartygstrafiken stor. Vid en olycka har ägaren av fartyget och fartygsvärden alltid entydigt det primära ansvaret. Vid mycket stora olyckor ersätts alla kostnader emellertid inte av den som förorenat, inklusive dennes bakgrundssamfund. I försäkringarna för tankrar och den internationella fondens ersättningar har maximibeloppet varit 859 miljoner euro, och oljeskyddsfondens tillgångar på cirka 20 miljoner euro räcker inte heller till för att täcka skador av denna storlek. Det innebär att staten i värsta fall är tvungen att ta ett väldigt stort kostnadsansvar, som kan uppgå till flera miljarder euro, när det gäller att återställa skärgårdsnaturen och betala ersättningar.

Statens ansvar är inte juridiskt sett förpliktande, men i praktiken kan staten knappast besluta att låta en del av oljan ligga kvar på stränderna. Visserligen skulle staten vara tvungen att avväga saneringsnivån, som har stor betydelse för hur höga de slutliga kostnaderna kommer att vara. Med tanke på detta gav revisionsverket rekommendationer för utveckling av beredskapsplanen bland annat på så sätt att den också ska innehålla kriterier för när åtgärderna för bekämpning av skador ska upphöra. Hur rimliga bekämpningsåtgärderna är ska också fastställas eftersom man efter en olycka ska presentera välmotiverade och dokumenterade beräkningar av ersättningskraven för den internationella ersättningsfonden.

Revisionsverket har rekommenderat att en finansieringsstrategi läggs upp för oljeskyddsfonden

Vid en stor fartygsoljeolycka kan kostnaderna i värsta fall uppgå till några miljarder euro

Effektiviteten i metoderna för hantering av fartygsoljeolyckor kan ha mycket stor betydelse för på vilket sätt de kostnader som staten står för kan minskas. Vid revisionen bedömdes hanterings-systemet totalt sett som fungerande. Systemen för att förebygga risken för fartygsolyckor bedömdes som särskilt kostnadseffektiva. De största utvecklingsbehoven fanns i avfallshanteringen, det vill säga mellanlagringen av uppsamlad olja, transporten av oljeavfall från mellanlagren och bortskaffande av avfall. Dimensionerna i dessa skeden av avfallshanteringen beskrivs av att man vid revisionen konstaterade att en fartygsoljeolycka på 30 000 ton leder till ett transportbehov för vilket det behövs upp till 60 000 lastbilslaster på områden där vägarna är i dåligt skick. Dessutom tar det med avfallshanteringsanläggningarnas nuvarande kapacitet upp till några år att bortskaffa avfallet. Om oljebekämpningsorganisationerna förfogade över flyttbara anläggningar för hantering av oljeavfall (anläggningar för termodesorption), skulle anläggningar utgöra ett betydande hjälpmedel, både när det gäller transportproblemet och bortskaffandet av avfall.

Effektiviteten i hanteringsmetoderna kan ha stor betydelse för vilka kostnader staten ska stå för

4.3 Förvaltningens serviceförmåga

Förvaltningens serviceförmåga behandlas nedan utifrån de senaste granskningarna och uppföljningarna. Uppföljningarna har visat att förvaltningens serviceförmåga har förbättrats till följd av granskningarna. I granskningarna Integration inom social- och hälsovården (3/2014), Offentlig rättshjälp (5/2014), Miljö- och hälsoskydd (7/2014) och Hantering av ungdomsarbetslöshet (8/2014) har det emellertid upptäckts flera brister i förvaltningens förmåga att betjäna klienterna.

Det finns brister i myndigheternas servicehandledning

Rådgivning och handledning av kunder är en del av god förvaltning. Trots förpliktelserna i förvaltningslagen, finns det sådana brister i handledningen och rådgivningen av klienterna som försämrar tillgången till tjänster. I ett splittrat servicesystem kan de som behöver tjänster inte nödvändigtvis söka sig till lämpliga tjänster.

I granskningen av offentlig rättshjälp upptäcktes att rådgivningstjänsterna når klienterna, men att klienter kan ha svårt att skapa sig en helhetsbild av de olika tjänsterna eller att förstå vilken roll de offentliga rättshjälpsbyråernas rådgivning har däri.

Det mångformiga servicesystemet är också svårt för invandrare. Utifrån granskningen av integration har invandrarna svag kännedom om servicesystemet inom social- och hälsovården.

Information om tjänster ges ofta endast på de inhemska språken, vilket försämrar invandrarnas möjligheter att söka sig till de tjänster som de behöver. Myndigheterna har inte tillräcklig tid att handla invandrare. I praktiken får invandrarna information om tjänsterna av andra invandrare eller olika organisationer. I de största städerna har man haft positiva erfarenheter av rådgivning på invandrades egna språk, där service ges på flera olika språk.

Tillgången till tjänster försämrar på grund av bristfällig information om servicesystemet

147 språk

År 2012 talades 147 olika språk i Finland.

195 511

utländska medborgare

Vid utgången av 2012 uppgick antalet utländska medborgare bosatta i Finland till 195 511.

3,6 %

utlänningar

3,6 procent av invånarna i Finland utgörs av utländska medborgare.

200 miljoner euro för integration

Staten satsar ungefär 200 miljoner euro per år på integrationsfrämjande åtgärder.

17 000

invandrare per år

Enligt Statistikcentralens prognos är nettovandringen per år 17 000 personer.

80 % i arbetsför

80 procent av invandrarna är i arbetsför ålder.

16 % arbetslösa

Sysselsättningsgraden för de utländska medborgarna var 6 procent 2012.

Figur 23: Invandringen i siffror

När tjänsterna nås i ett tidigt skede kan det minska kostnader på lång sikt

För närvarande koncentreras en allt större del av rådgivningen om de offentliga tjänsterna till samserviceställen. Medborgarrådgivning, som är den offentliga förvaltningens rådgivningstjänst, inledde sin verksamhet i slutet av år 2013. Finansministeriets och kommunernas projekt Kundenservice 2014 framskrider också. Samserviceställena anses trygga tillgången till tjänster i och med att nätverket av verksamhetsställen minskar. De omfattar ännu inte alla offentliga tjänster. Kommunerna, FPA, polisinsrättningarna, magistraterna, arbets- och näringsförvaltningen samt skatteförvaltningen är de viktigaste aktörerna inom samservice. För närvarande finns det 193 samserviceställen.

Syftet med utvecklingen av rådgivningen bör vara att nå klienterna i så rätt tid som möjligt. När klienterna förmår söka sig till tjänsterna i ett tidigt skede kan det minska behovet av mer krävan-

de och dyrare tjänster. Detta eftersträvas redan till exempel genom den socialvårdslag som för tillfället är under beredning och som betonar klientorientering, rätttidigt stöd och smidigt anvisning till tjänsterna.

Elektronisk kommunikation är inte till för alla klienter

Klienterna inom offentlig service erbjuds allt fler elektroniska tjänster. När de elektroniska tjänsterna fungerar bra, går det snabbare att utträtta ärenden och produktiviteten ökar. Även klienterna kan betjänas på nya sätt. Till exempel Folkpensionsanstalten har öppnat en tjänst på sin webbplats, där konsumenterna kan jämföra de genomsnittliga avgifterna för privata sjukvårdstjänster.

Elektronisk kommunikation är dock inte till för alla klienter. Till exempel vid verkställandet av ungdomsgarantin framgick att de elektroniska arbetskraftstjänsterna inte kan ersätta den personliga servicen. Personalen på TE-byråerna och en del av klienterna har varit nöjda med de elektroniska tjänsterna. Särskilt de unga anses dock ha nytta av personlig service och ingående diskussioner med en vuxen. Den personliga handledningen inom de offentliga tjänsterna gynnar även de som har svårt att få arbete, invandrarna och klienterna hos den offentliga rättshjälpen. I granskningen av offentlig rättshjälp konstaterades att systemet inte har underlättat klienternas utträttande av ärenden på önskat sätt. Klienterna hos rättshjälpen har själva inte använt e-tjänsterna eller fyllt i elektroniska ansökningar om rättshjälp. Enligt slutledningarna i granskningen har tillgången till offentlig rättshjälp ur denna synvinkel inte förbättrats.

Tillgången till offentliga tjänster varierar efter region

Tillgången till offentliga tjänster varierar mycket, oavsett om det gäller offentlig rättshjälp eller barnskydd. Enligt granskningen av offentlig rättshjälp kan skillnaderna i kötiderna mellan enskilda rättshjälpsbyråer vara betydande. Motsvarande observationer har gjorts vid granskningarna av barnskydd, mentalvårdstjänster, tjänster för äldre och tjänster för handikappade. Den så kallade so-te-reformen inom social- och hälsovården kommer att ge möjlighet att utjämna regionala skillnader och att öka jämlikheten mellan invånarna. Detsamma bör eftersträvas inom alla offentliga tjänster i enlighet med förvaltningslagen.

Tillgången till offentliga tjänster kan förbättras med hjälp av tjänster med låg tröskel som anpassas för vissa klientgrupper. Särskilt klientgrupper med svagare ställning kan nå bäst genom nä-

Det finns positiva erfarenheter av tjänster med låg tröskel

raliggande tjänster som klienterna kan besöka även utan tidsbokning. Det finns positiva erfarenheter av tjänster med låg tröskel till exempel inom den offentliga rättshjälpen, servicen för utslagna unga och mental- och missbrukarvårdstjänsterna. Dessutom kan tillgången till tjänster påverkas genom utveckling av nätverket av serviceställen. Till exempel vid granskningarna av offentlig rättshjälp och barnskydd upptäcktes att svårtillgängliga eller dyra trafikförbindelser kan utgöra ett hinder för klienten att söka sig till tjänster.

Klientplanerna är inte alltid effektiva

Inom flera offentliga tjänster uppgörs klientplaner och i planerna antecknas de tjänster som klienten behöver och målen för tjänsterna. Granskningarna har emellertid visat att de mål som fastställs för klientplaner genom lagstiftningen inte nödvändigtvis förverkligas. Särskilt antalet klientplaner för hela familjen är fortfarande obetydligt, oavsett om det gäller en invandrarfamilj eller en klient hos barnskyddet. Dessutom är det inte sällan som klientplanen förblir icke uppdaterad på grund av brådska.

Klientplanerna bör främja samarbetet mellan myndigheter när det gäller att samordna tjänsterna. Till exempel i inledande kartläggningar och integrationsplaner som görs för invandrare med stöd av lagen om främjande av integration (L 1386/2010) bör behovet av tjänster klarläggas ur många olika synvinklar. I praktiken fokuserar kartläggningarna och planerna som görs på TE-byråerna på språkutbildning och arbetshistorier. TE-byråerna hinner inte varje gång kartlägga behovet av exempelvis social- och hälsojämsör.

Effekterna av integrationsplanerna försvagas fortfarande av att invandrarna inte uppfattar betydelsen av planerna och inte heller förbinder sig att iaktta planerna. För de myndigheter som tillämpar lagen om främjande av integration är det i sin tur oklart vilket förhållande som råder mellan inledande kartläggningar och integrationsplaner och andra klientplaner.

På basis av granskningarna bör de ministerier som ansvarar för tjänsterna se till att klientplaner görs upp och genomförs i enlighet med de mål som fastställs i bestämmelserna. Betydelsen av klientplaner är mycket stor för alla parter till exempel inom barnskyddet. Den betonas i tjänster där personalomsättningen är stor.

Servicehandledningen för
invandrare är bristfällig

I det mångprofessionella samarbetet finns det många områden som ska förbättras

Myndigheterna är skyldiga att samarbeta med varandra. Målet för samarbetet är att förvaltningens tjänster ska anordnas på ett effektivare och smidigare sätt. Ur klienternas synvinkel kan samarbetet mellan myndigheter påskynda och förenkla ärenden. Samarbetet kan till och med vara avgörande viktigt för tillgången till tjänster.

Utifrån flera granskningar är samarbetsproblemen dock allmänna. Ett hinder för det mångprofessionella samarbetet utgörs av skrankorna mellan förvaltningsområdena på alla myndighetsnivåer. Till de vanligaste hindren hör revirtänkande, brist på gemensamt språk, bristfällig information om den andra partens specialkompetens och oenhetliga sekretessbestämmelser. Samarbetet verkar stödas av fungerande relationer mellan personer och samarbetsnätverk.

över **800** miljoner euro
Kostnader för barnskyddet
per år

» Möjligheterna för klienterna hos barnskyddet att få mentalvårdstjänster försvagas betydligt om samarbetet mellan barnskyddet och mentalvården inte fungerar.

» Genom att förbättra samarbetet är det möjligt att förebygga utslagning av barn och unga som lider av mentala problem och att minska samhällets kostnader.

år 2012 var **97 875** barn
och unga klienter hos barnskyddet

PROBLEM I SAMARBETET:

- » Revirtänkande
- » Brist på gemensamt språk
- » Bristfällig information om den andra partens specialkompetens
- » Sekretessbestämmelser

SAMARBETET BIDRAR TILL ATT MINSKA ÖVERLAPPANDE ARBETE OCH KOSTNADER

Målet för sote-reformen, dvs. smidiga servicekedjor mellan olika tjänster inom social- och hälsovården är ur statsfinansiell synvinkel mycket motiverat.

Figur 24: Problemen inom barnskyddet och samarbetet.

Betydelsen av samarbete betonas i de tväradministrativa funktionerna. Samarbetet mellan myndigheter är nödvändigt till exempel när ungdomsgarantin ska införas på lokal nivå. Enligt ungdomslagen ska kommunen för allmän planering och utvecklande av verkställigheten av det sektorsövergripande samarbetet mellan myndigheter på lokal nivå bilda ett koordinerande nätverk för vägledning av och tjänster för unga med företrädare för undervisnings-, social-, hälsovårds- och ungdomsväsendet samt för arbets- och polisförvaltningen. Det finns emellertid brister i informationsförmedlingen mellan myndigheter och samarbetet fungerar inte på det sätt som avses i lagen. Motsvarande slutsatser drogs upp vid granskningen av integration av invandrare. De mål som fastställs för samarbetet mellan myndigheter i lagen om främjande av integration (1386/2010) har inte förverkligats. Både kommunerna och TE-byråerna anser att integrationsplaner gjordes upp i samarbete när den första lagen om främjande av integration gällde, men att det regelgenliga samarbetet har avstått på grund av bristen på resurser.

Styrning från många olika aktörers håll kan göra att förvaltningens serviceförmåga försämras

Genom fungerande styrning av offentliga tjänster är det lättare att ordna tjänsterna. Betydelsen av styrning för förvaltningens serviceförmåga kom fram bland annat genom uppföljning. Uppföljningen visade att när aktörerna handledes i större omfattning hade det en positiv inverkan på ordnandet av boendetjänster för handikappade.

Styrningen fungerar inte alltid som det ska. I granskningarna finns det exempel på hur förvaltningens serviceförmåga kan försämras betydligt på grund av att verksamheten styrs av flera instanser som inte har samordnat styruppgifterna sinsemellan. Vid granskningen av miljö- och hälsoskydd konstaterades att styrningen av verksamheten har skett utan tillräcklig samordning mellan aktörerna. Antalet aktörer inom miljö- och hälsoskyddet är exceptionellt stort. Aktörerna på högsta nivån är social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och arbets- och näringsministeriet.

På centralämbetsverksnivå styrs verksamheten av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Livsmedelssäkerhetsverket (Evira) och Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes).

För att samordna miljö- och hälsoskyddet har man skapat en del officiella och inofficiella metoder för samarbetet mellan ministerierna och de centrala ämbetsverken. Inget av de ministeri-

De styrande instanserna diskuterar inte med varandra

Förvaltningen i tre steg ska utvärderas på ett kritiskt sätt

er som deltar i verksamheten kan emellertid sägas leda miljö- och hälsoskyddet som helhet.

Statsrådet bör utreda ledningsförhållandena inom miljö- och hälsoskyddet samt om regionförvaltningsnivån är nödvändig vid styrningen av verksamheten. I praktiken har regionförvaltningsmyndigheternas styrande roll redan länge varit liten, vilket beror på kommunernas förstärkta samarbetsområden. I granskningen konstaterades också att de övervakningsskyldigheter som de centrala ämbetsverken har ålagt kommunerna och de resurser som kommunerna har tillgång till bör vara i balans för att trovärdigheten i styrningen ska kunna förbättras.

Vid obalansen mellan verksamheten och resurserna fästes uppmärksamhet även vid granskningen av integration. Där ansåg revisionsverket att den verksamhet som förväntas av organisationerna enligt statens integrationsprogram bör ha ställts i relation till den finansiering som organisationerna har fått.

Granskningen av integration inom social- och hälsovården visade även att social- och hälsovårdsministeriets, regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas ansvarsområden och roller är otydliga när det gäller att anvisa invandrare till social- och hälsovården. Anvisandet är inte tillräckligt och motsvarar inte behoven av social- hälsovård. Kommunernas önskan är att Social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken ska ge mer komprimerade anvisningar och uppdaterad information om hälsa och välmående hos invandrare. Att utreda vem som har rätt till social- och hälsotjänster och vilka som betalar tjänsterna medför också mycket arbete för aktörerna inom social- och hälsovården.

Integrationsstyrningen försvagas av att samarbetet mellan arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet har varit begränsat i integrationsfrågor. Bristen på samarbete avspeglas bland annat i att de viktigaste myndighetsanvisningarna inte har utfärdats i samråd och de därför saknar social- och hälsovårdens perspektiv. De enda instanserna som styr integrationen är i praktiken NTM-centralerna.

Enligt lagen om främjande av integration ska regionförvaltningsverken styra integrationsarbetet i kommunerna. Deras styrande roll och samarbete med NTM-centralerna håller fortfarande på att utformas. Dessutom bör arbetsfördelningen mellan NTM-centralerna och regionförvaltningsverken förtydligas.

De problem som har kommit fram i styrningen inom social- och hälsovården behandlas i regeringens strukturpolitiska program. Enligt programmet har problemet särskilt i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna varit att staten inte haft tillräckliga styrmedel för genomförandet av och verksamheten i fråga om de

I fråga om integrationen har samarbetet mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet varit liten

lagstadgade uppgifterna och förpliktelserna. Ett av målen för den sote-reform som bereds för tillfället är att trygga en tillräcklig och tillförlitlig styrning.

Tillräcklig och kompetent personal är en förutsättning för bra service

Personalantalet inom de offentliga tjänsterna har minskat på grund av statens produktivhetsprogram. Vid granskningen av beredningen och ledningen av produktivhetsprogrammet (207/2010) lyfte revisionsverket fram att den primära målsättningen för programmet sedan år 2005 verkar ha varit att minska på personalen, inte att förbättra produktiviteten. Vid granskningen ansåg revisionsverket att nivån på målsättningarna för minskning av antalet årsverken bör motiveras med mer fullgoda skäl. I granskningen hänvisade revisionsverket även till revisionsutskottets utlåtande. Enligt utlåtandet ska ämbetsverkens serviceförmåga och verksamhetens lönsamhet beaktas i större omfattning vid genomförandet av produktivhetsprogrammet.

Under perioden 2006–2012 har antalet personal på TE-byråerna minskat med cirka en femtedel. Utifrån granskningen av hanteringen av ungdomsarbetslöshet har personalminskningen förlängt arbetslöshetsperioderna något. Omorganiseringen av TE-byråernas tjänster i början av år 2013 verkar också ha försvagat de tjänster som klienterna fått. Förlorare är de klienter som behöver personligt stöd och hjälp för att få arbete.²⁵ Inom flera förvaltningsområden saknas fortfarande en bedömning av konsekvenserna av produktivhetsprogrammet för serviceförmågan. Vid granskningen av offentlig rättshjälpskonstaterades att personalen på rättshjälpsbyråerna har minskat med ungefär 50 personer under de senaste åren på grund av produktivhetsprogrammet och anpassningen av anslagen. Enligt justitieministeriet har det dock ännu inte varit möjligt att utvärdera vilka konsekvenser produktivhetsprogrammet har haft för tillgången till rättshjälpsstjänster.

Förvaltningens serviceförmåga påverkas av både antalet personal och personalens kompetens. Vid granskningarna finns det vissa tecken som tyder på att personalens kompetens inom vissa offentliga tjänster måste utvecklas. Till exempel vid granskningen av integration ansåg revisionsverket att social- och hälsovårdsministeriet inom styrningen bör beakta personalens kompetens så att servicesystemet har större beredskap att tillgodose invandrarnas servicebehov. Även inom barnskyddet är nivån på personalens kompetens varierande och de regionala skillnaderna är stora. Tillsammans med de knappa socialarbetarresurserna utgör de ett hinder för genomförandet av målsättningarna för barnskyddet.

Konsekvenserna av produktivhetsprogrammet har ännu inte utvärderats

En bedömning av effekterna av de offentliga tjänsterna är nödvändig

En bedömning av effekterna av de offentliga tjänsterna är en förutsättning för att de minskande resurserna ska kunna allokeras på ett så produktivt sätt som möjligt. För att effekterna ska kunna utredas behövs uppföljande data under en lång period, som dock ännu inte finns att tillgå om flera tjänster. Ett problem är även den omständigheten att data samlas in men inte utnyttjas vid utvecklingen av tjänsterna. Till exempel vid justitieministeriet är det nödvändigt att fatta beslut om på vilket sätt de data som tillhandahålls av kvalitetsmätningssystemet för den offentliga rättshjälpen ska utnyttjas i styrningen och utvecklingen av den offentliga rättshjälpsverksamheten. Åren 2010–2012 uppgick kostnaderna för offentlig rättshjälp till 64–68 miljoner euro. De offentliga rättshjälpsbyråerna stod för cirka 27 miljoner euro per år och de ersättningar som betalades till privata ombud för att lämna offentlig rättshjälp utgjorde 36–41 miljoner euro.

Bedömningen av effekterna av de offentliga tjänsterna försvåras av komplicerade orsakssamband. Dessutom kan effekterna komma fram först efter lång tid. Till exempel vid granskningen av hanteringen av ungdomsarbetslösheten ansåg revisionsverket att en tillförlitlig utvärdering ska göras i fråga om effekterna av åtgärderna inom ungdomsgarantin år 2013, när garantin har kommit i gång för fullt och det finns tillräckliga statistiska data att tillgå om resultaten. Utifrån bedömningarna av den tidigare samhällsgarantin för unga år 2005 effektiverades serviceprocessen för unga på Arbetskraftsbyråerna genom samhällsgarantin. Ungdomsarbetslösheten minskade och unga personers deltagande ökade efter införandet av garantin. Samhällsgarantin hade en positiv inverkan i synnerhet på situationen för unga vilkas möjligheter att få arbete för övrigt varit relativt goda. Däremot var effekterna av samhällsgarantin mindre för unga som var i behov av större stöd än normalt.

Betydelsen av bedömning av effekterna betonas på grund av de minskande resurserna

4.4 Lagberedningens kvalitet

Statens revisionsverk granskade författningsberedningen vid tre olika ministerier som en del av revisionen av styrningssystemen (12/2013, 9/2014 och 14/2014). Granskningarna genomfördes på kommunikationsministeriet, utrikesministeriet och finansministeriet. På basis av granskningarna finns det stora skillnader i ministeriernas förfaranden för ledning av författningsberedningen.

På kommunikationsministeriet engagerar sig ledningen i författningsberedningen. Författningsprojekten behandlas i tre olika ledningsgrupper och åtminstone de viktigaste projekten genomgår tre olika behandlingsskeden. Ministeriet har en tjänsteman med ansvar för utvecklingen av författningsberedningen. Kvaliteten på författningsberedningen kontrolleras även av ministeriets controller.

Vid utrikesministeriet är det rättstjänsten – närmare bestämt enheten för EU-rättsliga frågor och traktaträtt – som bereder författningarna samt fungerar som den allmänna stöd- och kvalitets-säkringsenheten. I fråga om omfattande beredningsprojekt kan en representant för enheten delta i ministeriets interna beredningsarbetsgrupp. Vid mindre beredningsprojekt kontrollerar enheten att förslaget har upprättats i enlighet med instruktionerna för beredning av statsfördrag.

Författningsledningen på finansministeriet kännetecknas av att de olika avdelningarna och enheterna arbetar självständigt med knappt någon samordning sinsemellan. Ledningen har ingen systematisk uppföljning av författningsberedningen. Vid revisionen av styrningssystemet var det svårt att få en helhetsbild av författningsberedningen och utvecklingen av denna vid finansministeriet. Revisionsverkets rekommendation i revisionen av beredningen av den indirekta beskattningen (4/2014) är att finansministeriet ska öka samarbetet mellan avdelningarna.

Av revisionerna framgår också att ministerierna har sina egna särdrag vid författningsberedningen, bland annat på grund av skillnaderna i regleringen på de olika förvaltningsområdena.

Finansministeriet är den mest betydande författningsberedaren med avseende på både antalet författningar och författningarnas ekonomiska betydelse. En relativt stor andel av de författningar som bereds på finansministeriet utgår från nationella behov. Det beror på att finansministeriet bereder många regeringsförslag till lagar som gäller skatteändringar, kommunerna samt regionförvaltningen och förvaltningen överlag.

På kommunikationsministeriet baserar sig en stor del av lagförslagen på EU-lagstiftningen.

Enhetlig författningsledning verkställs inte inom statsrådet

Kommunikationsministeriet har många strukturer som stöder författningsberedningen

Finansministeriet bör öka samarbetet mellan avdelningarna

Varje förvaltningsområde har sina särdrag i författningsberedningen



Figur 25: Exempel på behandling av författningsprojekt. Kommunikationsministeriet.

På utrikesministeriet utgår lagförslagen nästan alltid från internationella avtal. Ett annat utmärkande drag för utrikesministeriet är att de allmänna tjänstemännen regelbundet byter uppgift, och det inverkar negativt på ackumulering av erfarenhet om författningsberedning. Rättstjänsten har i huvudsak permanent anställda tjänstemän.

Med stöd av revisionerna kan man dra slutsatser om hur ledningen och styrningen genom bestämmelser bör ske i statsrådet överlag. Till de viktiga principerna hör åtminstone följande:

- Författningsberedning identifieras som en av statsrådets kärnuppgifter.
- Den politiska ledningen förbinder sig till principerna för god lagberedning och följer med författningsprojektens framskridande.
- Det finns kvalitetssäkring för författningsberedningen.
- Beredare vid de olika enheterna har vid behov möjlighet till ett smidigt samarbete.
- Det finns en tydlig rollfördelning mellan beredare som utför sitt uppdrag under tjänsteansvar och politiska beslutsfattare.

Den sistnämnda principen, det vill säga en tydlig rollfördelning mellan beredare och politiska beslutsfattare, kommer att understödas av de förfaringsregler som regeringen godkände i sin aftonskola i maj 2014. Enligt reglerna bör de politiska statssekreterarna inte fungera som föredragande. Dessutom understryks att statssekreterarna inte är i chefsposition i förhållande till beredarna med tjänsteansvar.

Bedömningen av lagarnas konsekvenser bör förbättras ytterligare

Kvaliteten på lagarnas konsekvensbedömningar bör övervakas

Flera av revisionerna innehåller kritiska observationer om lagarnas konsekvensbedömningar. Statens revisionsverk har flera gånger rekommenderat att statsrådet inrättar en enhet som ska övervaka kvaliteten på konsekvensbedömningarna.

Arbets- och näringsministeriet inledde i september 2013 ett omfattande försök med bedömning av lagförslagets konsekvenser för företag. Hittills har arbets- och näringsministeriet givit drygt femtio utlåtanden till olika ministerier. Försöket ska fortsätta till utgången av innevarande regeringsperiod. Statens revisionsverk konstaterade i revisionen av beredningen av den indirekta beskattningen att speciellt bedömningen av konsekvenserna för företag ska förbättras.

Inrättandet av en konsekvensbedömningskommission och -enhet som granskar konsekvensbedömningen och lagförslagets ändamålsenlighet utifrån uppnåendet av de politiska målen har diskuterats i projektet för statsrådets styrsystem som ingår i centralförvaltningens reformprojekt.

Stimulansåtgärder kräver snabb beredning som samtidigt utgör en risk

Den ekonomiska tillväxten har varit långsam de senaste åren. Flera olika åtgärder har satts in för att den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen ska öka. Inom författningsberedningen har detta avspeglats som införande av olika statsbidrag och skattelättnader. Flera av dessa lagändringar har haft stora ekonomiska effekter. När det är fråga om åtgärder som förhoppningsvis ska stimulera nationalekonomin, med andra ord ge den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen ett snabbt lyft, har man under beredningen inte tillräckligt med tid för att begrunda åtgärdernas konsekvenser. Å ena sidan ska beredningen ske snabbt eftersom stimulansåtgärderna absolut måste sättas in vid rätt tidpunkt, med andra ord under recessionen. Principerna för god författningsberedning får inte utgöra ett hinder för effektiva stimulansåtgärder. Man ska ändå vara medveten om riskerna med snabb beredning. Snabb beredning kan leda till att faktaunderlaget är svagare än normalt, vilket ökar riskerna för felaktiga lösningar. Riskbilden betonas av det faktum att stimulansåtgärderna ofta medför stora kostnader.

Ett representativt exempel på problem vid stimulansåtgärder är det konjunkturrelaterade reparationsunderstödet. Understöd till ett totalt belopp på 260 miljoner euro betalades för reparatio-

Bedömningen av lagarnas konsekvenser bör förbättras ytterligare

Stimulansåtgärder innebär ofta stora ekonomiska satsningar

ner av bostäder 2009–2011. Syftet var att stimulera byggande och öka sysselsättningen inom byggbranschen. Statens revisionsverks revision (6/2014) av detta visade att implementeringen av stödet bereddes mycket snabbt och under ledning av bostadsministern. Det var inte möjligt att helt följa principerna för god författningsberedning. Snabb beredning var ett absolut måste, eftersom syftet med lagändringen var att förbättra sysselsättningen inom byggbranschen under recessionen.

Revisionen visar emellertid att reparationsunderstödet var problematiskt på många sätt. Om man under beredningen hade haft mer tid för övervägande, hade reparationsunderstödet kanske aldrig införts. Eftersom det inom reparationsbyggnad fanns nästan ingen ledig produktionskapacitet före införandet av understödet, ledde understödet till att priserna inom reparationsbyggnad steg. Understödet motiverades bland annat med att arbetskraft skulle övergå från nyproduktion till reparationsbyggnad. Eftersom det är fråga om olika former av byggarbete med olika kompetenskrav, är det inte lätt för arbetskraft inom nyproduktion att övergå till reparationsbyggnad. Ytterligare ett problem var att det slutliga beloppet av beviljade understöd uppgick till det dubbla jämfört med de ursprungliga planerna eftersom man ville bevilja stöd jämlikt till alla som ansökt om det. Besluten om fortsatt stöd borde primärt ha baserat sig på behovet av ytterligare stimulans.

Det är viktigt att stimulansåtgärdernas effekter och kostnads-effektivitet bedöms i efterhand. Då finns det mer information att tillgå om stimulansmetoderna, i det fall att de aktualiseras igen i framtiden. Flera av statens revisionsverks revisioner visar att ministerierna inte systematiskt uppföljer lagarnas verkliga konsekvenser. Ministerierna borde själv eller genom anlitan­de av utomstående parter verkställa uppföljning av de viktigaste lagreformerna.

På sistone har man allt mer övergått från stimulansåtgärder till korriger­ing av strukturella problem inom ekonomin. Vid beredning av strukturella reformer är tidspressen mindre. Alltid är det likväl inte klart om det är fråga om ekonomiska stimulansåtgärder på kort sikt eller om strukturella reformer för bestående ökning av den ekonomiska tillväxten på lång sikt.

Stimulansåtgärders
konsekvenser bör bedömas

Regeringen har verkställt riksdagens uttalanden i tillräcklig omfattning

Statens revisionsverk utvärderade vid revisionen om regeringen hade verkställt de åtgärder som riksdagen genom sina uttalanden hade ålagt regeringen. Resultatet av revisionen var i huvudsak positivt, med andra ord hade regeringen lämnat de begärda utredningarna till riksdagen inom utsatt tid och berett de begärda författningarna. Materialet för revisionen utgjordes av de 193 uttalanden som riksdagen givit under valperioden 2007–2010.

Ett uttalande är riksdagens uppmaning till regeringen att vidta åtgärder. En åtgärd kan vara att regeringen gör en utredning, bereder en författning eller beviljar pengar för något ändamål. Riksdagen ger sina uttalanden i samband med att den godkänner lagförslagen.

Vid revisionen framgick att uppfattningen om uttalandenas effekter berodde på vad som ansågs vara syftet med uttalandena. Å ena sidan kan uttalandena ses som ett riksdagens styrverktyg gentemot regeringen, å andra sidan som ett medel för riksdagsledamöterna att förmedla ett politiskt budskap. Vid revisionen gjordes ingen bedömning av huruvida regeringen hade verkställt uttalandena helt i deras anda.

Vid revisionen framfördes olika sätt för utveckling av uttalandeförfarandet som varit i bruk länge.

- Färre uttalanden skulle ge enskilda uttalanden mer kraft.
- Förfarandet, som i dag genomförs nästan helt skriftligt, borde vara mer interaktivt.
- Tidsfristerna för uppföljningen borde vara tillräckligt långa så att effekterna hinner synas i samhället.
- Det är viktigt att lätta upp den årliga rapporteringen om uttalandena.
- Uttalandenas giltighetstid borde kunna begränsas till exempel till en valperiod eller fem år.

Även en rekommendation som talmanskonferensen gav i oktober 2013 yrkar på att uttalandena ska upphävas snabbare. I dag gäller ungefär hälften av uttalandena ännu sex år efter att de utfärdats och det äldsta gällande uttalandet är från 1992.

Färre uttalanden skulle ge enskilda uttalanden mer kraft

4.5 Hantering av stimulansåtgärder

Långsiktiga effekter av stimulansåtgärder ska beaktas när politikåtgärder bereds.

I ekonomiska stimulanslägen bör även långsiktiga effekter av gjorda val lyftas fram på ett tydligt sätt. Dessutom är det viktigt att rikta stimulansåtgärder till marknader vars verksamhet åtgärderna inte i onödan stör. Detta förutsätter ett tillräckligt faktaunderlag vid beredning av stimulansåtgärder.

När stimulansåtgärder riktas till nationalekonomin, står man ofta inför en valsituation. I regel har vissa långsiktiga strategiska mål ställts upp för de olika branscherna. I stimulanslägen är syftet i sin tur att genom snabba åtgärder påverka sysselsättningsläget och det ekonomiska läget på kort sikt. Stimulansåtgärder kan därför leda till att de står i strid mot långsiktiga mål och också medför andra än penningkostnader. Statsrådet bör sträva efter att även utvärdera långsiktiga effekter av stimulansåtgärder. Dessutom bör fördelar med och kostnader för stimulansåtgärder lyftas fram på ett tydligt sätt så att riksdagen kan bedöma om åtgärderna är ändamålsenliga.

Vid effektivitetsrevisionen angående konjunkturrelaterade understöd (6/2014) upptäcktes att det reparationsunderstöd för bostadssammanslutningar som hade införts för att stimulera byggbranschen var problematiskt med tanke på de långsiktiga strategiska målen för ombyggnad. Staten stödde inte en systematisk och långsiktig utveckling av fastigheter genom egna åtgärder. Utifrån observationerna vid revisionen gjorde det konjunkturrelaterade reparationsunderstödet däremot främst att bostadsbolagen genomförde sina renoveringsprojekt kortsiktigt och i hastig takt. Å andra sidan visade revisionen att den problematiskt långsamma beslutsprocessen i bostadsbolag påskyndades till följd av understödet. Bostadsbolag kunde inleda renoveringsprojekt som dittills varit omöjliga.

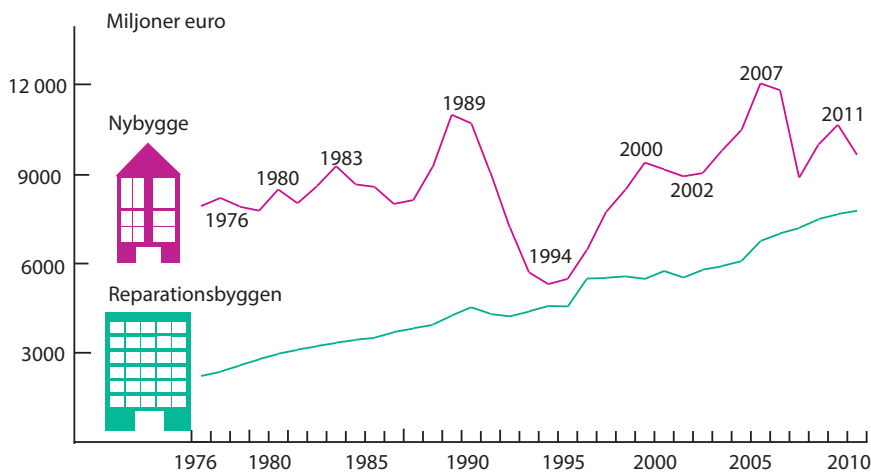
I miljöministeriets strategi för ombyggnad 2007–2017 är visionen för ombyggnad ett systematiskt, långsiktigt och strategiskt underhåll av byggnadsbeståndet. Det finns ett väldigt stort behov av underhåll och utveckling av fastighetshållningen på ett systematiskt sätt: för närvarande utgör ombyggnadens andel i Finland cirka 6 procent av bruttonationalprodukten, vilket ligger på toppnivå i Europa. Experter har bedömt att andelen inte längre kan öka, utan vi måste göra allt större satsningar på prioritering och noggrann planering av renoveringar.²⁶

Konjunkturunderstödet stod i strid med den långsiktiga strategin för ombyggnad

När stimulansåtgärder planeras, ska den marknad som stimuleras analyseras noggrant. Målet bör vara att staten inte genom sina egna åtgärder orsakar onödiga störningar på marknaden. Resultaten av stimulansåtgärder bygger på att det råder en fungerande konkurrens på den marknad som stimuleras och att det på marknaden finns arbetskraft som kan tillgodose den ökade efterfrågan till följd av stimulansåtgärderna. I ett sådant läge har stimulansåtgärderna ingen inverkan på priserna på nyttigheter.

Utifrån granskningen av konjunkturunderstödet utgick dock beslutet om att rikta stimulansåtgärder till reparationsbyggnad i bostadsbolag snarare från att volymen för nybyggnaden hade minskat betydligt, inte att volymen för reparationsbyggnaden skulle ha minskat. Även på längre sikt kan det ses att volymen för reparationsbyggnaden inte är lika beroende av konjunkturer som volymen för nybyggnaden.

När stimulansåtgärder också riktades till reparationsbyggnad, var tanken att aktörer och arbetstagare skulle kunna övergå från nyproduktion till reparationsbyggnad. Utifrån revisionen verkar det emellertid som om marknaderna inom reparationsbyggnad och nyproduktion rätt långt utgör två separata marknader. På kort sikt övergår arbetskraft inte så lätt från nyproduktion till reparationsbyggnad. Dessutom hade efterfrågan på reparationsbyggnad varit stor redan innan konjunkturunderstödet infördes.²⁷ Under konjunkturunderstödet kunde det ses att det på marknaden för reparationsbyggnad fanns en större efterfrågan på planerings- och genomförandearbeten än utbudet. Detta innebar i sin tur att konjunkturunderstödet i viss utsträckning bidrog till förhöjda ackordpriser på renoveringsprojekt.



Figur 26: Totalprodukten av nybyggnad och reparationsbyggnad enligt priserna år 2000. Figuren är endast riktgivande på grund av bristfällig statistik om reparationsbyggnad.²⁸

5 Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen

För finansåret 2013 gav revisionsverket totalt 67 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av bokföringsenheterna.

5.1 Brister i iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den

Vid revisionerna för finansåret 2013 konstaterades hos 11 bokföringsenheter sådana felaktiga förfaranden, vilka ensamt eller tillsammans med andra felaktiga förfaranden ansågs på så sätt strida mot budgeten eller de centrala bestämmelserna om den, att om dem infördes i revisionsberättelsen ett specificerat negativt ställningstagande till lagenligheten. År 2012 ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för 16 bokföringsenheter.

År 2013 var antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten fem färre än år 2012. Emedan anmärkningarna gällde flera olika saker, var deras totala antal cirka 30. Flera negativa ställningstaganden till lagenligheten ingick i revisionsberättelserna för närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax och Försvarsmakten. I de andra bokföringsenheterna riktades de negativa ställningstagandena på enskilda frågor.

De främsta anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. De gav upphov till totalt 23 anmärkningar, och sådana ingick i åtta bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna i denna grupp gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten, riktande av utgifter i strid med budgeten, förlängning av anslagets eller fullmaktens användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten, notering av inkomster på bruttobudgeterat utgiftsmoment i strid med 3 a § i lagen om statsbudgeten samt de facto överskridande av fullmakt. På grundval av revisionerna fäster revisionsverket därför uppmärksamhet vid förfaranden som strider mot statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den, och samtidigt mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten utfärdades till 11 bokföringsenheter

Totalt gjordes cirka 30 ställningstaganden

Hänsyn ska tas till iakttagande av budgeten

Brister i ordnandet av resultatredovisningen samt i uppgifter som beskriver den funktionella effektiviteten ledde till en anmärkning i fyra bokföringsenheters revisionsberättelser. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet ska kunna lämnas i bokslutet. Som helhet har situationen förbättrats något jämfört med året innan.

De negativa ställningstagandena till lagenligheten gäller i allmänhet något delområde av skötseln av finanserna eller enskilda förfaranden. Av de givna negativa ställningstagandena till lagenligheten kan sålunda med tanke på statsfinanserna som helhet inte dras den slutsatsen, att cirka en sjättedel av skötseln av statsfinanserna som helhet inte skulle uppfylla det för dem uppställda laglighetskravet. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten innebär inte heller att bakgrunden vore fråga om missbruk av statens medel. När betydelsen av negativa ställningstaganden till lagenligheten bedöms bör också beaktas, att ämbetsverken är av varierande storlek i ekonomiskt hänseende. Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ska emellertid alltid betraktas som en allvarlig sak med tanke på skötseln av finanserna vid ifrågavarande ämbetsverk, och revisionen har till uppgift att rapportera om förfaranden som innebär en avvikelse från ett tillbörligt iakttagande av statsbudgeten.

På basis av revisionerna av bokföringsenheterna har revisionsverket konstaterat, att det alltjämt bör ägnas uppmärksamhet åt att den interna kontrollen har ordnats i enlighet med 24 b § i lagen om statsbudgeten och principerna för god förvaltning. Enligt den uppfattning som uppkommit vid revisionerna förutsätter en fungerande, effektiv och lönsam intern kontroll en tydlig fördelning av ansvaret mellan servicecentralen och dess kundämbetsverk också inom den interna kontrollen. Därför kräver ansvarsfördelningen inom den interna kontrollen fortsatt uppmärksamhet.

Inom resultatredovisning är situationen relativt god

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten är alltid en allvarlig sak, men innebär inte att det finns missbruk i bakgrunden

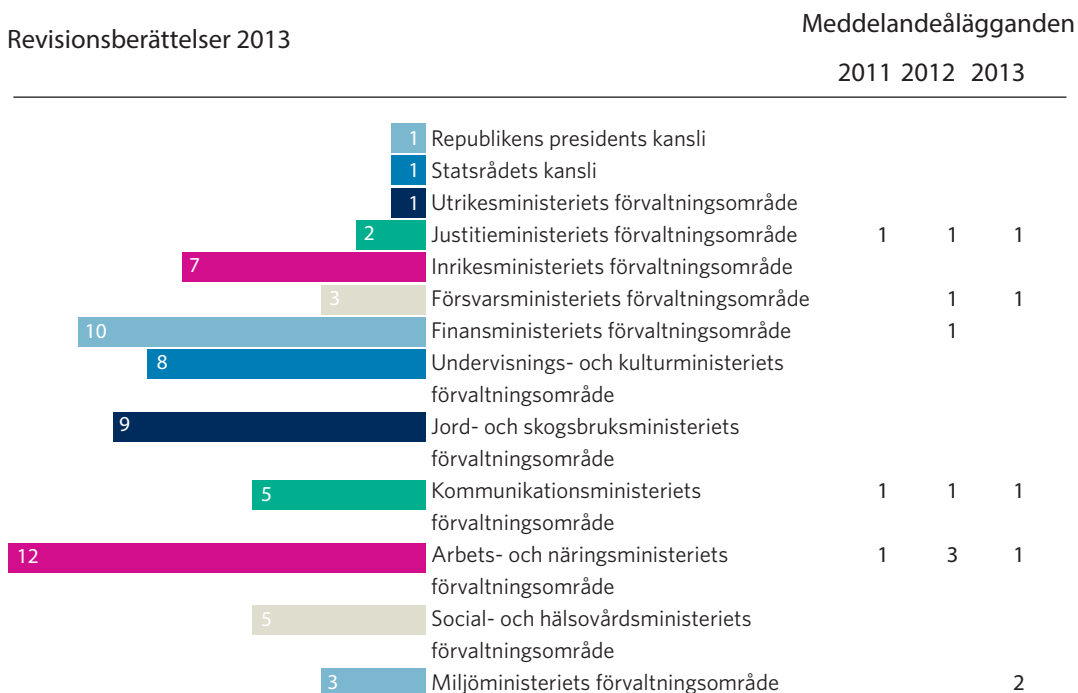
Den interna kontrollen bör vara fungerande och effektivt ordnad

5.2 Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen

Enligt 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska revisionsobjektet och det ministerium till vars ansvarsområde revisionsobjektet hör meddela revisionsverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmärkningarna i granskningsberättelsen.

I revisionsberättelserna har specificerats de anmärkningar som förutsätter ovan nämnt meddelande, och getts en fatalitetid för meddelande om åtgärderna. Åtgärdernas tillräcklighet kontrolleras i samband med följande revision. Negativa ställningstaganden till lagenligheten är i allmänhet också ärenden som medför åläggande att meddela, men åläggande kan påföras också för anmärkningar som inte har lett till ett negativt ställningstagande till lagenligheten.

Åläggande att lämna meddelande baserar sig på lagen om revisionsverket



Figur 27: Meddelandeålägganden enligt förvaltningsområde

Trots att negativa ställningstaganden till lagenligheten ingick i 11 revisionsberättelser, gavs endast sex meddelandeålägganden. I en del av de ärenden som påtalades i de negativa ställningstagandena till lagenligheten ingick inte åtgärder som föranleder ett meddelande till revisionsverket.

Brister i ordnandet av resultatredovisningen och presentationen av det funktionella resultatet ledde till åläggandeförfarande i tre revisionsberättelser (2012: 4; 2011: 3). Meddelandeålägganden gavs för brister i bokföringen och fullmaktsuppföljningen ledde hos två bokföringsenheter och brister i de interna kontrollförfarandena hos en bokföringsenhet.

I samband med revisionerna för år 2013 klarlades också effekterna av de meddelandeålägganden som hade ingått i revisionsberättelserna året innan. I revisionsberättelserna för 2012 påfördes meddelandeåläggande för sju bokföringsenheter. I fråga om fyra bokföringsenheter förnyades åläggandet antingen helt eller delvis 2013 (2011 och 2012: 3).

5.3 Budgeteringsförfaranden

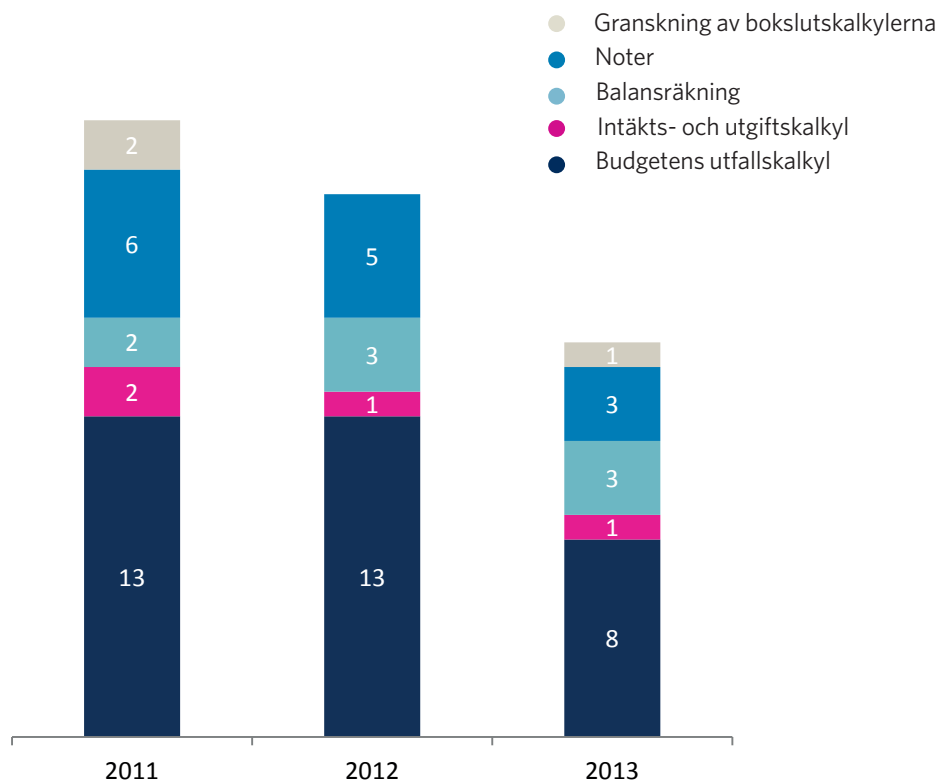
Om budgeteringsförfarandena gavs 2013 en anmärkning i en revisionsberättelse. Anmärkningen gällde tydligare riktande av utgifter. År 2012 gavs en anmärkning om budgeteringsförfarandet i fem revisionsberättelser.

En anmärkning gavs om budgeteringsförfaranden

5.4 Bokföringsenheternas bokslutskalkyler

Enligt 21 § i lagen om statsbudgeten ska ämbetsverken och inrättningarna i bokslutet och den verksamhetsberättelse som utarbetas för fullgörandet av resultatansvaret ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts samt om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning. Kravet gäller endast de ämbetsverk och inrättningar som enligt beslut av finansministeriet fungerar som bokföringsenheter.

Bokföringsenheterna upprättar bokslut



Figur 28: Anmärkningar om bokslutskalkylerna i siffror

Anmärkningar som gällde bokslutskalkylerna och deras noter ingick i 11 revisionsberättelser.

Budgetens utfallskalkyl inkluderar uppgifter om budgetintäkter och utgifter samt uppgifter om fullmakter och hur de har använts. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag i strid med budgeten, notering av inkomster på bruttobudgeterat utgiftsmoment och riktande av utgifter i strid med budgeten så, att det också innebar en förlängning av anslaget användningstid. Antalet sådana anmärkningar var över 20.

År 2013 förfogade 25 bokföringsenheter över fullmakter. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs åt tre bokföringsenheter. De främsta orsakerna var brister i förnyandet av fullmakten och ordnandet av fullmaktsuppföljningen. Om överskridning av fullmakten anmärktes i en revisionsberättelse och om förlängning av fullmaktens användningstid i två revisionsberättelser.

En anmärkning som gällde intäkts- och utgiftskalkylen gavs till en bokföringsenhet och en anmärkning gällande balansräkningen till tre bokföringsenheter. Anmärkningarna om balansräkningen gällde värderingen av tillgångar och presenterandet av den i balansräkningen.

Om brister i noterna gavs anmärkningar till tre bokföringsenheter. Vid revisionerna ägnas uppmärksamhet särskilt åt sådana noter, som väsentligt kompletterar de uppgifter som lämnas i bokslutskalkylerna. De viktigaste uppgifterna gäller statsborgen och -garantier och andra ansvarsförbindelser. För att uppgifterna ska vara riktiga och tillräckliga ska principerna för upprättandet av denna bilaga och presentationen av ansvarsförbindelserna i bokslutet förtydligas och förenhetligas.

Åtta bokföringsenheter fick anmärkning om budgetens utfallskalkyl

Fullmaktsuppföljning är en del av uppföljningen av budgetutfallet

De väsentligaste uppgifterna i noterna gäller ansvarsförbindelserna

5.5 Intern kontroll och riskhantering

Vid revisionsverkets revisioner har den interna kontrollen utvärderats i riskanalysen och granskats i samband med revisionen av bokföringen, fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen, samt separat i samband med vissa andra revisioner. Till dessa hör ICT-granskningarna i samband med revisionerna samt separat genomförda laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar. Vid revisionsverkets effektivitetsrevisioner har bedömts de risker som är förenade med förvaltningens styrningssystem och verksamhetskedjor och hanteringen av dem samt den interna kontrollen i synnerhet ur perspektivet för verksamhetens samhällsliga effekter och resultat samt en riktig och tillräcklig bild av ekonomin och verksamheten som helhet. Brister som observerats i styrnings-, verksamhets- och rapporteringssystemen är samtidigt också brister i den interna kontrollen och riskhanteringen på nivån för statsrådet och ministeriernas förvaltningsområden.

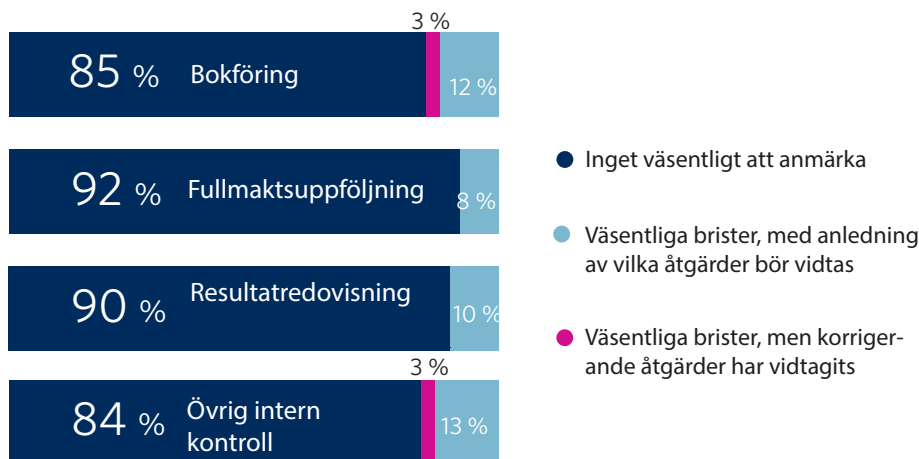
Också Europeiska unionens medelöverföringar och penninganvändning granskas som en del av revisionen. Vid revisionerna har ägnats uppmärksamhet förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens laglighet, också åt styrningen av verksamheten samt i synnerhet åt olika frågor i anknytning till pengarnas administrering och ordnandet av den interna kontrollen. Ställningstagandena vid revisionerna har rapporterats till de bokföringsenheter som har berörts av revisionerna eller som har ansvar för att korrigera bristerna.

Sammanfattande uppgifter om den interna kontrollen utifrån revisionerna

Utifrån andelarna för ämbetsverk och inrättningar som har fått en anmärkning angående den interna kontrollen i revisionsberättelserna, förefaller antalet bokföringsenheter med väsentliga brister som kräver åtgärder ha ökat något.

Andelen för de bokföringsenheter, hos vilka inte konstaterades väsentligt att anmärka i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, var 85 procent av alla bokföringsenheter (2012: 86 %; 2011: 78 %). Väsentliga brister, med anledning av vilka bokföringsenheten ska vidta åtgärder, konstaterades i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen dock hos 12 procent av bokföringsenheterna (2012: 9 %; 2011: 13 %).

Den interna kontrollen säkerställer att principerna för god förvaltning förverkligas i skötseln av statsfinanserna



Figur 29: Den interna kontrollen 2013 i siffror

Fullmakter stod i 25 bokföringsenheters förfogande. Vid fullmaktsuppföljningen konstaterades hos åtta procent av dessa enheter sådant väsentligt att anmärka i ordnandet av den interna kontrollen som föranledde åtgärder (2012: 22 % av motsvarande bokföringsenheter; 2011: 17 %). I detta avseende har fullmaktsuppföljningen förbättrats jämfört med tidigare år.

De centrala bestämmelserna om resultatredovisningen ingår i 16 § i lagen om statsbudgeten. Om saken föreskrivs närmare i förordningen om statsbudgeten, enligt vilken bokföringen och resultatredovisningen skall ordnas så, att de producerar sådana väsentliga uppgifter som behövs i den externa styrningen av ämbetsverket eller inrättningen samt bokslutsuppgifter och uppgifter i verksamhetsberättelsen.

I fråga om resultatredovisningen förefaller situationen i förvaltningen att vara nästan densamma från den interna kontrollens synpunkt som året innan. Vid revisionerna har hos 10 procent av bokföringsenheterna konstaterats sådana väsentliga brister, på grund av vilka korrigerande åtgärder har förutsatts i revisionsberättelserna (2012: 16 % av bokföringsenheterna; 2011: 17 %). Brister i redovisningen är i allmänhet orsaken också till brister i lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamhet, produktivitet, den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och den samfinansierade verksamhetens kostnadsmotsvarighet i verksamhetsberättelserna.

Den ekonomistadga som förutsätts i förordningen om statsbudgeten är ett centralt verktyg för ordnandet av den interna kontrollen vid bokföringsenheten. Vid revisionerna 2013 bedömdes att ekonomistadgan är på adekvat nivå hos 93 procent av bokföringsenheterna (2012: 94 %; 2011: 88 %).

Positiv utveckling i fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen

Ekonomistadgan är i allmänhet på god nivå

Enligt förordningen om statsbudgeten ska verksamhetsberättelsen innehålla en utvärdering av ändamålsenligheten och tillräckligheten när det gäller den interna kontrollen och den riskhantering som ingår i den samt ett utlåtande som utarbetats på basis av detta och som gäller den interna kontrollens tillstånd och de viktigaste utvecklingsbehoven. I revisionsberättelserna har inga anmärkningar angående utlåtandet givits de senaste åren. Revisionerna visar att väsentliga skillnader i förfarandena alltjämt råder mellan ämbetsverken. Utlåtandena borde ges klart också om den interna kontrollens tillstånd och inte endast om utvecklingsobjekt. Det rekommenderas att i utlåtandena framförs ledningens ansvar för den interna kontrollen. I utlåtandena och deras bakgrundspromemorior finns det dessutom skäl att också framdeles uppmärksamma kontinuiteten mellan utlåtandena från tidigare år.

Intern granskning

Enligt förordningen om statsbudgeten ska ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ordna intern granskning om det finns motiverat behov därtill med anledning av de interna kontrollförfaranden som förutsätts i 69 och 69 a §. Den interna granskningen har till uppgift att för ledningen utreda om den interna kontrollen är ändamålsenlig och tillräcklig samt att utföra de granskningsuppgifter som ledningen bestämmer. Vid ordnandet av den interna granskningen ska de allmänna standarder och rekommendationer som gäller den beaktas. Föreskrifter om förfarandena i samband med den interna granskningen och dess ställning i ämbetsverkets eller inrättningens organisation meddelas i ett reglemente för intern granskning.

På basis av revisionerna 2013 kan konstateras, att intern granskning hade ordnats hos 49 bokföringsenheter, vilket är 73 procent av bokföringsenheterna (2012: 72 % av bokföringsenheterna; 2011: 67 %).

Den interna granskningens volym förefaller bedömt på basis av för den använda årsverken att ha varit oförändrad jämfört med år 2012. På intern granskning användes 2013 totalt cirka 92 årsverken (2012: 93 årsv.; 2011: 90 årsv.). Andelen köpta tjänster av detta var oförändrad (2012 och 2013: 11 årsv.; 2011: 10 årsv.). Av de bokföringsenheter som hade utfört egen intern granskning använde 43 enheter i viss utsträckning även egen personal. Hos 24 enheter av dessa (2012: 18; 2011: 17) var ämbetsverkets satsning på intern granskning med användning av den egna personalen cirka ett årsverke eller mindre.

Reglementet för intern granskning bedömdes vara adekvat hos

Ämbetsverkets ledning avgör på vilket sätt den interna kontrollen ordnas i bokföringsenheten

44 bokföringsenheter, vilket är 90 procent av de bokföringsenheter som utför intern granskning (2012: 91 %; 2011: 98 %).

Systemrevisioner

Systemrevisionerna kompletterar redovisningsrevisionerna och utförs i samband med dessa. Det väsentligaste syftet med systemrevisionerna är att säkerställa att den interna kontrollens viktigaste förfaranden, kontroller och informationssäkerhetsarrangemang gällande systemen och deras verksamhetsmiljö är adekvata och att integriteten av den information som hanteras i systemen kan säkerställas. Revisionerna av informationssäkerheten fokuserar speciellt på säkerheten i administrationen, driften och datamaterialet. Vid systemrevisionerna granskades i första hand ekonomi- och personalförvaltningens system och de system som alstrar information för dessa samt de arrangemang som berör deras verksamhetsmiljö. År 2013 låg tyngdpunkten på revision av det nya gemensamma ekonomi- och personalförvaltningssystemet Kieku.

Inalles gjordes vid revisionsverket fjorton systemrevisioner, av vilka fem var efterrevisioner till föregående års revisioner. Systemrevisionerna hänförde sig till tre ministerier och sju ämbetsverk samt till Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning. I samband med laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen som gällde energiunderstöd gjordes en systemrevision. En av de systemrevisioner som gjordes hos ämbetsverken gjordes i samband med laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen av skatteintäkterna i anslutning till revisionen av skatteförvaltningen. Två systemrevisioner utfördes på ämbetsverk som använder Kieku-systemet. Dessutom gjorde fyra systemrevisioner och två efterrevisioner med anledning av införande av Kieku.

De centrala revisionsobjekten var till systemens användning och administrering anknutna kontroller, åtkomstkontroller, behörigheter och administrering av behörigheter, den med användningen förenade arbetsfördelningen, dokumenteringen av tillämpade förfaranden samt övriga förfaranden i den interna kontrollen. Också arrangemangen och dokumenteringen i anknytning till informationssäkerheten och ICT-funktionerna samt organisering-

Systemrevisionerna är en väsentlig del av redovisningsrevisionerna

Kieku-systemet och dess implementering var viktiga revisionsobjekt

en av ICT-funktionerna granskades. Revisionen av införandet av Kieku-systemet fokuserade på implementeringsprocessen på både projektnivå och bokföringsenhetsnivå, särskilt planeringen, genomförandet och dokumenteringen samt instruktionerna.

De viktigaste utvecklingspunkterna som observerades i revisionerna av Kieku-systemet gällde systemets kontrollmöjligheter, användbarhet och funktioner samt dokumentationen. Vid revisionerna av implementeringen av Kieku konstaterades brister i instruktionerna och implementeringsplaneringen på både projektnivå och bokföringsenhetsnivå. Utvecklingsbehov konstaterades också i kontrollmöjligheterna, dokumenteringen och systemets användbarhet i anslutning till informationssäkerheten i Kieku.

Vid efterrevisionerna observerades, att korrigerande åtgärder hade vidtagits, men att åtgärderna inte ännu till alla delar hade slutförts. Om revisionsresultaten har rapporterats i samband med revisionerna.

Skatteintäkterna

I samband med redovisningsrevisionen av skatteförvaltningen 2013 utfördes en separat revision av den interna kontrollen av inkomstskatteprocessen för personbeskattningsenhetens kunder. Revisionen riktades till inkomstbeskattningen under skatteåret 2012.

För bedömning av om den interna kontrollen av inkomstskatteprocessen är ändamålsenligt organiserad omfattade granskningen även processrevisioner av kundregistrering och årsövervakning samt revisioner av förskotts innehållning och förskottsbeskattning. Granskningen av förskotts innehållnings- och förskottsbeskattningsprocessen riktades till förfarandena för skatteåret 2013.

Syftet med granskningen var att verifiera huruvida man i skötsel och ordnandet av uppgifterna har agerat i enlighet med lagstiftningen, annan reglering på lägre nivå och givna instruktioner och föreskrifter, samt huruvida den interna kontrollen av inkomstskatteprocessen har ordnats korrekt. Genom korrekt organiserad intern kontroll eftersträvas i synnerhet kontroll över sådana risker för fel och missbruk i inkomstbeskattningen som, om de realiserats, kan öka skattefelet. Syftet med granskningen var också att säkerställa att styrprinciperna och de interna kontrollrutinerna för inkomstskatteprocessen har ordnats så att de bidrar till regelbundenheten och iakttagandet av enhetliga och rättvisa beskattningsförfaranden- och metoder gentemot de skattskyldiga.

I granskningshelheten ingick en separat systemrevision av enheten för person- och samfundsbeskattning. Systemrevisionen fokuserade på datasystemen och de allmänna informationssäker-

I samband med redovisningsrevisionen granskades den interna kontrollen av inkomstskatteprocessen

hetshänsynen i inkomstskatteprocessen för personkunder och samfundskunder. Syftet med systemrevisionen var att till avgränsade delar verifiera riktigheten och ändamålsenligheten för de förfaranden som säkerställer att de uppgifter som behövs för att verkställa beskattningen och hantera skatteintäkterna är användbara, tillgängliga, riktiga, enhetliga och konfidentiella.

Vid granskningen av inkomstskatteprocessen framkom sådana brister i organiseringen av den interna kontrollen, med anledning av vilka skatteförvaltningen bör vidta åtgärder. I väsentliga delar har den interna kontrollen av förskottsinnehållnings- och förskottskatteprocessen likväl organiserats på ett ändamålsenligt sätt.

Med tanke på bedömningen av ändamålsenligheten och tillräckligheten av den interna kontrollen och riskhanteringen är det ytterst viktigt att det med den interna kontrollens metoder är möjligt att med rimlig säkerhet identifiera sådana fel och försummelser i skattedeklarationerna som kräver åtgärder av den skattskyldige eller av skatteförvaltningen för säkerställande av att bestämmelserna iakttagits. Skatteförvaltningens stora kundantal, begränsade resurser samt den invecklade IT-strukturen och skattelagstiftningen medför utmaningar i identifieringen av skatterisker och organiseringen av den interna kontrollen på ett effektivt sätt.

Skatteförvaltningen har inlett ett omfattande projekt för förnyande av skatteprocesserna och datasystemen. En ökning av den interna kontrollens effektivitet och verkningar bör eftersträvas i synnerhet genom automatisering av funktionerna i beskattningsprocessen och därtill hörande interna kontrollrutiner som bidrar till bättre realtidsuppföljning av beskattningen och skattekontrollen och säkerställer iakttagande av bestämmelserna. Vid utvecklingen av datasystemen bör det i processerna för kundriskbedömning i större utsträckning användas den information som finns i skatteförvaltningens program och register. Inom skatteförvaltningen finns det möjligheter att utveckla metoderna för kvalitetskontroll i skatteprocesserna.

Arbetet för att utveckla skattelagstiftningen bör möjliggöra en effektiv organisering av funktionerna och den interna kontrollen i skatteprocesserna, vilket bidrar till att minska skattefelet, upprätthålla en hög skattemoral och säkerställa en fungerande och effektiv skattekontroll. Detta kan minska den risk inom den interna kontrollen som anknyter till kontrollprocessen och möjliggör inriktningen av skattekontrollen i större utsträckning till utredning av väsentliga och tolkningsmässiga frågor. Genom förenkling och förtydligande av skattelagstiftningen kan också kvalitetskontrollriskerna i beskattningsprocesserna minska.

I projektet för förnyande av datasystemet bör uppmärksamhet fästas vid en fungerande intern kontroll

Den interna kontrollen av beskattningsprocessen kan effektiviseras genom utveckling av lagstiftningen

Upphandling

I samband med redovisningsrevisionen för 2013 gjordes en uppföljning av laglighetsgranskningen för 2010 som rörde iakttagandet av skyldigheten till samordnad upphandling.

Uppföljningen riktades till de åtgärder som finansministeriet har vidtagit efter laglighetsgranskningsberättelsen (23.11.2011 52/259/2010). Vid uppföljningen utreddes de sätt på vilka ministeriet har styrt statens samordnade upphandling och övervakat att skyldigheten till samordnad upphandling har iakttagits efter publiceringen av laglighetsgranskningsberättelsen.

Det har inte skett någon nämnvärd förändring i situationen efter att laglighetsgranskningsberättelsen publicerades. I regeringens årsberättelser för 2011 och 2012 rapporteras om statens upphandling på samma sätt som för 2009 och 2010. Volymen för samordnad upphandling omfattar Hansel Ab:s hela försäljningsvolym. I årsberättelserna rapporteras inte om iakttagandet av skyldigheten till samordnad upphandling. I regeringens årsberättelse för 2013 finns något mer information om statens samordnade upphandling. Utifrån uppföljningen torde ministeriets beslut om förteckningen över de varor som omfattas av samordnad upphandling vara dagsaktuella.

I en utredning som utförts på uppdrag av delegationen för statens upphandling rekommenderas bland annat att finansministeriets roll i styrningen av statskoncernens upphandling bör stärkas och att upphandlingen eventuellt bör styras med mer förpliktande metoder än genom rekommendationer. Om finansministeriets styrande roll stärks genom lagstiftning bör även ansvaret för uppföljningen av iakttagandet av 22a § i lagen om statsbudgeten tas i beaktande. Enligt revisionsverkets uppfattning har ministeriet redan befogenhet och även skyldighet att styra och uppfölja verkställandet och iakttagandet av skyldigheten till samordnad upphandling.

5.6 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland 2013

Överföringarna, förvaltningen och övervakningen av EU-medel revideras enligt principen för enhetligt skydd som en del av de effektivitetsrevisioner, redovisningsrevisioner och laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar som görs av revisionsverket. Vid revisionen iaktas samma principer och förfaringssätt som vid revision av nationella medel.

Statens revisionsverk utför inte revisionen utgående från ett sampel baserat på en statistisk monetär enhet, och på basis av revisionen är det således inte möjligt att uppskatta storleken av ett fel uttryckt i penningbelopp.

Vid de revisioner som görs av statens revisionsverk ägnas uppmärksamhet förutom åt bokföringens riktighet och verksamhetens lagenlighet, också åt en ändamålsenlig styrning av verksamheten och särskilt åt olika frågor anknutna till förvaltningen av medlen och ordnandet av den interna kontrollen. Tyngdpunkten i revisionerna ligger på en granskning av den i budgetlagstiftningen definierade interna kontrollen med analytiska medel. En del av revisionerna har också omfattat en begränsad testning av nyckelkontroller. Revisionsverkets effektivitetsrevisioner koncentreras på verkningarna av åtgärder som helt eller delvis finansieras med EU-medel.

Under finansåret 2013 utfördes revisioner av Europeiska unionens medelöverföringar som hänförde sig till projekt- och företagsstöd med delfinansiering av jordbruksfonden (EJFLU) hos närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Finland, i en lokal aktionsgrupp och hos Landsbygdsverket.

I likhet med år 2012 fäste revisionsverket vid revisionen uppmärksamhet vid att det förskott som aktionsgruppen betalar från kommunala medel bör förtydligas genom antingen lag eller bestämmelser av lägre rang som utfärdas med stöd av lag. Vid granskningen av räkenskapsåret framkom det att på en aktionsgrupps område har kommunerna kunnat ge tillfällig finansiering för projekt som finansierats via aktionsgruppen och att denna tillfälliga finansiering, när den varit som störst, omfattat hela den offentliga finansieringen. Om lagstiftaren hade avsett att kommunens tillfälliga finansiering inte ska räknas in i den offentliga finansieringen, borde detta framgå redan av lagen om stöd för utveckling av landsbygden eller av lagens förarbeten. Vid granskningen fästes uppmärksamhet även vid att enligt 21 § i lagen om stöd för utveckling av landsbyg-

Principen om enhetligt skydd styr revisionen av EU-medel

Vid revisionerna fästes särskild uppmärksamhet vid den interna kontrollens ändamålsenlighet

Förfarandena för betalning av förskott för projekt med delfinansiering från jordbruksfonden bör förtydligas

den (1443/2006) ska sökanden ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar att genomföra projektet. Om denna bestämmelse i lagen uppfylls, kan man fråga sig om sökanden har behov av tillfällig finansiering till ett belopp som motsvarar hela det offentliga stödet.

I likhet med i fjol ansågs det vid revisionen att det i systemet för hantering av projektstöden för landsbygdsutveckling finns en risk för att projektet efter NTM-centralens avdrag besitter för mycket offentlig finansiering (bl.a. kommunal finansiering), eftersom de statliga myndigheterna inte har behörighet att uppbära kommunens finansiering och NTM-centralerna inte följer med återbäringarna av den övriga offentliga finansieringen.

Vid revisionen konstaterade revisionsverket att de utbetalda förskottsbeloppen från statliga medel för landsbygdsutveckling varierar mycket mellan NTM-centralerna, vilket har ansetts tyda på att NTM-centralerna de facto inte har enhetliga riktlinjer för bedömningen av förskottsbehovet. Med tanke på lika behandling av stödmottagarna är det motiverat att eftersträva enhetligare förfaranden.

Under revisionen konstaterades även att förvaltningen 2013 justerade sin praxis i jordbruksfonden gällande momskompensation till offentligrättsliga sammanslutningar. Justeringen baserar sig på revisioner utförda av Europeiska revisionsrätten och kommissionen.

Revisionen av Europeiska socialfonden gällde speciellt det statliga specialfinansieringsbolaget Finnvera Abp:s verksamhet som ett förmedlingsorgan för medel från Europeiska unionens och statens strukturfonder. Dessutom utreddes betydelsen av en definition av begreppet frivilligarbete och arbets- och näringsministeriets eventuella riktlinjer för det.

Vid granskningen observerades att Finnvera Abp:s strukturfondsverksamhet på många sätt avviker från verksamheten i andra organ som förmedlar EU-medel, däribland de statliga bokföringsenheterna. Finnveras befogenhet utifrån nationella bestämmelser att förmedla EU-finansiering för kapitalplaceringsverksamhet bygger på lagen om statens specialfinansieringsbolags kredit-, borgens- och kapitalplaceringsverksamhet (445/1998 jämte ändringar, s.k. lagen om Finnveras verksamhet). Däremot omfattas finansieringsarrangemangens särskilda karaktär som en del av EU-finansieringen inte av de nationella lagarna, bestämmelserna och direktiven om strukturfondsverksamheten. Detta försvårar skapandet av en övergripande bild av Finnveras strukturfondsverksamhet. Finnveras generella förfaranden för strukturfondsmedlen har likväl fastställts genom avtal med de behöriga EU-myndigheterna. Vid revisionen konstaterades beskrivningen av Finnveras för-

I projekt som finansieras från Europeiska socialfonden granskades Finnvera Abp:s verksamhet som finansieringsförmedlare

valtnings- och tillsynssystem vara föråldrad. Vid revisionen gavs rekommendationer bland annat för innehållet i de revisorsutlåtanden som ska bifogas Finnveras utbetalningsansökningar, för synkronisering av uppgifterna i olika datasystem och för inspektioner som utförs på platsen.

Vid utredningen av begreppet frivilligarbete framgick det att arbets- och näringsministeriet inte hade utfärdat några riktlinjer om begreppet för strukturfondsprojekten. Ministeriet har inte tagit ställning till bland annat om kostnader som uppstår i anknytning till frivilligarbete, till exempel kostnader för resor och måltider, kan anses berättiga till stöd. Vid granskningen gavs en rekommendation att ministeriet skulle ge en enhetlig tolkning av stödberättigade kostnader för frivilligarbete, speciellt om anvisningarna om detta är tänkta att vara strängare än EU-kriterierna.

I fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden hänförde sig revisionerna av överföringen av EU-medel och den interna kontrollen av dem till NTM-centralen i Lappland och NTM-centralen i Norra Österbotten.

Vid revisionen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden observerades, i fråga om verifieringen av stödberättigade utgifter, brister i kontrollen av de sökandes firmateckningsrätt och i arbetstidsredovisningen för projekten. Dessutom observerades brister i dokumenteringen av styrgruppens resekostnader och mötesarvodet samt av stödberättigandet av vissa anskaffningar. Vid revisionen konstaterades att NTM-centralen borde reagera i tid på förändringar mellan kostnadsslagen och fatta beslut om ändring av finansieringen, så att projektets verkliga och godkända kostnader inte avviker från kostnadsslagen enligt finansieringsbeslutet. I fråga om iakttagandet av informationsanvisningarna och berättigandet till stöd för annonskostnader konstaterades att stödberättigandet för annonskostnader ska säkras i samband med utbetalningskontrollen och innan stödet betalas. I övrigt observerades vid revisionerna, att kostnadernas stödberättigande hade säkrats och dokumenterats adekvat med hjälp av utskrifter ur bokföringen och andra dokument i samband med utbetalningsposterna. Det rekommenderades att beskrivningarna av NTM-centralernas förvaltnings- och tillsynssystem skulle kompletteras i enlighet med förvaltningsmyndighetens anvisningar (ANM/976/9.10.2002/2013) med uppgifter om uppföljningen och tillsynen över projektens varaktighet samt om urvalskriterierna för projekt. Dessutom rekommenderades vid revisionerna en sammantagen realtidsuppföljning av återkravsåtgärderna.

Vid revisionsverkets revisioner av EU-medel framkom hos revisionsobjekten inte annat väsentligt att anmärka angående den

I fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden fästes uppmärksamhet vid utgifters stödberättigande

interna kontrollen.

Lagligheten hos förvaltningen av stöd till jordbruket har i Finland varit god. Fel som lett till betydande tillrättaläggelser av finansieringen har inte förekommit. Till denna del fungerar systemet väl.

I bestämmelserna och åtgärderna eftersträvas främst att frågorna ska kunna granskas samt att de är förenliga med lagar och ändamålsenliga, inte åtgärdernas effekter. Med tanke på fullgörande av redovisningsskyldigheten är situationen emellertid inte bra, eftersom granskningsverksamheten endast tjänar till att säkerställa att stödmottagarna behandlas lika, inte att stöden är effektiva.

Den komplexa förvaltningen av jordbruksstöden och den administrativa bördan har identifierats som problem. Den finska förvaltningen av jordbruksstöden avviker till sin uppbyggnad från andra jämförbara länder. I Finland finns en förvaltning i fyra steg, medan det i de flesta jämförbara länder finns endast två eller högst tre nivåer. På grund av denna komplexa nationella förvaltning är det svårt att uppnå övergripande styrning och en övergripande kostnadsuppföljning saknas. Kostnaderna för statsekonomi beräknas uppgå till totalt cirka 60 miljoner euro per år, av vilket en knapp tredjedel hänför sig till kommunerna och resten direkt till staten.

Vid effektivitetsrevisionen fästes uppmärksamhet vid den komplexa förvaltningen av jordbruksstöden

5.7 Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag

Statsbidragen är en betydande utgiftspost i statsbudgeten, och om deras beviljande, utbetalning och övervakningen av användningen föreskrivs i olika lagar. Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och --stöd har granskats i samband med redovisningsrevisionerna som granskningar av den interna kontrollen och genom separata laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar. Den interna kontrollen har till uppgift att säkerställa att de förfaranden som gäller statsbidragen är adekvata. År 2013 utfördes laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningar på energiunderstöd och kommunernas statsandelar för kostnader för den grundläggande försörjningen.

Energiunderstöd

Föremål för granskningen var olika budgeterade understöd till energi i statsbudgeten för 2013. Stadgrunden för energiunderstöden består av flera olika lagar och förordningar, bland vilka de viktigaste är lagen om ändring av lagen om återbäring av accis på vissa energiprodukter som använts inom jordbruket (1403/2010), lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996), lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994), statsrådets förordning om allmänna villkor för beviljande av energistöd (1313/2007 och 1063/2012) och lagen om stöd till produktion av el från förnybara energikällor (1396/2010). Gemensamt för samtliga energistöd som var föremål för granskningen var att de har ökat markant i statsbudgeten de senaste åren. Frågans ekonomiska betydelse var den viktigaste grunden för granskningen.

Energiskattestöden används för att stöda sysselsättningen och näringslivet. De främjar konkurrenskraften i yrkesverksamhet och hos den energiintensiva industrin samt bidrar till konkurrenskraften hos och användningen av förnybara energikällor. Energiskattestöden är lagstadgade statsbidrag. De beviljas och betalas av skatteförvaltningen och Tullen. Energiunderstöden hade i budgeten för 2013 hänförs till moment 28.91.41 (Energiskattestöd, förslagsanslag) till ett belopp om 269,1 miljoner euro.

Energiunderstöden utgör en del av den ekonomiska styrning som syftar till att styra energisystemet mot effektivare lösningar som är gynnsammast för både klimatet och miljön. Energiunderstöd beviljas och betalas av NTM-centralerna och arbets- och nä-

Energistöden är reglerad genom flera olika lagar och förordningar

Målet är ett effektivare energisystem som är gynnsammare för miljön

ringsministeriet. Energistöden hade i budgeten för 2013 hänförs till moment 32.60.40 (Energistöd, förslagsanslag) till ett belopp om 108,4 miljoner euro.

Produktionsstöd för förnybar energi betalas som så kallade inmatningstariffer som ska bidra till en ökning av produktionskapaciteten för el från förnybara energikällor och göra skogsflis konkurrenskraftigare jämfört med alternativa bränsleformer. Stödet beviljas och betalas av Energimyndigheten (tidigare Energimarknadsverket). Produktionsstöd för förnybar energi upptogs i budgeten för 2013 under moment 32.60.44 (Produktionsstöd för förnybar energi, förslagsanslag) till ett belopp om 125 miljoner euro.

Vid granskningen konstaterades att nationella bestämmelser i huvudsak följts vid ansökan, beviljande, betalning och tillsyn över användningen av energiskattestöd, energistöd och produktionsstöd för förnybar energi. Brister uppdagades i tillsynen över beviljandet av Tullens energiskattestöd och användningen av NTM-centralernas energistöd. De lagstadgade krav för beviljandet av energiskattestöd i Tullen har inte till alla delar beaktats. Dessutom uppdagades några brister i Tullens beviljningsprocess gällande begäran om lagstadgade utredningar och iakttagande av Tullens egna instruktioner. I fråga om tillsynen över användningen av energistöd framkom brister i iakttagandet av förordningen om allmänna villkor för beviljande av energistöd (1313/2007 och 1063/2012). NTM-centralerna övervakar inte användningen av statsbidrag genom granskningar på ort och ställe. De har inte heller alltid krävt att stödmottagarna skulle uppvisa de utlåtanden och utredningar som krävs enligt förordningen innan stöden betalas. Tillsynen över de statsbidrag som NTM-centralerna beviljar i form av energistöd kan som helhet inte anses vara tillräcklig.

Energimyndighetens interna kontroll av produktionsstöd för förnybar energi är till väsentliga delar tillräcklig. Däremot har det uppdagats brister i organiseringen av den interna kontrollen av de energiskattestöd som beviljas av Tullen och skatteförvaltningen och de energistöd som beviljas av NTM-centralerna. Tullen bör försäkra sig om förhandskontrollerna och resursinriktningen av energiskattestöden fungerar och att tillräckliga resurser allokeras till kontrollerna i efterhand med tanke på frågans stora ekonomiska betydelse. I organiseringen av den interna kontrollen av de energiskattestöd som beviljas av skatteförvaltningen finns det brister i tillsynen över energiskattestöden, vilket har föranlett åtgärder hos skatteförvaltningen. I organiseringen av den interna kontrollen av de energistöd som NTM-centralerna beviljar har det förekommit brister i samordnade praxis, dokumentering av beredningshandlingarna, tillräckliga instruktioner samt tillsynen över användningen av stöden.

Den nationella lagstiftningen har iakttagits i huvuddrag

Tillsynen i efterskott över energistöden är viktig men därtill ska betydelsen av förhandskontroller hållas i åtanke

Vid granskningen kontrollerades också att de statsbidrag som var föremål för granskningen var godtagbara med tanke på EU-regler för statligt stöd. Utifrån granskningen av de energiskattestöd som beviljas av Tullen konstateras att det i den nationella lagstiftningen har eftersträvats efterlevnad av de minimikrav för den nationella lagstiftningen som ställs i rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (2003/96/EG, nedan ”energiskattedirektivet”). Trots att granskningen hade avgränsats till att inte omfatta en detaljerad och övergripande jämförelse av den nationella lagstiftningen och energiskattedirektivet, bör det konstateras att begreppet förädlingsvärde som påverkar det beviljade stödbeloppet har definierats på olika sätt i direktivet och den nationella lagstiftningen. På grund av de avvikande definitionerna har det vid granskningen inte varit möjligt att säkerställa om direktivets miniminivå för skatteåterbäring till energiintensiva företag uppfylls på lagstiftningsväg i energibeskattningen i Finland.

Enligt artikel 1 i kommissionens förordning genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden (2008/800/EG, nedan ”allmän gruppundantagsförordning”) ska förordningen inte tillämpas på stöd till företag i svårigheter. Tullen har inte utrett det ekonomiska läget för företag som ansökt om energiskattestöd 2013 eller tidigare. Därmed föreligger en risk för att nationella energiskattestöd till företag i svårigheter som betalats utifrån den allmänna gruppundantagsförordningen har utgjort statsbidrag i strid med EU-regler för statligt stöd. Genom ett tillägg i den nationella lagstiftningen från och med början av 2014 kan Tullen inte längre bevilja understöd till företag i ekonomiska svårigheter. Eftersom allmänna gruppundantagsförordningen utgör en rättsakt som tillämpas direkt i medlemsstaterna ska Tullen utreda möjligheten till återbörd av stöden från företag som kunde konstateras ha ekonomiska svårigheter före 2014. Förbudet mot stöd till företag i svårigheter enligt allmänna gruppundantagsförordningen gäller även skattestödet åt el enligt lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen. Tullen bör utreda möjligheterna att arrangera bedömning av ekonomin hos mottagarna av skattestödet för el.

Till följd av den tvingande ordalydelsen i energiskattedirektivet ska huvudparten av de energiprodukter som omfattas av återbäring på grund av skattefri användning vara befriade från skatt. Eftersom staten uppstår skatt på energiprodukter som enligt bestämmelserna är befriade från skatt, ska skatten återbetalas i efterskott till företagen när vissa villkor uppfylls. Eftersom denna skatt inte utgör inkomst som tillfaller staten, bör budgeteringen även gran-

Avvikande definition på begreppet förädlingsvärde i energiskattedirektivet och den nationella lagstiftningen

Betalning av stöd till företag i svårigheter bör utredas

skas ur samma perspektiv. Enligt uppfattning utifrån granskningen bör återbetalningarna inte upptas i budgeten som överföringsutgifter utan som intäktsminskning.

Kommunernas statsandelar för kostnader för den grundläggande försörjningen

Utkomststöd är ett ekonomiskt stöd som beviljas i sista hand och syftet med det är att trygga minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv. Genom lagen om utkomststöd (1412/1997) verkställs 19 § 1 mom. grundlagen där det stadgas om rätten till social trygghet. Enligt grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Att utkomststöd beviljas i sista hand innebär att med utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomsten om personen genom eget ansvar, eller genom omvårdnad från en person som är försörjningspliktig gentemot denne, inte kan få sin utkomst på det sätt som specificeras i lagen om utkomststöd. Till följd av utkomststödet sistahandskaraktär är stödet i princip avsett för att avhjälpa vid personens och familjens tillfälliga ekonomiska svårigheter. Redan under en längre tid har beroendet av utkomststöd dessvärre ökat kraftigt och antalet långtidsklienter har varit stort.

Utkomststödet består av grundläggande utkomststöd, kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd. Stödets uppbyggnad och finansiering ändrades från början av 2006 genom att det grundläggande utkomststödet separerades från den allmänna statsandelen för social- och hälsovården. Staten betalar kommunerna 50 procent av kostnaderna för den grundläggande försörjningen genom statsandelar. Det kompletterande och det förebyggande utkomststödet bekostas av kommunerna och staten axlar en del av kostnaderna genom den allmänna statsandelen för basservicen (statsandelsprocent 29,57). Med denna allmänna statsandel för basservicen täcks även kostnader för personal och lokaler samt övriga omkostnader som hänför sig till tillhandahållande av grundläggande försörjning. Det grundläggande utkomststödet står för cirka 90 procent av de totala kostnaderna för grundläggande försörjning.

Föremål för granskningen var statsandelen till kommunerna för den grundläggande försörjningen. I budgeten upptas statsandelen på moment 33.60.35 (Statsandel till kommunerna för kostnader i anslutning till det grundläggande utkomststödet, förslagsanslag). År 2013 uppgick det beviljade anslaget till 318,8 miljoner euro.

Syftet med granskningen var att utifrån relativt säkra premisser ge ett ställningstagande om statsandelen till kommunerna för

Lagen om utkomststöd
verkställer rätten till
social trygghet

den grundläggande försörjningen hade erlagts enligt bestämmelserna, om kommunernas förfaranden för beviljande av grundläggande utkomststöd till väsentliga delar hade varit enhetliga och om kommunerna hade lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter för utbetalning av statsandel.

Utifrån granskningen har regionförvaltningsverken fastställt och betalt statsandelsförskotten enligt lagen om utkomststöd. Regionförvaltningsverken har till väsentliga delar fastställt de slutliga statsandelarna i enlighet med lagen. Regionförvaltningsverken har betalt den sista posten av statsandelarna eller återburit överbetalda statsandelar enligt lagen.

Utifrån granskningen kan det konstateras att det grundläggande utkomststödet har åtskilts i kommunernas bokföring på ett korrekt sätt. Av utgifterna för det grundläggande utkomststödet bygger största delen (i de stora städerna över 90 procent) ofta på uppgifter i stödssystemet. Länken mellan utgifterna för det grundläggande utkomststödet utifrån ett enskilt beslut om utkomststöd och kommunens bokföring kan i huvudsak verifieras. Datainnehållet i stödssystemen bör utvecklas så att utgifterna för det kompletterande och det förebyggande utkomststödet tydligare ska framgå av beslutstyperna och orsakskoderna, vilket främjar den interna kontrollen av stödprocessen.

Fastställandet av statsandelsförskotten är en teknisk procedur och förskott granskas ännu under slutet av året. Därmed är de utbetalda förskottsbeloppen tämligen korrekta och månadsposterna jämna redan under finansåret.

Tidsfristen på tre månader är tillräckligt lång för fastställande av de slutliga statsandelarna. Det väsentliga är att fastställandet inte endast ska förbli en formell process utan att utredningen av statsandelarna noggrant ska gås igenom på regionförvaltningsverken. Eftersom förskottsbeloppen justeras i slutet av räkenskapsåret, har fastställandet och utbetalningen av den slutliga statsandelen i praktiken ingen betydelse för kommunens ekonomi och likviditet.

Förfarandena för beviljande av grundläggande utkomststöd i kommunerna är inte enhetliga. Avvikelserna inverkar på finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna, kommunernas inbördes ställning och jämlikheten mellan medborgarna.

Gränsdragningen mellan den kommunala socialservicen, för vilken statsandelen för basservice beviljas, och grundläggande utkomststöd som finansieras på kostnadsbasis är inte tillräckligt tydlig. Speciellt boendetjänsterna och finansieringen av dem bör definieras bättre.

Med stöd av grundlagen har kommunerna mycket stora befogenheter i enskilda fall i fråga om beviljande av utkomststöd. Soci-

Förskotten har betalats i enlighet med lagen om utkomststöd

Kommunerna har olika förfaranden för beviljande av stöd

al- och hälsovårdsministeriet bör likväl precisera de allmänna riktlinjerna för beviljande av stöd. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid rätten till utkomststöd, sänkning av grunddelen, disponibla inkomster och tillgångar och allokeringen av dessa på stödperioden samt vid förfarandena för återbörd.

Revisionsverket betonar den ur lagen om utkomststöd härleda princip att grundläggande utkomststöd inte kan beviljas utan utkomststödsberäkning och att grundläggande utkomststöd inte kan beviljas om beräkningen visar ett överskott. Om det är nödvändigt att bevilja utkomststöd utan att en beräkning görs, ska stödet beviljas som kompletterande eller förebyggande utkomststöd.

Enligt granskningen har kommunerna lämnat de begärda uppgifterna på summanivå om kostnaderna för det grundläggande utkomststödet. Uppgifterna baserar sig på statsandelsutredningen och det undertecknade bokslutsutdrag som bifogats till utredningen. Bland de verkliga kostnaderna har det emellertid föreslagits poster som inte berättigar till statsandel.

Vid granskningen upptäcktes väsentliga utgiftsposter som kommunerna felaktigt hade inkluderat i utredningen om statsandelen för grundläggande utkomststöd. På grund av de brister som uppdagades vid granskningen är det motiverat att kräva att statsandelsutredningen ska basera sig på ett undertecknat bokslut och att utredningen ska ha granskats av kommunens revisorer. I redovisningsrevisionen ska kommunerna säkerställa att uppgifterna på ett korrekt sätt kan härledas från kommunernas bokföring samt att utgifterna till väsentliga delar baserar sig på bestämmelserna i lagen om utkomststöd. Härvid bör kommunerna i synnerhet se till att inga kostnader för ordnandet av kommunens socialservice ingår i utredningen om statsandelen till grundläggande utkomststöd.

I statsandelsutredningarna ingår poster som inte berättigar till statsandel

Understöd till sammanslutningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd

Laglighetsgranskningsberättelsen Understöd till sammanslutningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd lämnades 2012 I uppföljningsrapporten redogjordes för vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av ställningstagandena i granskningsberättelsen.

Lagen om ändring av lagen om penningautomatstöd (366/2013) utfärdades den 24 maj 2013 och trädde i kraft den 1 juni 2013. Vid ändring av lagen om penningautomatstöd (understödslagen) har vissa ställningstaganden i granskningsberättelsen beaktats. De viktigaste bestämmelser som ändrats utifrån ställningstagandena är 7 § Understödsbeslut, 13 § Riktat verksamhetsunderstöd och 18 §

Ställningstagandena i laglighetsgranskningen har beaktats vid ändring av lagen om penningautomatstöd

Bokföring och revision. Dessutom föreskrivs i social- och hälsovårdsministeriets förordning om vissa tidsfrister som ska tillämpas på penningautomatunderstöd och om formen för revisorns rapport (453/2013) om formen för revisorns rapport (3 §).

I regeringens proposition till lagändring (RP 11/2013 rd) konstateras att revisionsverket i sin berättelse även lade fram flera andra utvecklingsförslag som dock inte nödvändigtvis kräver författningsändringar, utan att RAY:s och social- och hälsovårdsministeriets verksamhet ska utvecklas.

Syftet med uppföljningen var att utreda hur beviljandet och uppföljningen av statsbidrag har utvecklats och på vilket sätt skyldigheten att tillämpa lagen om upphandling har beaktats i understödsprocessen.

Brister som uppdagades i understödsprocessen har åtgärdats både genom lagstiftningen och med kompletterande utvecklingsåtgärder. En svag punkt i normunderlaget är fortfarande bestämmelserna om specificering av understödets ändamål. Enligt 7 § 2 mom. i understödslagen ska det av ett beslut genom vilket understöd beviljas framgå åtminstone tillräckligt specificerade uppgifter om ändamålet med understödet. Enligt 9 § får understöd användas endast för ändamål som överensstämmer med understödsbeslutet. Om ändamålet inte har specificerats närmare i understödsbeslutet, ska understödet användas för det ändamål som nämns i ansökan. Utifrån granskningen har det ursprungliga ändamålet visserligen varit inskrivet i den första ansökningen, men hos de mest etablerade understödmottagarna har uppgifterna i ansökan ibland inte innehållit mer information än ändringarna jämfört med året innan. Därigenom har beskrivningarna av ändamålet i understödsbeslutet och i ansökningen inte alltid stämt överens. Utifrån granskningen framgår ändamålet inte heller tillräckligt tydligt av alla ansökningar. Vid granskningen uppdagades också fall där beskrivningen i understödsbeslutet stod i strid med ansökningstexten. Framdeles kommer tolkningen att underlättas av att ändamålet för riktat verksamhetsunderstöd och specialunderstöd inte längre har avgränsats till enskilda kostnader utan medlen kan användas till kostnader för den verksamhet som beviljats understöd.

Den ovan nämnda svaga punkten i normunderlaget och dess eventuella konsekvenser kompenseras genom olika utvecklingsåtgärder. Speciellt bör det nämnas utveckling av resultatuppföljningen, revisorernas omfattande rapporteringsskyldighet, utveckling av revisionsfunktionen samt tydliga riktlinjer för godkännande av allmänna kostnader och skyldighet till arbetstidsuppföljning. Om utvecklingsåtgärderna genomförs som planerat, kommer de att avsevärt effektivisera tillsynen över användningen av understöden.

Brister i understödsprocessen har åtgärdats genom lagstiftning och andra medel

Syftet har varit att precisera kriterierna för beviljande av understöd, men arbetet behöver ännu fortsätta.

Vidare uppföljning behövs inte i detta skede, men revisionsverket kommer även framdeles att följa upp processen för penningautomatunderstöden som en del av den allmänna tillsynen över förvaltningsområdet. Vid behov kommer understöden att bli föremål för separata granskningar.

5.8 Affärverkens fullmakter för derivatavtal

I effektivitetsrevisionen gällande Finavia Abp:s derivatavtal (15/2013) fästes uppmärksamhet vid att normerna för affärsverk inte på ett entydigt sätt definierar om ingående av derivatavtal kan anses vara tillåtet vid affärsverk utan fullmakt som uttryckligen getts av riksdagen. Om ett affärsverk använder derivat kan en situation som ger rum för tolkning vara problematisk. I teorin kan icke-skyddande derivatförbindelser vara förenade med obegränsade risker, vilkas realisering kan jämföras med ett ökat skuldansvar för ifrågavarande affärsverk.

Det finns inga entydiga bestämmelser om affärsverkens möjligheter eller gränser för att använda derivatavtal

Enligt 5 § 1 mom. och 8 § 1 mom. 3 punkten i lagen om statliga affärsverk (1185/2002) behöver ett statligt affärsverk för upptagandet av lån ett samtycke som riksdagen ger i samband med behandlingen av budgeten. Den ovan nämnda lagen om statliga affärsverk (1185/2002) upphävdes genom en ny lag om statliga affärsverk (1062/2010), men denna lag innehåller inte heller några bestämmelser om användning av derivatavtal. Av de nuvarande två statliga affärsverken är det endast Senatsfastigheterna som följer den nya lagen om statliga affärsverk. På Forststyrelsen tillämpas den tidigare lagen (1185/2002) och de bestämmelser som har utfärdats med stöd av den lagen, tills något annat föreskrivits om Forststyrelsen.

I riksdagens beslut om ändring av fullmakt för statsrådet att uppta lån (739/2009) konstateras särskilt att riksdagen genom sitt beslut har berättigat statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att efter behov ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal som behövs i riskhantering i anslutning till statens skuldhantering.

Den 7 maj 2014 skickade jord- och skogbruksministeriet ut ett utkast till förslag om lagstiftning om omorganisering av Forststyrelsen på remiss. Enligt förslaget ska Forststyrelsen vara ett sådant statligt affärsverk som avses i 84 § 4 mom. i grundlagen. På Forststyrelsen ska dock inte 2010 års lag om statliga affärsverk tillämpas, utan bestämmelserna om Forststyrelsen ska ingå i en särskild lag som utfärdas om Forststyrelsen. Forststyrelsen ska fortsätta sin verksamhet som affärsverkskoncern i sin nuvarande form och dess affärsverksamheter ska verka i bolagsform i ett konkurrenslä-

ge på marknaden. Enligt förslaget får Forststyrelsen för finansieringen av sin verksamhet uppta lån inom ramen för det samtycke som riksdagen gett i samband med behandlingen av statsbudgeten. Utkastet till lagförslag innehåller inga bestämmelser om användning av derivatavtal vid Forststyrelsen-affärsverket. Enligt detaljmotiveringarna till förslaget är avsikten att utfärda en förordning av statsrådet där statsrådet fortfarande bestämmer om villkoren för affärsverkens upplåning.

Eftersom ett affärsverk för att uppta lån behöver samtycke av riksdagen, skulle det enligt revisionsverkets åsikt vara logiskt att utfärda entydiga bestämmelser även om under vilka förutsättningar affärsverken, för att hantera risker, kan använda derivatavtal, trots att affärsverkens finansierings- och försäkringsfunktioner sker på marknadsvillkor. Ur synvinkeln för de med derivatavtalen förenade riskerna skulle det vara motiverat, att i samband med affärsverkens fullmakter att uppta lån uttryckligen skulle konstateras en fullmakt att ingå derivatavtal i skyddande syfte, ifall så har avsetts.

I samband med affärsverkens fullmakter att uppta lån skulle det vara motiverat att konstatera att fullmakten gäller derivatavtal i skyddande syfte, ifall så har avsetts

6 Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna samt anmälningar om missbruk

Missbruk kommer till statens revisionsverks kännedom antingen genom revisionsverkets revisionsverksamhet eller som anmälningar om missbruk som förvaltningen gör med stöd av 16 § i lagen om statens revisionsverk. Enligt 16 § i lagen om statens revisionsverk ska statliga myndigheter, inrättningar, affärsverk och fonder utan hinder av sekretessbestämmelserna och utan dröjsmål underrätta revisionsverket om sådant missbruk i verksamheten som riktar sig mot medel eller egendom som de förvaltar eller svarar för. På basis av dessa underrättelser samt annan information som framkommit vid revisionerna följer revisionsverket upp och behandlar i statsförvaltningen förekommande oegentligheter och deras statsfinansiella verkningar samt förvaltningens åtgärder i syfte att förhindra dem. Begäranden om undersökning och övriga ändamålsenliga åtgärder efter observerat missbruk bör betraktas som en del av en effektiv intern kontroll.

Revisionsverket ska göra anmälan om brott när det gäller sådana brott som det i sin revisionsverksamhet konstaterar i statliga myndigheters, inrättnings, affärsverks och fonders verksamhet och som riktar sig mot medel eller egendom som dessa förvaltar eller svarar för, om revisionsobjektet inte självt har gjort anmälan om brott och gärningen inte med beaktande av omständigheterna ska anses vara ringa.

Under 2013 har revisionsverket inte gjort anmälningar om brott. År 2013 lämnades till revisionsverket nio (2012: 16 st.; 2011: 22 st.) av myndigheterna gjorda anmälningar om i deras verksamhet konstaterade missbruk av statens medel eller egendom.



Figur 30: Myndigheters anmälningar om i deras verksamhet konstaterade missbruk av statens medel eller egendom.

Revisionsverket övervakar att missbruk behandlas ändamålsenligt och effektivt i statsförvaltningen



Figur 31: Anmälning om missbruk gällande mottagare av statsbidrag.

Dessutom anmälde statliga ämbetsverk och inrättningar till revisionsverket nio fall (2012: 7 st.; 2011: 13 st.) där det var fråga om missbruk som mottagare av statsbidrag misstänktes ha gjort sig skyldiga till.

Revisionsverket har också fått till kännedom anmälningar som gäller övervakningen av stöd från de ämbetsverk som förvaltar EU-stöd. Anmälningarna om missbruk har fördelat sig på flera olika förvaltningsområden.

År 2013 lämnades endast ett fåtal anmälningar om missbruk till revisionsverket och deras ekonomiska betydelse har överlag varit ringa. Till revisionsverket har under året gjorts bland annat följande anmälningar om missbruk. Den 29 maj 2013 lämnade Utrikesministeriet till revisionsverket en anmälan om missbruk gällande misstanke om missbruk av det projektbidrag som beviljats via jordbruksministeriet i Moçambique för utveckling av skogssektorn i landet. Med anledning av det misstänkta missbruket på cirka 1 340 000 euro har man låtit göra tre särskilda revisioner och Finlands ambassad i Maputo har fått fullmakt att till behörig myndighet lämna en begäran om undersökning av ärendet. Den 19 december 2013 meddelade även närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland att den har lämnat en anmälan om utredning gällande företagsstöd som på felaktiga grunder har beviljats för investeringar i gårdsturism.

Revisionsverket har också av de ämbetsverk som administrerar EU-stöd mottagit de anmälningar som gäller tillsynen över stöden. Arbets- och näringsministeriet och Landsbygdsverket som administrerar EU-stöd ska till revisionsverket för kännedom lämna de genom kommissionens förordningar fastställda regelbrottsanmälningar gällande tillsynen över stöden som de har lämnat till Europeiska unionen. För 2013 inlämnades sammanlagt 40 anmälningar (2012: 20 st.) till revisionsverket. I det totala antalet ingår både nya och fortsatta anmälningar. Arbets- och näringsministeriet har till revisionsverket lämnat regelbrottsanmälningar enligt kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006, ändrad genom kommissionens förordningar (EG) nr 846/2009 och (EU) nr 832/2010, som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska so-

Till revisionsverket lämnades endast ett fåtal anmälningar om missbruk och deras ekonomiska betydelse var liten

cialfonden. Totalt inlämnades 14 anmälningar som berör Europeiska regionala utvecklingsfonden (2012: 4 st.). Av dem var sex nya anmälningar och åtta fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 30 375 euro och det största 550 000 euro (2012: det minsta 25 002 euro och det största 264 600 euro). Totalt inlämnades tre anmälningar som berör Europeiska socialfonden (2012: 2 st.). Av dem var två nya anmälningar och 1 en fortsatt anmälning. Det minsta regelstridiga beloppet var 263 000 euro och det största 353 992 euro (2012: det minsta 38 802 euro och det största 51 709 euro).

Landsbygdsverket har till revisionsverket lämnat totalt 23 anmälningar för år 2013 enligt kommissionens förordning (EG) nr 1848/2006 och (EG) nr 1681/94, ändrad genom förordning (EG) nr 2035/05, (2012: 13 st.). Av dem var 18 nya anmälningar och fem fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 10 055 euro och det största 89 112 euro (2012: det minsta 28 782 euro och det största 280 736 euro).

Anmälningarna om missbruk och anmälningarna till EU om regelstridigheter vittnar för sin egen del om tillståndet för den interna kontrollen. Den interna kontrollen är ett ansvar för regeringen och förvaltningens ledning. Missbruk går man in för att förhindra genom att framhålla betydelsen av ämbetsverkens och inrättningarnas interna kontroll. Enligt 65 § i förordningen om statsbudgeten ska bokföringsenhetens verksamhetsberättelse innehålla ett särskilt utlåtande och bekräftelse om den interna kontrollens tillstånd och de viktigaste utvecklingsbehoven. I verksamhetsberättelsen ska också ingå sammanfattande information om felaktigheter och missbruk.

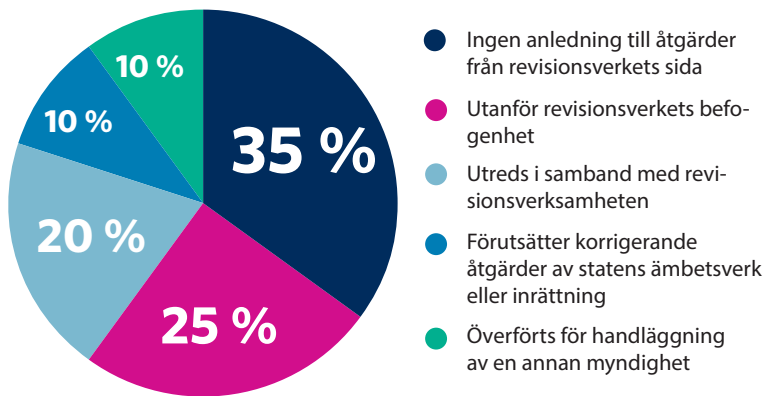
Vart femte klagomål ledde till åtgärder

Man kan lämna ett klagomål till statens revisionsverk om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Klagomålet kan gälla lagenligheten i skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Man kan också klaga på lagstridiga förfaranden i bolag där staten utövar beslutsmakten. Särskilt med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering och partilagen kan man också lämna klagomål till revisionsverket angående lagstridigheter i valfinansieringen och partifinansieringen. Man kan lämna ett klagomål i ett ärende som gäller en själv, men man kan också lämna klagomål på en annans vägnar eller tillsammans med andra. Klagomålet ska gälla en förfluten verksamhet eller händelse. Till revisionsverkets område hör inte föregripande finansövervakning. Sålunda undersöker revisionsverket inte ett klagomål som tar upp endast huruvida någon sak borde ordnas i framtiden eller på vilket sätt det vore politiskt ändamålsenligt att agera.

Under redogörelseåret lämnade enskilda personer och sammanslutningar 51 klagomål till revisionsverket. Året innan var antalet klagomål 55. Klagomålen fördelade sig tämligen jämnt på de områden som omfattas av revisionsverkets revision. De gällde statens ämbetsverk och inrättningar, mottagare av statsbidrag, statsbolag och användningen av EU-medel.

Revisionsverket undersöker inte som klagomål ett ärende som är äldre än två år, om inte särskilda skäl föreligger. I samband med utredandet av klagomålen har revisionsverket inhämtat sådan utredning som betraktats som behövlig av ifrågavarande myndighet. Cirka 35 procent av klagomålen har inte gett anledning till åtgärder från revisionsverkets sida. Cirka 25 procent av klagomålen har varit sådana, att revisionsverket inte har varit behörigt att behandla dem. I dessa fall har klagomålet ofta gällt skötseln av finanserna eller verksamheten i kommunerna eller vid Folkpensionsanstalten. I sina beslut i klagomålsärenden som har getts under berättelseåret har revisionsverket i cirka 20 procent av fallen konstaterat att ärendet har klarlagts eller kommer att klarläggas i samband med revisionsverksamheten. I cirka 10 procent av fallen har revisionsverket förutsatt av statens ämbetsverk eller inrättning korrigerande åtgärder för eliminering av felaktigheten eller missförhållandet. Av klagomålen har ca 10 procent överförts till att handläggas av en annan myndighet, ofta ett ministerium. Härvid har revisionsverket bett ministeriet att meddela, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av klagomålet.

År 2013 tog revisionsverket emot 51 klagomål



Figur 32: Fortsätta åtgärder med anledning av klagomålsärenden som revisionsverket mottagit.

I ett klagomålsärende har revisionsverket granskat Finansministeriets upphandling av juridisk rådgivning i anknytning till garantiarrangemangen med Grekland och Spanien. I sitt klagomålsbeslut tog revisionsverket ställning till hur lagen om offentlig upphandling (348/2007) ska tillämpas på dessa upphandlingar samt om grunderna för direktupphandling enligt lagen kan tillämpas på dessa upphandlingar. Enligt revisionsverkets uppfattning kunde upphandlingarna genomföras som direktupphandling med motiveringen om ”synnerlig brådska” enligt 27 § 3 punkten i lagen. I klagomålsbeslutet tog revisionsverket även ställning till dokumenteringen av handlingarna och upphandlingen av advokattjänster för bedömning av offentlighetslagstiftningen i anslutning till garantiarrangemangen för Greklands låneprogram. I beslutet fäste revisionsverket speciell uppmärksamhet vid bristerna i dokumenteringen av upphandlingarna.

7 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde

7.1 Republikens presidents kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Republikens presidents kansli fungerar som en bokföringsenhet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

De i verksamhetsberättelsen presenterade uppgifterna om den funktionella effektiviteten konstaterades vid revisionen vara riktiga och tillräckliga.

7.2 Statsrådets kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Statsrådets kansli fungerar som en bokföringsenhet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits.

Statsrådets kansli har inte uppställt lönsamhets- och produktivetsmålsättningar för sin verksamhet, men de uppgifter angående dem som i bokslutet lämnades om den funktionella effektiviteten betraktades ändå som riktiga och tillräckliga.

Riktiga och tillräckliga uppgifter presenterades om lönsamhet och produktivitet

7.3 Utrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Utrikesministeriets förvaltningsområde fungerar som en bokföringsenhet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i utrikesministeriets revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen. Bristerna i resultatredovisningen ledde också till ett meddelandeåläggande.

Utrikesministeriet har inte uppställt lönsamhets- och produktivetsmål för sin verksamhet, och verksamhetsberättelsen innehöll inte riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten.

Resultatredovisningen
och målsättningen
behöver utvecklas

7.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på justitieministeriets förvaltningsområde är ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på bägge bokföringsenheterna inom justitieministeriets förvaltningsområde.

Målen för lönsamheten och produktiviteten hade uppställts för både ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten. Uppgifterna om lönsamhet och produktivitet i varderas verksamhetsberättelser betraktades också som riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen på justitieministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, betraktades vid revisionen både ministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten som bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Två bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för bägge bokföringsenheterna

Riktiga och tillräckliga uppgifter presenterades om den funktionella effektiviteten

Observationer från effektivitetsrevisionen

Vid granskningen av offentlig rättshjälp (5/2014) konstaterades att justitieministeriet har strävat efter att bemöta utmaningen av de tynande anslagen och aktivt har utvecklat rättshjälpsverksamheten. Utveckningen av nätverket av rättshjälpsbyråer har likväl skett utan en totalplan som baserar sig på behovet av att få rättshjälp och rättshjälpstjänster. Den offentliga rättshjälpen och dess organisering överlag bör ses över. Vid vidmakthållande av den nuvarande rättshjälpsorganisationen bör direktörernas ställning och befogenheter stärkas.

7.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på inrikesministeriets förvaltningsområde 2013 var ministeriet, Förvaltningens datateknikcentral, Nödcentralverket, Migrationsverket, Räddningsinstitutet, Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

De av inrikesministeriet uppställda lönsamhets- och produktivetsmålen betraktades som tillräckliga både i fråga om ministeriet och de övriga bokföringsenheterna. Uppgifterna om lönsamheten betraktades som riktiga och tillräckliga i fråga om samtliga. Uppgifterna om produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga med undantag för Polisstyrelsen.

Med undantag för ministeriet och Förvaltningens datateknikcentral bedrevs avgiftsbelagd verksamhet av samtliga bokföringsenheter inom förvaltningsområdet och dessa presenterade även riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten i sitt bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen på inrikesministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, betraktades vid revisionen alla bokföringsenheter med undantag för Polisstyrelsen som bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Sju bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för alla bokföringsenheter

Sex bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

7.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på försvarsministeriets förvaltningsområde 2013 var ministeriet samt Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Försvarsmaktens revisionsberättelse gällde överskridning av i budgeten beviljad fullmakt och ordnandet av fullmaktsuppföljningen, uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamheten och presentationen av dess årsresultat samt ordnandet av resultatredovisningen. Dessa brister ledde också till ett meddelandeåläggande.

Vid revisionerna konstaterades, att tillräckliga mål för lönsamheten hade uppställts för ministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk. Produktivitetmålen betraktades som tillräckliga i fråga om Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk.

Uppgifterna om lönsamhet och produktivitet i bokslutet betraktades som riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos Försvarsförvaltningens byggverk. Avgiftsbelagd verksamhet bedrevs av Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk, av vilka den sistnämnda ansågs också ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den i sitt bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen på försvarsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, ansågs vid revisionerna att försvarsministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. När till bedömningen läggs också produktiviteten, fungerar resultatstyrningen endast i fråga om Försvarsförvaltningens byggverk.

Tre bokföringsenheter

En bokföringsenhet fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för en bokföringsenhet

Två bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer från effektivitetsrevisionen

Vid uppföljningen av granskningsberättelse 215/2011 (Redogörelse år 2004: Garnisonsstrukturen samt lednings- och förvaltnings-systemet) utredde revisionsverket utifrån den faktabas som tagits fram för reformen av försvarsmakten om försvarsmakten har förbättrat sin bedömning av ekonomiska konsekvenser. Utifrån den uppfattning som bildades genom uppföljningen var bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna av försvarsmaktsreformen adekvata, liksom även dokumenteringen av bedömningarna samt styrningen av rapporteringstidpunkterna och -metoderna.

Vid uppföljningen av revisionen av styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde (223/2011) konstaterades att förvaltningsområdets målsättning för statsbudgeten har förbättrats sedan granskningen. Det fanns fortfarande vissa problem i ministeriets ekonomiplanering. Nästan hälften av de fullmakter som beviljats i budgeten användes inte, och överföringsposten för anslag för försvarsmateriel har fortsatt att öka, trots flera korrigerande åtgärder av ministeriet och Försvarsmakten, så att den 2013 uppgick till 359 miljoner euro.

Den tredje uppföljningen gjordes på en granskning av förändringarna i matförsörjningens och hälsovårdens struktur inom Försvarsmakten (218/2011). Efter granskningen bolagiserades Försvarsmaktens matförsörjning till Leijona Catering Oy, och i uppföljningen utreddes kostnaderna för matförsörjningen före och efter bolagiseringen. Hittills har Leijona Catering Oy inte gett några kostnadsbesparingar för Försvarsmakten. Visserligen är bolaget inne först på sitt tredje verksamhetsår, varför endast preliminära konklusioner kan dras av bolagiseringens konsekvenser. Enligt försvarsministeriets uppfattning kommer de mål som ställts för bolagiseringen emellertid att uppnås redan efter de två första verksamhetsåren. I fråga om hälsovården har efterfrågan på medicinalvård inom Försvarsmakten minskat betydligt under översiktsperioden, vilket har medfört en minskning i hälsovårdskostnaderna.

7.7 Finansministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På finansministeriets förvaltningsområde fanns 2013 förutom ministeriet nio bokföringsenheter. Av dem är Skatteförvaltningen och Tullverket centrala insamlare av intäkter till staten. De övriga bokföringsenheterna på förvaltningsområdet är Statskontoret, Statistikcentralen, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning, Statens ekonomiska forskningscentral, Södra Finlands regionförvaltningsverk, Statens ämbetsverk på Åland och Befolkningsregistercentralen.

Enligt revisionsberättelsen har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom finansministeriets förvaltningsområde.

På basis av revisionerna ansåg revisionsverket att finansministeriet har godkänt tillräckliga lönsamhetsmål för Skatteförvaltningen, Tullverket och Statistikcentralen samt Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning. Produktivitetsmålen betraktades som tillräckliga förutom för de ovan nämnda också för Befolkningsregistercentralen och Statens ekonomiska forskningscentral.

Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av de nio bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet ansågs alla, med undantag för Statens ämbetsverk på Åland, ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den i sina bokslut.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, finns på finansministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter, nämligen Tullstyrelsen, Skatteförvaltningen och Statistikcentralen samt Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning.

Hos fem bokföringsenheter konstaterades sådana brister i den interna kontrollen som föranleder åtgärder för revisionsobjektet. Datasystemet Kieku togs i bruk i större skala på finansministeriets förvaltningsområde 2013. Vid revisionen konstaterades avsevärda brister i genomförandet av konversionerna och arkiveringen av verifika.

Tio bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för fyra bokföringsenheter

Riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten

Avsevärda brister vid ibruktagandet av Kieku

Observationer från effektivitetsrevisioner

I revisionen av styrningssystemet på finansministeriets förvaltningsområde (9/2014) konstaterades att totalplanering på förvaltningsområdets nivå i stort sett saknas. Verksamheten på ministeriets avdelningar är uttalat sektororienterat och baserar sig på expertrollen. Strategierna är kopplade till resultatstyrningen, men inte egentligen till den övriga styrningen. I revisionen av främjande av digital arkivering (granskningsberättelse 11/2014) konstaterades att finansministeriets roll i förhållande till ärendehantering och den digitala arkiveringen inte har specificerats. Det är fortfarande oklart i vilken omfattning lösningarna för substanshantering och digital arkivering ska höra till statsförvaltningens gemensamma, branschoberoende ICT-tjänster.

Vid uppföljningen av revisionen av statsstödet till och tillsynen över stiftelser (210/2010) konstaterades att finansministeriet inte har inlett en reform av bestämmelserna i inkomstskattelagen på det sätt som fastställts vid revisionen. Ministeriet har inte heller vidtagit några åtgärder för att utreda skattestöden till allmännyttiga sammanslutningar. Ministeriet har härvid hänvisat till den stora administrativa börda som arbetet skulle medföra.

7.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2013 fanns det på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde sex bokföringsenheter förutom ministeriet.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ingår i tre bokföringsenheters revisionsberättelser. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i undervisnings- och kulturministeriets revisionsberättelse gällde behandling av inkomster i strid med budgeten på utgiftsmoment och hänförande av utgifter till finansåret. Ett förfarande i enlighet med budgeten skulle i bägge fallen ha medfört en överskridning av anslagen. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i Utbildningsstyrelsens revisionsberättelse gällde hänförande av utgifter till finansåret. Förfarandet gällde även förlängning av anslags användningstid. Museiverket fick en anmärkning på hänförande av fullmaktsanvändningen till finansåret.

Enligt den bedömning som gjordes vid revisionerna har undervisnings- och kulturministeriet uppställt tillräckliga lönsamhetsmål för Finlands Akademi, Museiverket, förvaltningsnämnden för Sveaborg och Statens konstmuseum. Målen för produktiviteten betraktades som tillräckliga endast i fråga om Utbildningsstyrelsen och förvaltningsnämnden för Sveaborg.

Bokslutsuppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades med undantag för Statens konstmuseum och Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO som riktiga och tillräckliga vid revisionerna av samtliga bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av de sju bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet lämnade alla med undantag för Utbildningsstyrelsen riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat.

När tillståndet för resultatstyrningen på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen på förvaltningsområdet förverkligats i fråga om lönsamheten hos endast en bokföringsenhet. När motsvarande bedömning görs med avseende på lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om den, förverkligas resultatstyrningen hos tre bokföringsenheter.

Sex bokföringsenheter

Tre bokföringsenheter fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för två bokföringsenheter

Fem bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

På undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde konstaterades hos tre bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Orsakerna var brister i skötseln och ordnandet av bokföringen samt resultatredovisningen.

Fyra bokföringsenheter fick anmärkning om den interna kontrollen

7.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2013 fanns det på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde åtta bokföringsenheter förutom ministeriet.

Enligt revisionsberättelserna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Vid revisionerna har de av ministeriet godkända målsättningarna för lönsamheten ansetts vara tillräckliga med undantag för ministeriet hos de övriga bokföringsenheterna och målsättningarna för produktiviteten hos fem bokföringsenheter. Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av åtta bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet ansågs de uppgifter som samtliga lämnade om den avgiftsbelagda verksamheten vara riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen förverkligats hos fem bokföringsenheter på förvaltningsområdet. När motsvarande bedömning görs endast med avseende på lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om dem, förverkligas resultatstyrningen med undantag för ministeriet hos samtliga bokföringsenheter.

I fråga om jord- och skogsbruksministeriet konstaterades brister i den interna kontroll som hänför sig till statsbidragsförfarandet. Bristerna bör åtgärdas.

Observationer från effektivitetsrevisionen

Vid revisionen av miljö- och hälsoskyddet (granskningsberättelse 7/2014) konstaterades att styransvaret är fördelat på flera olika ministerier, de centrala ämbetsverken och regionförvaltningsverken, vilket försvårar hanteringen av helheten. Det övergripande ansvaret för verksamhetsstyrningen har inte givits till någon enskild aktör och styrningen har inte samordnats i tillräckligt stor omfattning. Organiseringen av miljö- och hälsoskyddet ska integreras i reformerna av kommunstrukturen och statens central- och regionförvaltning. Revisionen utfördes på jord- och skogsbruksministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och arbets- och näringsministeriets förvaltningsområden.

Nio bokföringsenheter

Tillräckliga mål hade uppställts för fem bokföringsenheter

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

7.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2013 fanns det på kommunikationsministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter förutom ministeriet.

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde ledde anmärkningar i revisionsberättelsen till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två revisionsberättelser. Det negativa ställningstagande som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde upprättandet av bokföringsverifikat. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Kommunikationsverkets revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten.

Det meddelandeåläggande som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse gällde åtgärder som förutsätts av bristerna i den interna kontrollen.

Vid revisionerna ansågs lönsamhetsmålen vara tillräckliga endast hos Trafikverket och Kommunikationsverket. Produktivitetens målen ansågs vara tillräckliga hos ministeriet samt hos alla ämbetsverk på förvaltningsområdet.

Uppgifterna om lönsamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos ministeriet och hos samtliga bokföringsenheter med undantag för Trafiksäkerhetsverket. De uppgifter som lämnats om produktiviteten betraktades för sin del som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet vilka bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När tillståndet för resultatstyrningen på kommunikationsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, ansågs att Trafikverket och Kommunikationsverket hade styrts med tillräckliga målsättningar och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Med avseende på produktiviteten fungerar resultatstyrningen bedömd på detta sätt enligt revisionen emellertid hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet.

Fem bokföringsenheter

Två bokföringsenheter fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för två bokföringsenheter

Två bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med revisionerna av ministeriet och Trafikverket sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Orsaker var brister i bokföringsrutinerna samt i ordnandet av resultatredovisningen. På basis av revisionen har Trafikverket också skäl att ägna uppmärksamhet åt att ordna den interna kontrollen på det sätt som förutsätts i 69 § i förordningen om statsbudgeten.

Den interna kontrollen
bör utvecklas hos två
bokföringsenheter

7.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2013 fanns det på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde 11 bokföringsenheter förutom ministeriet.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två revisionsberättelser. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i ministeriets revisionsberättelse gällde behandling av inkomster i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten på utgiftsmoment, förnyelse av fullmakt samt ordnandet av resultatredovisningen. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax fungerar som en bokföringsenhet, till vilken hör inalles 15 NTM-centraler. Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i dess revisionsberättelse gällde hänförande av utgifter till finansåret och förlängning av anslags användningstid i strid med lagen om statsbudgeten samt användning av anslag i strid med budgeten.

Meddelandeåläggandet ingick i ministeriets revisionsberättelse. Ministeriets meddelandeåläggande gällde alltfört ordnandet av resultatredovisningen.

Vid revisionerna ansågs de av ministeriet uppställda målen för lönsamheten vara tillräckliga hos fem och i fråga om produktiviteten hos fyra bokföringsenheter. De lämnade uppgifterna om lönsamhet och produktivitet betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter med undantag för ministeriet. De uppgifter som presenterats om den avgiftsbelagda verksamheten och dess lönsamhet betraktades med undantag för ministeriet som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

När tillståndet för resultatstyrningen på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och produktiviteten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, fanns det enligt revisionerna tre bokföringsenheter som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Motsvarande siffra med avseende på lönsamheten var fem och i fråga om produktiviteten fyra bokföringsenheter.

Tolv bokföringsenheter

Två bokföringsenheter fick negativt ställningstagande till lagenligheten

Tillräckliga mål hade uppställts för tre bokföringsenheter

Elva bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

I samband med revisionen av en bokföringsenhet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Bristerna gällde ordnandet av resultatredovisningen.

Om den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällde energiunderstöd rapporteras i kapitel 5.7.

Observationer från effektivitetsrevisioner

Vid revisionen av hanteringen av ungdomsarbetslösheten (granskningsberättelse 8/2014) upptäcktes att de mål som ställts för ungdomsgarantin inte hade uppnåtts 2013. De svaga resultaten beror på flera faktorer, av vilka den mest betydelsefulla torde vara det dåliga ekonomiska läget. Antalet anställda inom arbets- och näringsstjänsterna konstaterades ha en liten, men ändå statistiskt sett signifikant inverkan på att arbetslöshetstiden blev längre. Vid revisionen uppdagades även problem i serviceprocessen, såsom hur krävande kundarbetet är i fråga om att arbeta ensam med ungdomar som lider av svåra problem samt hur kvaliteten på och utbudet av ungdomstjänster ska kunna tryggas samtidigt som antalet anställda minskar.

Vid uppföljningen av revisionen av styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde (234/2011) upptäcktes att arbets- och näringsministeriet har fortsatt att utveckla styrningssystemet på förvaltningsområdet med flera välriktade åtgärder. Ministeriet har förtydligat den strategiska och den reguljära verksamhetsplaneringen och förbättrat presentationen av effektmålen och -indikatorerna i budgetpropositionerna. Ministeriet har också utvecklat styrningen av lagstiftningsberedningen.

Vid uppföljningen av revisionen av statsstödet till och tillsynen över stiftelser (210/2010) upptäcktes att arbets- och näringsministeriet och Patent- och registerstyrelsen har vidtagit åtgärder för systematisk tillsyn över stiftelser så att de kostnader som uppgiften medför för staten täcks till fullt belopp. Även en totalreform av stiftelselagen är under beredning. Däremot har faktaunderlaget om stiftelsernas verksamhet och ekonomi förbättrats endast något.

7.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2013 fanns det på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde fyra bokföringsenheter förutom ministeriet.

Enligt revisionsberättelserna har budgeten och de centrala bestämmelserna gällande den iakttagits på alla bokföringsenheter inom förvaltningsområdet.

Enligt revisionerna hade social- och hälsovårdsministeriet uppställt tillräckliga lönsamhetsmål för endast en bokföringsenhet på sitt förvaltningsområde. Produktivitetsmål hade fortfarande inte uppställts för bokföringsenheterna på förvaltningsområdet.

När tillståndet för resultatstyrningen på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, var det enligt revisionen endast en bokföringsenhet som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Om den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällde kommunernas statsandelar för kostnader för den grundläggande försörjningen rapporteras i kapitel 5.7.

Observationer från effektivitetsrevisioner

Enligt revisionen av integrationen inom social- och hälsovården (granskningsberättelse 3/2014) är kommunernas önskan att social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken ska ge anvisningar och uppdaterad information om hälsa och välmående hos invandrare. I dagens läge når servicessystemet inte tillräckligt väl de klienter som behöver mentalvårdstjänster. Styrningen av förebyggande och åtgärdande av sociala problem och hälsoproblem hos invandrare kräver ett närmare samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet.

Fem bokföringsenheter

Tillräckliga lönsamhetsmål hade uppställts för en bokföringsenhet

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

De i bokslutet lämnade uppgifterna om lönsamhet, produktivitet och den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet betraktades som riktiga och tillräckliga hos samtliga bokföringsenheter

7.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

År 2013 fanns det på miljöministeriets förvaltningsområde tre bokföringsenheter, som är ministeriet, Finlands miljöcentral och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två revisionsberättelser. Orsaken var användningsändamål för anslag i strid med budgeten.

Det ingick ett meddelandeåläggande i ministeriets och Finlands miljöcentrals revisionsberättelse. Meddelandeåläggandet för ministeriet gällde noteringsrutinerna och besluten om användning av anslagen. Meddelandeåläggandet för miljöcentralen gällde brister i projektbokföringen.

Ministeriet har uppställt resultatmål för lönsamheten för Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet. Produktivitetmålen ansågs vara tillräckliga för Finlands miljöcentrals del. De uppgifter som ministeriet och bokföringsenheterna på förvaltningsområdet lämnade i sina bokslut om lönsamheten och produktiviteten betraktades vid revisionerna som riktiga och tillräckliga. Endast Finlands miljöcentral hade att lämna uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten, och dessa uppgifter betraktades som riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen på miljöministeriets förvaltningsområde bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, var det enligt revisionen endast en bokföringsenhet som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Detsamma gäller produktivitetmålen och rapporteringen om dem.

Tre bokföringsenheter

Samtliga bokföringsenheter presenterade riktiga och tillräckliga uppgifter om funktionell effektivitet

Observationer från effektivitetsrevisioner

Vid revisionen av konjunkturrelaterade reparationsunderstöd (granskningsberättelse 6/2014) upptäcktes att understödet ökade efterfrågan på renoveringar i bostadssammanslutningar och på så vis hade en positiv inverkan på antalet arbetstimmar inom byggbranschen. Däremot har det inte varit möjligt att klarlägga konjunkturunderstödet inverkan på sysselsättningen inom byggbranschen. Understödet främjade likväl inte långsiktigt reparationsbyggnad i bostadsbolag.

Enligt revisionen av hanteringen av och ansvarsfördelningen för fartysoljeskador på Finska viken (granskningsberättelse 2/2014) är systemet för hantering av skadorna effektiv och ledningen av oljebekämpningen har fungerat väl, trots att verksamheten inte har prövats i praktiken vid en omfattande olycka. Utifrån granskningen utgörs en risk av efterbehandlingen och avfallshanteringen, vilka ankommer kommunerna. År 2009 förutsatte riksdagen att möjligheter att bredda finansieringsunderlaget för oljeskyddsfonden skulle utredas, men utredningen ledde emellertid inte till någon fungerande lösning. Enligt granskningen har alla alternativ för att bredda finansieringsunderlaget och riskorsakarperspektivet ändå inte begrundats tillräckligt ingående. Exempelvis skulle man kunna överväga att införa en avgift i likhet med den accisliknande försörjningsberedskapsavgiften och utreda om också medborgarna anser en dylik avgift vara acceptabel.

8 Revisionsverkets verksamhet och verkningar

Statens revisionsverk är den i 90 § i grundlagen föreskrivna högsta externa revisorn i Finland, som reviderar skötseln av statsfinanserna och övervakar finanspolitiken och parti- och valfinansieringen. Revisionsverket fungerar oavhängigt i anslutning till riksdagen. Statens revisionsverks målsättning är att säkerställa att principerna för rättsstaten, demokrati och hållbar ekonomi förverkligas i skötseln av statsfinanserna och finanspolitiken samt val- och partifinansieringen.

Revisionsverkets verkningar och mervärde i skötseln av den finländska offentliga ekonomin och i samhället bildas av resultaten av de olika revisionslagen, dvs. granskning av finanspolitiken, redovisningsrevision och laglighetsgranskning samt effektivitetsrevision. Revisionsverket ansvarar för tillsynen över parti- och valfinansieringen och fungerar som en oberoende övervakare av statens finanspolitik.

8.1 Man litar på revisionsverkets kompetens

Revisionsverkets strategiska resultatmål under berättelseåret var att främja en resultatrik och god skötsel av statens finanser. En av revisionsverkets strategiska riktlinjer i revisionsverkets strategi SRV2020 är att skapa och stöda förutsättningar för en hållbar reform av den offentliga ekonomin och förvaltningen. Strategin bereddes tillsammans med personalen och godkändes i början av år 2013.

Statens revisionsverk strävar efter att uppnå sina målsättningar genom den information som verket alstrar och den växelverkan och offentliga diskussion som bygger på informationen. Revisionsverkets rykte har stor betydelse för verkets möjligheter att påverka. Under år 2013 genomfördes en omfattande undersökning om revisionsverkets rykte i syfte att utvärdera verkets verkningsfullhet och dess förutsättningar. I undersökningen utreddes uppfattningar om revisionsverkets verksamhet hos riksdagen, ministerierna,

statens ämbetsverk och inrättningar, representanter för media och bland medborgarna. Den föregående omfattande undersökningen om ryktet genomfördes år 2008.

Utifrån resultaten av enkäten om ryktet har kännedomen om och uppskattningen av revisionsverkets verksamhet förbättrats särskilt bland riksdagsledamöterna och vid ministerierna. Medborgarnas kännedom om revisionsverket har också förbättrats. Enligt bedömningar utgör det självständiga och oavhängiga beslutsfattandet den starka sidan i SRV:s verksamhet. Enligt enkäten om ryktet har revisionsverket också lyckats väl när det gäller att främja öppenhet i förvaltningen samt föredömligheten och yrkesmässigheten i verksamheten och kvaliteten för revisionerna. Riksdagen har utnyttjat revisionsverkets årsberättelse till riksdagen i riksdagsarbetet. Undersökningen visar att arbetet med att utveckla årsberättelsen till riksdagen samt den mer intensiva växelverkan med ministerierna och den förbättrade serviceförmågan gentemot statsrådet på så vis gett resultat.

Ett särskilt tema i årsberättelsen till 2013 års riksdag var behovet av statsrådets styrpolitik och tillförlitligheten för beslutsfattandets faktaunderlag. Årsberättelsen har inverkat på att ett projekt på hög nivå inrättades i syfte att bereda statsrådets styrpolitik och på innehållet i projektet samt även på att en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utveckla statsrådets arbetsrutiner och att förtydliga rollerna för den politiska ledningen och tjänstemannaledningen inrättades och på kommitténs arbete. Regeringen godkände i sin aftonskola i maj 2014 förfaringsreglerna för den politiska ledningens och tjänstemannaledningens roller i enlighet med den rekommendation som gavs i årsberättelsen till 2013 års riksdag. Med den av revisionsverket utförda externa revisionen av staten säkerställdes att uppgifterna i statens och dess bokföringsenheters bokslut var tillförlitliga samt att budgeten och den centrala lagstiftningen om den hade iakttagits och den interna kontrollen fungerat. Detta skapar det grundläggande förtroendet för skötseln av finska statens finanser. Vid revisionerna har det hållits före en intern kontroll som skapar förutsättningar för god förvaltning. Tillförlitligheten för ekonomiska basfakta ger underlag för en resultatrik beredning av finanspolitiken samt för styrningen och ledningen av statens verksamhet och ekonomi.

Med en laglighetsgranskning som är separat från redovisningsrevisionen stöds lagenligheten för skötseln av statsfinanserna från utvecklandets synpunkt samt förverkligandet av principerna för god förvaltning i skötseln av finanserna.

Revisionsverkets effektivitetsrevisioner har inverkat på exempelvis lagstiftningen om statens gemensamma IT-funktioner 2013

Revisionsverkets rykte har utvecklats i positiv riktning de senaste fem åren.

De rekommendationer som presenteras i SRV:s årsberättelse har inverkat på att projekt för reform av statsrådets styrpolitik inrättats

Redovisningsrevisionen skapar förtroende för skötseln av statsfinanserna

och riktlinjerna för inrättandet av Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori. Effektivitetsrevisionen om hur tydlig målsättningen är för krishanteringsoperationer och om informationen till riksdagen väckte å andra sidan också diskussion om revisionsverkets roll och färdigheter att utvärdera effektivitetsfrågor kring säkerhet. Enbart på grund av säkerhetskvaliteter är det endast externa aktörer såsom revisionsverket som i tillräcklig omfattning kan utvärdera skötseln av finanserna för försvaret och krishantering.

Revisionsverket följer systematiskt upp hur de vid effektivitetsrevisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats. Utifrån uppföljningarna av effektivitetsrevisionerna förverkligades revisionsverkets rekommendationer bra i internationell jämförelse: 68 procent av de rekommendationer som utvärderades förverkligades åtminstone i väsentlig mån. Andelen är emellertid mindre än tidigare. Särskilt andelen rekommendationer som förverkligats helt eller så gott som helt, 18 procent, har minskat med nästan hälften från föregående år. I synnerhet rekommendationerna angående beslutsfattandets faktaunderlag har förverkligats i mindre mån och i långsam takt.

Under berättelseåret gav revisionsverket till riksdagen en rapport i mitten av valperioden om granskningen av finanspolitiken, som skapade förutsättningar för en diskussion om de offentliga finanserna och en utvärdering av regeringens ekonomipolitiska beslutsfattande. Revisionsverket konstaterade att det krävs strukturella förändringar för att fylla hållbarhetsunderskottet och stabilisera den offentliga ekonomin. Med granskningarna har man för sin del kunnat inverka på en bättre kvalitet för den information som ges till riksdagen och främja förtroendet för riksdagens möjligheter att påverka. Under berättelseåret granskade granskningen av finanspolitiken beräkningen av det strukturella, eller konjunkturrensade, underskottet, säkerställde innehållet i beräkningen och klargjorde transparensen i kalkylerna.

I det internationella samarbetet har revisionsverket främjat redovisningsskyldighet, ansvarsfullhet och öppenhet i Europeiska unionens bankunion och vid samordningen av den ekonomiska politiken. Finland är ordförande i nätverket för granskning av finanspolitiken som består av de europeiska riksrevisionerna och revisionsrätterna. Revisionsverket hade en viktig roll i att arrangera ett extraordinärt möte för generaldirektörerna för de europeiska riksrevisionerna och presidenterna för de europeiska revisionsrätterna. Mötet skickade ett gemensamt ställningstagande till Europeiska rådets ordförande för Europeiska rådet i juni 2013 för säkerställande av öppenheten, ansvarsfullheten och den till-

Rekommendationerna
angående beslutsfattandets
faktaunderlag
förverkligas långsamt

Genom granskningar av
finanspolitiken är det möjligt
att förbättra kvaliteten för
den information som ges
till riksdagen och att främja
förtroendet för riksdagens
möjligheter att påverka

syn som de kräver. Europeiska rådet lyfte också fram dessa frågor i sina resolutioner.

Under år 2013 slutförde revisionsverket valfinansieringstillsynen över kommunalvalet 2012. I en första rapport om att bekämpa korruption inom Europeiska unionen, som Europeiska kommissionen publicerade i början av 2014, gav kommissionen en positiv bedömning vad gäller öppenheten i val- och partifinansieringen i Finland. Europeiska kommissionen ansåg att det finska systemet som säkerställer öppenheten i partifinansieringen och även revisionsverkets tillsyn är ett gott exempel för andra länder.

Europeiska kommissionen ansåg att systemet för tillsyn över partifinansieringen i Finland är ett gott exempel för andra länder

8.2 Kompetensutveckling skapar förutsättningar för hantering av förändringar

I revisionsverkets personalpolitik och ekonomi fortsatte man att verkställa stabilitets- och effektivitetsprogrammet. Samtidigt har revisionsverket fått betydande nya lagstadgade uppgifter att sköta. Antalet vid revisionsverket fullgjorda årsverken ökade från år 2012 med fyra årsverken till 141 årsverken till följd av anställning av vikarier, återgång till arbetet efter tjänstledighet och föregripande tjänstarrangemang inför pensionering. Syftet med den föregripande personalpolitiken och personalplaneringen har varit att med nuvarande anslag trygga revisionsverkets effektfulla verksamhet på så lång sikt som möjligt.

Revisionsverkets strategiska lönsamhetsmål är, att utvecklingen av kostnaderna inte ska överstiga utvecklingen av konsumentprisindex under budgetplaneringsperioden. Utgifterna för verksamheten ökade med 5,8 procent och omkostnaderna med 5,4 jämfört med år 2012, vilket var mer än årsförändringen av konsumentprisindexet, 1,6 procent. Som lönsamhetsmätare används även priset på en extern presterad dag per årsverke. År 2013 steg priset på en extern presterad dag med 2,5 procent och var 743 euro. Under den år 2011 inledda uppföljningsperioden för revisionsverkets stabilitets- och effektivitetsprogram steg omkostnaderna med 3,2 procent och priset på en presterad dag med 7,5 procent, medan förändringen av konsumentprisindexet under samma period var 4,5 procent. På så sätt kommer revisionsverket vidare att uppnå sina strategiska lönsamhetsmål för kostnadsutvecklingen, medan verket inte uppnått kostnads målet för priset på en granskningsdag.

Av revisionsverkets effektiva arbetstid hänförde sig 74,3 procent till externa prestationer, vilket var något mindre än året innan. Antalet arbetsdagar som användes för utvecklandet av kompetensen och de interna utvecklingsprojekten år 2013 var större än året innan. Det sakkunnigarbete som utfördes för ministerierna och riksdagen och som kompletterar granskningen och övervakningen var betydande, dvs. 11,7 procent av den effektiva arbetstiden. Efterfrågan på revisionsverkets sakkunnigverksamhet ökar kontinuerligt.

Ledarskapet och chefsarbetet har utvecklats positivt liksom även förtroendet för ledningens arbete för att bevara verkets verksamhetsförutsättningar. Utvecklingen av arbetsklimatet och arbetshälsan samt arbetsrutinerna är en väsentlig del av verkställandet av revisionsverkets strategi. Belastningen i arbetet har man strävat

Revisionsverket strävar efter att trygga effekterna av sin verksamhet genom föregripande personalpolitik och personalplanering

Revisionsverket kommer att uppnå sina lönsamhetsmål för kostnadsutvecklingen, medan verket inte uppnått kostnads målet för priset på en granskningsdag

Av den effektiva arbetstiden hänförde sig 74,3 procent till externa prestationer

Ledarskapet och chefsarbetet har utvecklats positivt och arbetshanteringen har förbättrats

efter att lindra med noggrannare beräkning av resurserna och planering av resursanvändningen. Med de genomförda åtgärderna har åstadkommit en positiv utveckling i arbetshanteringen och den har i någon mån lyckats minska personalens känsla av belastning.

Volymen för personalens sjukfrånvaro minskade med 26,3 procent jämfört med året innan och är betydligt mindre än inom statsförvaltningen i genomsnitt. För utbildning användes 11,9 dagsverken per årsverke, vilket var 13,3 procent mer än året innan. Från prestationsbedömningarna åtskilda utvecklingssamtal fördes vid verket med hela personalen.

Vid sidan av stabilitets- och effektivitetsprogrammets verkstäl- lande har satsningar gjorts på utvecklande av kunnandet. Verksamhetspolitiken för utvecklande av kunnandet omfattar åtgärder för att skapa en kompetenskarta, stöda utökad och fördjupad kompetens och säkerställa att revisionsverkets kompetensområden är tillräckligt omfattande i förhållande till verkets uppgifter.

Revisionsverket har satsat på utvecklande av kunnandet

Tabell 1: Den effektiva arbetstidens inriktning på olika prestationstyper

	2013	2012
Redovisningsrevision	6 823 dv 33 % *	7 482 dv 37 % *
Laglighetsgranskning	662 dv 3 % *	548 dv 3 % *
Effektivitetsrevision	5 018 dv 23 % *	4 567 dv 23 % *
Granskning av finanspolitiken	326 dv 1 % *	287 dv 1 % *
Riksdagsrapportering	327 dv 1 % *	184 dv 1 % *
Ledning, extern	3 638 dv 17 % *	3 490 dv 17 % *
Extern sakkunnigverksamhet	3 406 dv 15 % *	3 037 dv 15 % *
Tillsyn över parti- och valfinansieringen	424 dv 2 % *	460 dv 2 % *
Externa prestationer totalt	20 623 dv	20 056 dv
Externa prestationer av den totala arbetstiden	59 %	59 %
Indirekt verksamhet (stödjänster, administration)	7 495 dv	6 533 dv
Semestrar och annan avlönad frånvaro totalt	7 495 dv	7 557 dv
Total arbetstid sammantaget	35 260 dv	34 145 dv

*) av externa prestationer

Bilaga 1: Negativt ställningstagande till lagenligheten och åläggande att meddela revisionsverket

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN AVSEENDE IAKTTAGANDET AV BUDGETEN OCH BESTÄMMELSERNA OM DEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

UTRIKESMINISTERIET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för ordnande av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § lagen om statsbudgeten.

FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

FÖRSVARSMAKTEN

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för överskridande av fullmakt i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten med 13.3 miljoner euro enligt Försvarsmaktens bokslut på moment 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel), förlängning av fullmaktens användningstid i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten på momenten 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader) och 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel) och ordnande av fullmaktsuppföljningen på det sätt som förutsätts i 15 § i lagen om statsbudgeten samt uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet, presentationen av årsresultatet och ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

UTRIKESMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska utrikesministeriet meddela revisionsverket före den 22 augusti 2014, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

FÖRSVARSMAKTEN

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska Försvarsmakten meddela revisionsverket före den 15 augusti 2014, vilka åtgärder den har vidtagit för att ordna fullmaktsuppföljningen på det sätt som förutsätts i 15 § och resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten samt för att verifiera de i bokslutet för år 2013 lämnade uppgifterna för förnyande av fullmakterna.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGS- OMRÅDE

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för återbetalning av bidrag (116 352 euro) som i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten har intäktsförts på moment 29.80.40 (Ersättning för driftsförluster för servicetrafiken till Sveaborg, reservationsanslag). Utan återbetalningen till momentet hade reservationsanslaget för 2013 överskridits med 6 180 euro. På moment 29.10.20 (Utvecklande av den allmänbildande utbildningen och barndagvården, reservationsanslag 2 år) har utgifter som hör till 2013 hänförs i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten till 2014 till ett belopp av åtminstone 160 078 euro. Om utgifterna hade inriktats enligt budgeten, hade anslaget överskridits med 82 701 euro.

MUSEIVERKET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för allokering av avtal om ingåtts 2014 till användning av fullmakt (1,7 miljoner euro) för 2013 på moment 29.80.04 (Museiverkets omkostnader, reservationsanslag 2 år).

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGS- OMRÅDE

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

UTBILDNINGSTYRELSEN

Budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter som hör till 2014 har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till utgifter för 2013 på moment 29.30.20 (Undervisningsväsendets personalutbildning och vissa andra utgifter, reservationsanslag 2 år, i budgeten för 2012) till ett belopp av 50 000 euro. Med förfarandet har man i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängt reservationsanslagets användningstid.

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

TRAFIKVERKET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för bokföringsverifikaten som inte till alla delar har upprättats på det sätt som förutsätts i 44 § och 45 § i lagen om statsbudgeten.

KOMMUNIKATIONSVERKET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att kostnader som hänför sig till besluten 2012 och 2013 om betalning av bredbandsstöd (8 390 222 euro) har utbetalts i strid med budgeten från moment 31.40.50 (Statsunderstöd för genomförande av det riksomfattande bredbandsprojektet, reservationsanslag 3 år i budgeten 2011).2011 talousarvioissa).

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

TRAFIKVERKET

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska Trafikverket meddela revisionsverket före den 15 augusti 2014, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av förfarandena i strid med budgeten och de centrala bestämmelserna om den och bristerna i den interna kontrollen.

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande felaktigheter:

- 1 På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonder och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten noterats som utgiftsminskning ränteintäkter för förskott för 111 878,74 euro.
- 2 På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonder och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har den åt landskapsförbunden beviljade användningstiden för fullmakterna förlängts i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten (32,1 miljoner euro).
- 3 Resultatredovisningen har inte ordnats på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk ska arbets- och näringsministeriet meddela revisionsverket före den 22 augusti 2014, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

**NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALEN I
SÖDRA SAVOLAX**

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande felaktigheter:

- 1 Kostnader som hör till 2013 (totalt 314 903 euro) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten hänförts till 2014 på momenten 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag) och 30.40.51 (Främjande av fiskerihushållningen, reservationsanslag 2 år). Med förfarandet har man i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängt anslagets användningstid.
- 2 Från momenten 30.50.20 (Utgifter för nyttjande och vård av vattentillgångarna, reservationsanslag i budgetarna för 2011 och 2012) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2012) har det i strid med budgeten betalats löner till fast anställda tjänstemän (130 009 euro). Från moment 29.80.56 (Främjande av kulturexport, reservationsanslag i budgeten för 2011) har det i strid med budgeten betalats löner till visstidsanställda tjänstemän (35 000 euro).

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

- 3 Från moment 30.40.77 (Fiskeriekonomiska byggnads- och istandsättningsprojekt) har det i strid med budgeten beviljats statsbidrag (55 564,30 euro).
- 4 Från momenten 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård, reservationsanslag i budgeten för 2011) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljö-
vård, reservationsanslag 3 år i budgeten för 2012) har det i strid med budgeten betalats överföringsutgifter (23 213,85 euro).

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGS- OMRÅDE

MILJÖMINISTERIET

Revisionsverkets utlåtande på basis av revisionen är att budgeten och de viktigaste bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande felaktigheter:

- 1 Anslag på moment 24.20.66 (Närområdes-samarbete, reservationsanslag 3 i budgeten för 2011) har i strid med budgeten använts för tjänstelöner till ett totalbelopp av 10 397 euro.
- 2 Anslag på momenten 35.10.21 (Vissa utgifter för naturvård, reservationsanslag 3 år i bud- geten för 2012) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år) har i strid med budgeten använts för överförings- ekonomiska kostnader till ett totalbelopp av 97 812 euro.

FINLANDS MILJÖCENTRAL

Revisionsverkets utlåtande på basis av revision- en är att budgeten och de viktigaste bestämmel- serna om den har iakttagits med undantag för användning av anslag i strid med budgeten för betalning av löner (total cirka 285 000 euro) från momenten 24.20.66 (Närområdessamarbete, re- servationsanslag 3 år i budgetarna för 2011 och 2012) och (Samarbete med Östersjöområdet, Ba- rentsregionen och det arktiska området, reser- vationsanslag 3 år).

MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGS- OMRÅDE

MILJÖMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens re- visionsverk ska miljöministeriet meddela re- visionsverket före den 22 augusti 2014, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resulta- tredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

FINLANDS MILJÖCENTRAL

Med stöd av 5 § 1 mom. i lagen om statens re- visionsverk ska Finlands miljöcentral meddela revisionsverket före den 15 augusti 2014, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resulta- tredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

Bilaga 2: Redovisningsrevisions- och laglighetsgranskningsberättelser enligt förvaltningsområde

130/53/13 Statsbokslutet

Republikens presidents kansli

58/53/13 Republikens presidents kansli

Statsrådets kansli

59/53/13 Statsrådets kansli

Utrikesministeriets förvaltningsområde

60/53/13 Utrikesministeriet

Justitieministeriets förvaltningsområde

61/53/13 Justitieministeriet

62/53/13 Brottspåföljdsmyndigheten

Inrikesministeriets förvaltningsområde

63/53/13 Inrikesministeriet

64/53/13 Förvaltningens datateknikcentral

65/53/13 Nödcentralverket

66/53/13 Migrationsverket

67/53/13 Räddningsinstitutet

68/53/13 Polisstyrelsen

69/53/13 Gränsbevakningsväsendet

131/53/13 Brandskyddsfonden

Försvarsministeriets förvaltningsområde

70/53/13 Försvarsministeriet

71/53/13 Försvarsförvaltningens byggverk

72/53/13 Försvarsmakten

Finansministeriets förvaltningsområde

73/53/13	Finansministeriet
74/53/13	Statens ämbetsverk på Åland
75/53/13	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
76/53/13	Statistikcentralen
77/53/13	Tullen
78/53/13	Statskontoret
79/53/13	Statens ekonomiska forskningscentral
80/53/13	Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning
81/53/13	Skatteförvaltningen
82/53/13	Befolkningsregistercentralen

Laglighetsgranskning

247/52/13	10/2014 Energian tukeminen
-----------	----------------------------

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

84/53/13	Undervisnings- och kulturministeriet
85/52/13	Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO
86/53/13	Riksarkivet
87/53/13	Museiverket
88/53/13	Utbildningsstyrelsen
89/53/13	Finlands Akademi
90/53/13	Förvaltningsnämnden för Sveaborg
94/53/13	Statens konstmuseum

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

95/53/13	Jord- och skogsbruksministeriet
96/53/13	Livsmedelssäkerhetsverket
97/53/13	Geodetiska institutet
98/53/13	Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
99/53/13	Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänst- central
100/53/13	Lantmäteriverket
101/53/13	Landsbygdsverket
102/53/13	Skogsforskningsinstitutet
103/53/13	Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

104/53/13	Kommunikationsministeriet
105/53/13	Meteorologiska institutet
106/53/13	Trafikverket
107/53/13	Trafiksäkerhetsverket
108/53/13	Kommunikationsverket

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

109/53/13	Arbets- och näringsministeriet
110/53/13	Energimarknadsverket
111/53/13	Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax
112/53/13	Geologiska forskningscentralen
113/53/13	Konkurrens- och konsumentverket
114/53/13	Konsumentforskningscentralen
115/53/13	Centralen för turistfrämjande
116/53/13	Mätteknikcentralen
118/53/13	Patent- och registerstyrelsen
119/53/13	Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
120/53/13	Teknologiska forskningscentralen VTT
121/53/13	Säkerhets- och kemikalieverket

Laglighetsgranskning

247/52/13	10/2014 Energiunderstöd
-----------	-------------------------

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

122/53/13	Social- och hälsovårdsministeriet
123/53/13	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
124/53/13	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
125/53/13	Strålsäkerhetscentralen
126/53/13	Institutet för hälsa och välfärd

Laglighetsgranskning

326/52/13	12/2014 Kommunernas statsandelar för kostnader för den grundläggande försörjningen
-----------	--

Miljöministeriets förvaltningsområde

127/53/13	Miljöministeriet
128/53/13	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
129/53/13	Finlands miljöcentral
132/53/13	Oljeskyddsfonden

Bilaga 3: Granskningar av finanspolitiken

013/2013	Granskning av beräkningen av det strukturella underskottet, granskningsberättelse
	Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Rapport om granskning och övervakning av finanspolitiken 2014, B 15/2014
004/2014	Ekonomiska konsekvenser av skatteändringar – indirekt beskattning, granskningsberättelse

Bilaga 4: Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde

Uppgifterna om effektivitet i statens årsberättelse för år 2013

Statsrådets kansli

- | | |
|----------|--|
| 007/2013 | En god förvaltningsmodell i de bolag som fullgör statens specialuppdrag och i ägarstyrning en av dem |
| 001/2014 | Verkställandet av uttalandena av riksdagen (samtliga förvaltningsområden) |
| | Uppföljningsrapporter |
| 212/2010 | Politikprogrammen som styrningsmedel – Programmet för hälsofrämjande som exempel |

Utrikesministeriets förvaltningsområde

- | | |
|----------|--|
| 012/2013 | Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde |
| | Uppföljningsrapporter |
| 180/2009 | Upphandlingen av sakkunnig- och forsknings tjänster vid Utrikesministeriet |
| 203/2010 | Komplementariteten i utvecklingssamarbetet |

Justitieministeriets förvaltningsområde

- | | |
|----------|--|
| 005/2014 | Offentlig rättshjälp |
| | Uppföljningsrapporter |
| 216/2011 | Bedömningen av de statsfinansiella verkningarna av författningsprojekt |

Inrikesministeriets förvaltningsområde

- 186/2009 **Uppföljningsrapporter**
Ändringar av ekonomiförvaltningen vid ministerier, ämbetsverk och inrättningar

Försvarsministeriets förvaltningsområde

- 009/2013 Den militära krishanteringen
- Uppföljningsrapporter**
- 215/2011 Redogörelsen år 2004: Garnisonsstrukturen samt lednings- och förvaltningssystemet
- 218/2011 Förändringarna av bespisningens och hälsovårdens struktur vid Försvarsmakten
- 223/2011 Styrningssystemet på försvarsministeriets förvaltningsområde

Finansministeriets förvaltningsområde

- 001/2013 Tullen i bekämpningen av den grå ekonomin
- 003/2013 Statens IT-servicecentraler
- 005/2013 Resultaten av skatteinspektionsverksamheten
- 009/2014 Styrningssystemet på finansministeriets förvaltningsområde
- 011/2014 Ärendehantering och digital arkivering
- Uppföljningsrapporter**
- 161/2008 Utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen
- 185/2009 Fordonsförvaltningscentralens PALKO-projekt
- 195/2009 Bilbeskattningen
- 202/2010 Säkerheten i arbetet på de statliga arbetsplatserna
- 225/2011 Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrning en på justitieministeriets, arbets- och näringsministeriets och finansministeriets förvaltningsområden

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

008/2013 Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen

017/2014 Styrning och hantering av UFI-verksamheten

Uppföljningsrapporter

206/2010 Hantering av universitetens mänskliga resurser

171/2008 Kvantitativt föregripande, dimensionering och inriktning av yrkesutbildningen – speciellt med avseende på grundläggande yrkesutbildning för unga

222/2011 Föregripande, dimensionering och inriktning av utbildnings- och arbetskraftsbehoven

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

004/2013 Stöd till jordbruket

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

006/2013 Trafiksäkerheten

015/2013 Finavia Abp:s derivatavtal åren 2009–2011

014/2014 Styrningssystemet på kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Uppföljningsrapporter

211/2010 Motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

008/2014 Hantering av ungdomsarbetslöshet

Uppföljningsrapporter

164/2008 Beredskapsförsörjningscentralen

201/2009 Tillståndet för förvaltningsexperimentet i Kajaland

210/2010 Statsstödet till och tillsynen över stiftelser

213/2010 Främjandet av förnybara energiformer

234/2011 Styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

- 235/2011 Stävjande av klimatförändringen: Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin
- 002/2012 Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

- 002/2013 Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna
- 003/2014 Integration inom social- och hälsovården
- 007/2014 Miljö- och hälsoskydd

Uppföljningsrapporter

- 221/2011 Handikappservicen i den föränderliga kommun- och servicestrukturen – den statliga styrningen av ordnandet av boendetjänster för utvecklingsstörda
- 228/2011 Sjukvårdsförsäkringen – särskilt ersättningarna för privatläkares och privata tandläkares arvoden
- 230/2011 Arbetarskyddstillsynen

Miljöministeriets förvaltningsområde

- 002/2014 Hantering av och ansvarsfördelning för fartygsoljeskador på Finska viken
- 006/2014 Konjunkturrelaterade reparationsunderstöd

Uppföljningsrapporter

- 183/2009 De regionala miljöcentralerna som verkställare av mål 2-programmet
- 208/2010 Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen

Referenser:

- 1 Inom framtidsforskningen och den ekonomivetenskapliga litteraturen har man presenterat olika framtidsscenarier, och den statliga förvaltningen arbetar systematiskt med identifiering och analys av framtida utvecklingstrender. Ett intressant teknologiskt perspektiv på möjligheterna och riskerna med artificiell intelligens öppnas i Louis A. del Montes bok *The Artificial Intelligence Revolution: Will Artificial Intelligence Serve Us or Replace Us?* (Louis A Del Monte (2013)). I en artikelsamling av ledande nationalekonomer redigerad av Ignacio Palacios-Huerta *In 100 Years: Leading Economists Predict the Future* (Massachusetts Institute of Technology (2013)) lyfter bland annat Daron Acemoglu, Robert Shiller och Robert Solow upp den tekniska förändringen som en av de främsta förändringsfaktorerna för den ekonomiska utvecklingen de följande hundra åren. Schiller förmodar att tekniken kommer att förändra riskhanteringen i grunden, och Solow analyserar förändringar i arbete och fördelning av arbetet.
- 2 Om informationsförvaltning och de sociala konsekvenserna av stordataanalys, se Viktor Mayer-Schönberger and Kenneth Cukier *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think* (Canada, Eamon Dolan/Houghton Mifflin Harcourt (2013)).
- 3 Detta är den viktigaste slutledningen och rekommendationen från den europeiska riksrevisionsorganisationen EUROSAI:s kongress 2014, se <http://www.eurosai.org>.
- 4 Denna slutledning framläggs bland annat i en doktorsavhandling inom sociologi som granskades vid Åbo universitet våren 2014. Avhandlingen var en empirisk studie av uppkomsten av allmänt förtroende. Se Antti Kouvo: *Luottamuksen lähteet. Vertaileva tutkimus yleistynttä luottamusta synnyttävistä mekanismeista*, Turun yliopisto, sarja C 381, Åbo (2014).
- 5 En bra vetenskaplig framställning på finska om den goda förvaltningens dimensioner är Ida Koivisto *Hyvän hallinnon muunnelmat: julkisoikeudellinen tutkimus*, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsingfors (2011).
- 6 På finansministeriets personal- och förvaltningspolitiska avdelning (statens arbetsmarknadsverk) arbetar man för att stärka statens tjänstemannaetik och god förvaltningsetik. För finansministeriets utredningar om tjänstemannaetiken redogörs i rapporterna *Förvaltningsetik; Utgångspunkter, nuläge och utvecklingsmöjligheter* (finansministeriets arbetsgruppspromemoria 8/2000) och Mirva Peiponen: *Arvot virkamiehen arjessa: selvitys virkamiesetiikan nykytilasta*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 4/2007.
- 7 Detta är det viktigaste budskapet från den europeiska riksrevisionsorganisationen EUROSAI:s kongress 2014 till medlemsländerna, se <http://www.eurosai2014.nl>
- 8 Att resultatstyrningen har blivit överkörd av en legalistisk verksamhetslogik har framförts i klartext i den vetenskapliga forskningen om redovisning vid offentliga sammanslutningar i Finland, som till exempel Timo Hyvönen, Janne Järvinen, Salme Näsi, Jukka Pellinen och Tapani Rahko: *Developing Public Sector Cost Accounting Systems – Case Finnish Defence Forces*, *Journal of Modern Accounting and Auditing* 7 (2) (2011), sid. 97-110, och Timo Hyvönen, Janne Järvinen, Jukka Pellinen och Tapani Rahko: *Institutional Logics, ICT and Stability of Management Accounting*, *European Accounting Review*, Vol. 18 (No. 2.) (2009), sid. 241-275.
- 9 Detta framgår tydligt av bland annat statens revisionsverks effektivitetsrevision av digital arkivering och ärendehantering.
- 10 En bra studie om antalet skandaler kring politiska personer och personifieringen av skandalerna samt om bakgrundsfaktorerna till dem är Sigurd Allen och Ester Pollack (red.): *Scandalous! The Mediated Construction of Political Scandals in Four Nordic Countries*, Nordicom, Gothenburg (2012).

- 11 Denna uppfattning om etiken bygger på den franska samhällsfilosofen Michel Foucaults idéer som har inspirerat redovisningsforskningen. Se sammanfattningsvis Michel Foucault: The Ethics of the Concern for the Self as a Practise of Freedom: An Interview Conducted by H. Becker, Concordia: Revista internacional de filosofía, Vol. 6 (1984). Katarzyna Kosmala: From Care of the Self to Care of the Other: Neglected Aspects of Foucault's Late Work, Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 24 (No. 3) (2011), s.377-402.
- 12 Erfarenheter från olika länders expertenheter för konsekvensbedömningar samt gällande internationella rekommendationer för utveckling av författningsberedningen analyseras i en utredning som professor Jyrki Tala gjort åt statens revisionsverk. Se Jyrki Tala: Lainvalmistelun laatu ja kehittämissarpeet. Statens revisionsverks utredning 3/2013.
- 13 En koncis beskrivning av förfarandet i Frankrike finns på nationalförsamlingens webbplats på <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-initiative-gouvernementale>
- 14 Se Processhandbok för lagberedningen, <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>
- 15 Statistikcentralen, meddelande 15.5.2014.
- 16 Figur 7: Källa: ANM/Register över arbetssökande
- 17 Figur 8: Källa: ANM/Register över arbetssökande
- 18 Källa: Tammerfors universitet/Samhällsvetenskapliga dataarkivet.
- 19 Se särskilt EU-programmet INNODRIVE.
- 20 Källa: http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/tilastot/korkeateknologia/korkeateknologia13/liitteet/2014_M05.pdf
- 21 Europeiska kommissionen: Rekommendation till rådets rekommendation om Finlands nationella reformprogram 2014, med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2014 (COM(2014) 427), slutlig och arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SWD(2014) 427 final), Bedömning av 2014 års nationella reformprogram och konvergensprogram för FINLAND.
- 22 European Commission: European Economy, Occasional Papers, 177, mars 2014.
- 23 Källa: Polackova, Hana, 1998. Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability, Policy Research Working Paper No. 1989, World Bank.
- 24 - Ansvarsförbindelser inom exporten = det sammantagna beloppet av statens åtagande för exportgarantier och specialborgensförbindelser
- Totalrisk = det beräknade maximibeloppet som staten kan komma att stå för till följd av ansvarsförbindelserna
- Fondernas tillgångar = tillgångar som har reserverats för betalning av realiserade finansiella risker
- 25 1 se Socialbarometer 2014. SOSTE Finlands social och hälsa rf. Helsingfors 2014.
- 26 Se exempelvis Pajakkala 2013: Korjausrakentamisen tulevaisuudennäkymät. Seminarium om ombyggnad 17.9.2013. Även miljöministeriet 2013: Fungerande renoveringskultur i förorterna. Renoveringsgruppens slutrapport.
- 27 Konjunkturgruppen för byggbranschen 2008: Rakentaminen 2008-2009. Husbygandet håller på att nå den normala nivån, inifrånbygandet är fortfarande livligt. 14.8.2008
- 28 Källa: Statistikcentralen.



STATENS REVISIONSVERK
ANTTIGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321, TELEFAX +358 9 432 5820, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9549 (NID.)