



## **Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2013 års riksdag**



**B 18/2013 rd**



**Statens revisionsverks årsberättelse om sin  
verksamhet till 2013 års riksdag**

L 1796-9549  
ISSN 1796-9549 (häft.)  
ISSN 1796-9654 (PDF)  
Edita Prima Ab  
Helsingfors 2013

## Till riksdagen

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

I berättelsen framförs på resultaten av revisionerna baserade 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 2012.

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 på våren 2013 och hänfört sig till finansåret 2012.

Av effektivitetsrevisionerna och laglighetsgranskningarna har i berättelsen inkluderats de revisioner och uppföljningar som har slutförts under tiden mellan slutet av augusti år 2012 och slutet av augusti år 2013. De viktigaste observationerna och rekommendationerna till åtgärder vid granskningarna av finanspolitiken har rapporterats i den till riksdagen 14.2.2013 givna särskilda berättelsen (B 2/2013 rd) Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011–2014.

Om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse har revisionsverket gett riksdagen en särskild berättelse den 30 maj 2013 (B 14/2013 rd).

Helsingfors den 13 september 2013

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Vesa Jatkola



## Huvudsakligt innehåll

I Statens revisionsverks årsberättelse till 2013 års riksdag betonas tre teman: funktionsdugligheten för statens styrnings- och ledningssystem, en med tanke på medborgarnas välfärd verkningfull förvaltning med god serviceförmåga samt faktaunderlaget för det beslutsfattande som är centralt för en framgångsrik skötsel av statsfinanserna.

Revisionsverket har vid sina revisioner av *styrningssystemens funktionsduglighet* och hanteringen av statens egendom fäst uppmärksamhet vid styrningen både på statsrådets och på ministeriernas nivå. Förutsättningarna för en övergripande styrning från statsrådets sida försvagas av avsaknaden av en målmedveten styrningspolitik. Man avstod från de under den förra regeringsperioden använda tväradministrativa politikprogrammen på grund av den kritik som riktades mot dem, men något starkare verktyg än dem har inte ännu fått i stället. På kunskap baserad ledning har varit den centrala utgångspunkten i utvecklandet av också statsrådets arbete, men i beredningen av den senaste tidens betydelsefulla reformer har uppkommit friktion, nya slags spänningar och ovisshet angående de olika aktörernas roller mellan den kunskapsalstring som stöder sig på tidigare undersökningar och den politiska värdebildningen.

På ministerienivå är styrningssystemets grunder i sig i skick, men i styrningens förfaranden finns alltfjämt rum för förbättring. Vi de revisioner av styrningssystemen som gällde utrikes- och inrikesministeriet observerades, att grunden för den strategiska planeringen och måluppställandet är i skick och att den författningsberedning som hör till ministeriernas centrala uppgifter har fungerat.

Däremot är förfarandena i styrningen varierande och resultatmålen har uppställts så, att det är svårt att utvärdera deras uppfyllelse och sambandet mellan målsättningarna och anslagen inte syns. Vid revisionen av de bolag som fullgör statens specialuppdrag iaktogs, att det ägarpolitiska principbeslutet har befäst sin ställning i ägarstyrningen, men att en viss brokighet råder i förfarandena för uppföljning av ministeriernas och ämbetsverkens ägarstrategi. I bolagens rapportering till riksdagen har det samhälleliga ansvaret inte heller fått det viktvärde som det borde ha.

Bristerna i statens styrning på koncernnivå har synts också i de för staten gemensamma ICT-tjänster som tillhandahålls av statens IT-servicecentral (VIP). De har inte övergripande tagits i användning i statsförvaltningen, emedan om ibruktagandet inte har gjorts linjedragningar på statsförvaltningens nivå. Helheten för hur ICT-tjänsterna ska ordnas har inte fått tillräcklig uppmärksamhet.

På basis av revisionsverkets redovisningsrevisioner uppkommer en i stort sett likadan bild. Resultatstyrningens grund och förfaranden har befästs. Om lönsamheten och produktiviteten liksom även om den avgiftsbelagda verksamheten rapporteras täckande och bättre än tidigare, låt vara att sätten för att presentera dessa uppgifter varierar i någon mån. Måluppställandet är också på basis av redovisningsrevisionerna ett slags stötesten. Målsättningarna för lönsamheten är emellertid en central del av en fungerande resultatstyrning, där en uppgift är att samordna verkningarna och serviceförmågan med behärskan av kostnaderna. Intern kontroll och riskhantering hör som en vä-

sentlig del till ett fungerande styrningssystem. På basis av revisionen har de förbättrats något.

Ett annat tema som lyfts fram vid revisionerna är *effekterna av och verkningsfullheten hos den basservice och övriga tjänster som medborgarna får*. Vid revisionen av nyttan av rehabilitering vid förlängning av arbetskarriärerna erhöles inget klart belägg. Att förlänga arbetskarriärerna är emellertid en av regeringens centrala målsättningar. Det finns fler personer som saknar arbetsförmåga än vad det finns arbetslösa, och på grund av arbetsförmåga förloras mera total produktion än på grund av arbetslöshet, och i allmänhet varaktigt. Enligt revisionen har den riksfattande styrningen av rehabiliteringen och uppföljningen av effekterna varit svag. Riskfaktorerna för avgång med invalidpension har inte särskilt betonats eller uppmärksamats vid riktandet av resurser och förebyggande åtgärder. I insjukningsbenägenheten och arbetskarriärernas längd yppades stora regionala skillnader.

Vid revisionen av specialundervisningen visade sig delvis samma fenomen. Enligt revisionen ökade antalet elever i specialundervisning med 60 procent under tioårsperioden 2001–2010 och år 2010 utgjorde specialundervisningens resurser mätt med antalet lärare 14 procent av lärarna i den grundläggande utbildningen. Den grundläggande utbildningens målsättning om ett tidigt stöd, som man därtill gick in för att stärka med en ändring av lagen om grundläggande utbildning år 2010, föreföll att förverkligas under den grundläggande utbildningens tidigaste år i form av deltids specialstöd. Antalet elever som flyttats till specialundervisning ökade emellertid under den grundläggande utbildningen. Mest specialundervisning gavs under de sista åren av den grundläggande utbildningen. Denna utveckling är särskilt oro-

väckande av den anledningen, att enligt revisionen individualiseringen av läroplanerna försämrar den ungas beredskap till fortsatta studier. Vid revisionen observerades också, att i utbudet av specialundervisning och i det, hurudant stöd som gavs för likadana inlärningssvårigheter, rådde stora skillnader på olika håll i landet. Det nuvarande systemet för finansiering av specialundervisningen utgår från antagandet att behovet av särskilt stöd inte varierar mellan kommunerna. Ändå förefaller det vara så, att i kommuner och regioner där den socioekonomiska bakgrunden hos befolkningen i arbetsför ålder är svagare, är också behovet av särskilt stöd större.

Som tredje tema har lyfts fram *faktaunderlaget för beslutsfattandet angående statsfinanserna och tillståndet för de informations-system vilka stöder detta*. När statsfinansernas resurser blir knappare är det särskilt viktigt att besluten om riktande av medlen baserar sig på noga övervägd information om beslutens ekonomiska och övriga verkningar. Förhastade och bristfälligt beredda lösningar är ägnade att öka risken för oönskade effekter, deloptimeringar och ett helhetsekonomiskt ineffektivt utnyttjande av resurserna.

Exempelvis statistikföringen av dem som har fått specialundervisning och av specialundervisningens resurser har försämrats i den grad, att specialundervisningens effekter och verkningsfullhet inte kan bedömas tillförlitligt. Också till rehabiliteringen styrs betydande penningströmmar, men uppföljningen av dess effekter har inte ordnats systematiskt. Vid den revision som gällde trafiksäkerheten fästes uppmärksamhet vid luckor i statistikföringen och vid ett omsorgsfullt klagörande av nyttorna och olägenheterna med organisationsreformerna. Inte heller för en utvärdering av resultaten av statens IT-servicecentralreformer finns något ordent-



ligt faktaunderlag. Vid uppföljningarna av effektivitetsrevisionerna har framkommit, att revisionsverkets rekommendationer som har gällt beslutsfattandets faktaunderlag, informationssystemen och en på kunskap baserad beredning av politiken inte har förverkligats särdeles väl.

Revisionsverkets målsättning är att främja en resultatrik och god skötsel av statsfinanserna. Året 2012 var det sista året under revisionsverkets strategiperiod 2007–2012. *Om effekterna av revisionsverkets egen verksamhet* kan konstateras, att under strategiperioden har verkets verkningsfullhet som aktör som tryggar riksdagens finansmakt och lagstiftningsmakt stärkts i synnerhet i fråga om den rapportering som ges i riksdagsberättelserna samt de revisionsteman som sammanför de ämnesområden som varit föremål för revision. Under berättelseåret slutfördes

också en internationell referensutvärdering, enligt vilken revisionsverkets kvalitetshanteringssystem svarar mot de krav som ställs i de internationella ISSAI-standarderna för den högsta externa revisionen av den offentliga ekonomin. I revisionsverkets personalpolitik betonades utvecklandet av kompetensen och ledarskapet som ett stöd för en effektiv verksamhet och välmåendet i arbetet. Revisionsverket har under berättelseåret tilldelats nya i lag föreskrivna uppgifter som sådan oavhängig övervakare och utvärdera av finanspolitiken som avses i stabilitetsfördraget och Europeiska unionens direktiv om budgetramverken. I ekonomin har man fortsatt med att genomföra det år 2010 påbörjade stabilitets- och effektivitetsprogrammet, vilket i praktiken har inneburit nedskärningar i personalstyrkan.



# Innehåll

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Statsrådet behöver en stark förmåga att fatta beslut och en ny styrningsmodell</b> | <b>11</b> |
| <b>2</b> | <b>Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen</b>   | <b>27</b> |
| 2.1      | Ställningstaganden av riksdagen vilka följs upp av Statens revisionsverk  | 27        |
| 2.2      | Verkställandet av uppföljda ställningstaganden  | 30        |
| <b>3</b> | <b>Funktionellt resultat</b>  | <b>33</b> |
| 3.1      | Funktionell effektivitet  | 34        |
| 3.2      | Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten  | 38        |
| <b>4</b> | <b>Bekämpningen av den grå ekonomin som en del av Tullens och Skatteförvaltningens verksamhet</b>                                       | <b>40</b> |
| <b>5</b> | <b>Verkningar och förvaltningens serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel</b>   | <b>45</b> |
| 5.1      | Rehabiliteringen som förlängare av arbetskarriärerna  | 45        |
| 5.2      | Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen  | 50        |
| 5.3      | Regionala skillnader i servicebehoven   | 58        |
| <b>6</b> | <b>Trafiksäkerheten</b>   | <b>60</b> |
| <b>7</b> | <b>Styrningssystemens funktionsduglighet och en god hantering av statens egendom</b>  | <b>63</b> |
| 7.1      | Strategisk styrning och samordning vid statsrådet   | 63        |
| 7.2      | Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde   | 69        |
| 7.3      | Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde   | 74        |
| 7.4      | Förvaltningsmodellen för bolag där staten utövar beslutsmakten  | 78        |
| 7.5      | Statens IT-servicecentraler   | 81        |
| <b>8</b> | <b>Det nationella utnyttjandet av EU:s möjligheter</b>  | <b>90</b> |
| 8.1      | Förvaltningen av stöd till jordbruket   | 90        |
| 8.2      | Europeiska globaliseringsfonden   | 93        |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| <b>9</b>        | <b>Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen</b>   | <b>94</b>  |
| 9.1             | Iakttagandet av statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den  | 94         |
| 9.2             | Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen  | 96         |
| 9.3             | Budgeteringsförfaranden  | 97         |
| 9.4             | Bokföringsenheternas bokslutskalkyler  | 99         |
| 9.5             | Tillståndet för intern kontroll och riskhantering  | 100        |
| 9.6             | Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland år 2011  | 104        |
| 9.7             | Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och -understöd   | 106        |
| 9.8             | Tillståndet för statens upphandling  | 111        |
| <b>10</b>       | <b>Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna samt anmälningar om missbruk</b>                          | <b>112</b> |
| <b>11</b>       | <b>Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde</b>  | <b>118</b> |
| 11.1            | Republikens presidents kansli  | 118        |
| 11.2            | Statsrådets kansli   | 119        |
| 11.3            | Utrikesministeriets förvaltningsområde   | 120        |
| 11.4            | Justitieministeriets förvaltningsområde  | 122        |
| 11.5            | Inrikesministeriets förvaltningsområde   | 123        |
| 11.6            | Försvarsministeriets förvaltningsområde  | 124        |
| 11.7            | Finansministeriets förvaltningsområde  | 125        |
| 11.8            | Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde   | 128        |
| 11.9            | Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde  | 129        |
| 11.10           | Kommunikationsministeriets förvaltningsområde  | 130        |
| 11.11           | Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde   | 132        |
| 11.12           | Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde  | 133        |
| 11.13           | Miljöministeriets förvaltningsområde   | 134        |
| <b>12</b>       | <b>Revisionsverkets verksamhet och verkningar</b>  | <b>136</b> |
| 12.1            | Under strategiperioden 2007–2012 har verkets verkningar stärkts  | 136        |
| 12.2            | Utvecklandet av kunnandet och ledarskapet har en viktig roll i att stöda effektivitet i verkets verksamhet och välmående i arbetet | 140        |
| <b>BILAGA 1</b> | <b>Negativa ställningstagande till lagenligheten och ålägganden att meddela revisionsverket</b>                                    | <b>143</b> |
| <b>BILAGA 2</b> | <b>Redovisningsrevisions- och laglighetsgranskningsberättelser enligt förvaltningsområde</b>                                       | <b>153</b> |
| <b>BILAGA 3</b> | <b>Granskningar av finanspolitiken</b>   | <b>156</b> |
| <b>BILAGA 4</b> | <b>Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde</b>                                       | <b>157</b> |

# 1 Inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Statsrådet behöver en stark förmåga att fatta beslut och en ny styrningsmodell

## Sammanfattning

I inlägget av Statens revisionsverks generaldirektör granskas behovet av att utveckla de styrningssystem som begagnas av statsrådet och det på kunskap baserade beslutsfattandet i ljuset av ekonomisk- och rättsvetenskaplig forskningslitteratur samt observationerna vid de av Statens revisionsverk utförda effektivitetsrevisionerna, redovisningsrevisionerna och granskningarna av finanspolitiken.

I den finländska lagberedningen och förvaltningspolitiken har man bundit sig till ett beslutsfattande och en politikberedning som baserar sig på kunskap (evidence-based / knowledge-based policy making). Vid effektivitetsrevisionerna har emellertid gjorts observationer av att beslutsfattandets faktaunderlag har försvagats. De rekommendationer som gällde beslutsfattandets faktaunderlag och utnyttjandet av ICT förverkligades dessutom allra sämst och långsammast av de rekommendationer som getts vid effektivitetsrevisionerna. Reformen av beskattningen av utdelning och företag, reformen av kommunstrukturen och den därmed anknutna reformen av servicestrukturerna i social- och hälsovården, den diversifierade regionala utvecklingen och anhopningen av svag utveckling i samma landskap samt fukt- och mögelskadade byggnader är samtliga exempel på det kunskapsbaserade beslutsfattandets

svårigheter när man stöter på infernaliska eller obarmhärtiga problem. Sådana kan inte lösas med kunskap på ett enda expertisområde och på dem finns inte enkla lösningar som kan regleras med en enda lag och förverkligas med ett enda förvaltningsområdes verktyg.

Statsrådets styrningssystem och verksamhetssätt är produkter av historien. De har inte tänkts ut med dagens och framtidens behov för ögonen. Ramarna för statsfinanserna är ett exempel på ett fungerande styrningssystem. Genom att utnyttja det har regeringen under denna valperiod förmått göra historiskt många sparbeslut. När det har gällt att åstadkomma strukturella reformer som behövs för att lösa de ständigt förvärrade problem som beror på hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin och på de strukturella förändringarna i nationalekonomin samt försvagningen av den finländska exportens konkurrenskraft, har förmågan till beslutsfattande och styrningssystemens funktionsduglighet varit svagare. Regeringen beslöt ändå 29.8.2013 om de allmänna linjerna i ett strukturpolitiskt program för att fylla igen hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin och stärka ekonomins tillväxtförutsättningar. Konkretiseringen och det praktiska genomförandet av programmet sätter för sin del statsrådets styrningssystem på prov. Statsrådets utvecklade verksamhetssätt och styrningsverktyg i förhållande till våra dagars behov och verksamhetsmiljö alstrar för sin del pro-

blem för beslutsfattandet och utnyttjandet av kunskapen.

Ekonomins, juridikens och förvaltningens verksamhetsmiljö har blivit snabbare i vändningarna och detaljerna svårare att förutspå. I strategimodellerna för affärsledning i teorin och praktiken betraktas det i allt mindre utsträckning som möjligt att hållbart och långsiktigt definiera ett företags konkurrensfördel och utarbeta en detaljerad strategi som förverkligar den. Den viktigare strategiska egenskapen blir förmågan att under rådande osäkerhet tillräckligt snabbt fatta beslut i rätt riktning samt att fungera och innovera på skilda och föränderliga arenor. Dessa kallas också för smidiga strategier.

I den nuvarande kaotiska eller turbulenta miljön är det viktigt att skattepolitiken och den övriga samhällspolitiken och styrningen som påverkar individernas, företagens och sammanslutningarnas samt kommunernas ekonomiska och juridiska beslutsfattande är förutsebara, kontinuerliga och konsekventa. Att utarbeta detaljerade och osmidiga politik- och strategiplaner är däremot mindre meningsfullt. Detta gäller också för regeringsprogrammet, som på grund av den politiska ekonomin och den politiska dynamiken hos mångpartiregeringar bestående av inbördes konkurrerande partier fortgående har blivit allt längre och mer detaljerat och betonar utredande av olika saker. Regeringsprogrammets detaljrikedom börjar redan leda till ekonomiska problem samt bli ett problem med tanke på demokratins funktion. Problem med detaljrikedomen förekommer också i de olika förvaltningsområdenas politik- och sektorplaner och i resultatstyrningen.

Processerna i beslutsfattandet och beredningen borde vara så tydliga som möjligt, styras enligt principerna för processledning och stöda förmågan till beslutsfattande så,

att det finns klara faser för beredningen och för beslutsfattandet. Regeringens strategisession vid mitten av regeringsperioden och ramrian om statsfinanserna låg exempelvis på våren 2013 så nära varandra, att man inte hann konkretisera de nya öppningar som gjordes vid halvtidssessionen till beslut under regeringens ramria.

Finansutskottet har i sitt betänkande om ramar för statsfinanserna fäst kritisk uppmärksamhet vid den ökande storleken och oklara rollen för ministrarnas politiska staber. Samma sak har ofta framkommit i samband med effektivitetsrevisionerna och granskningen av finanspolitiken. Det vore skäl att på nytt klargöra arbetsfördelningen mellan och rollerna samt spelreglerna för den politiska ledningen och tjänstemannaledningen.

Att stärka förmågan till beslutsfattande och dess incitament är en viktig aspekt på utvecklandet av styrningssystemen. Likaså borde alltfört minskas incitamenten till förvaltningsområdesspecifik deloptimering och ökas statsrådets förmåga att styra och leda helheter som överskrider gränserna mellan politik- och förvaltningsområdena samt samarbetsnätverk som överskrider gränserna mellan den offentliga och den privata sektorn. På lång sikt borde också övervägas, om den nuvarande i grundlagen föreskrivna principen om ministerievis beredning ger en tillräcklig grund för detta.

För att lösa våra infernaliska problem behöver statsrådet och hela Finland en ny, innovativ styrningspolitik. I den borde i det nuvarande informations- och nätsamhället vara i central ställning att utnyttja informationssystem och ICT som ett för den offentliga förvaltningen internt och mot samhället utanför förvaltningen riktat styrningsverktyg. Likaså är en gemensam, öppen information om samhällspolitikens och servicens verkningar, kostnader och kvalitet samt en gemen-

sam kanal för tillgång på sådan information i enlighet med principerna för öppna data och lättanvändbarhet ännu i stor utsträckning outnyttjade styrningsverktyg i den styrning av medborgarsamhället och kunderna som riktar sig till kommunerna samt i statens styrning. Det skulle löna sig för Finland att vara en vägvisare i intelligenta styrningssystem. Därför borde vid statsrådet målmedvetet utvecklas en ny styrningspolitik.

## Det på kunskap baserade beslutsfattandet är i svårigheter

Regeringen kritiserades i den offentliga debatten för de som magra upplevda resultaten av regeringens session 28.2.2013 vid mitten av regeringsperioden. I den påföljande ramrivan den 21 mars drog regeringen upp riktlinjerna för, och 27.3.2013 som en del av ramarna för statsfinanserna beslöt om en reform av beskattningen av företag och utdelning. Till följd av den uppkomna offentliga kritiken och intern diskussion mellan regeringspartierna överenskom regeringspartiernas ordförande ännu 4.4.2013 om justeringar i reformen av skatten på utdelning. Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna åren 2014–2017 kompletterades i enlighet med detta.<sup>1</sup> Riksdagens revisionsutskott kritiserade i sitt utlåtande om ramar för statsfinanserna åren 2014–2017 faktaunder-

laget för beredningen av reformen av skatten på utdelning.<sup>2</sup> Statens revisionsverk gav åt revisionsutskottet för beredning av utlåtandet med snabb tidtabell sin egen expertbedömning av det skriftliga material som revisionsutskottet hade fått från finansministeriet.<sup>3</sup> Revisionsverket fäste i sin bedömning uppmärksamhet vid behovet av att trygga tillräckliga förutsättningar för expert- och tjänstemannaberedningen.<sup>4</sup>

Riksdagens finansutskott förhöll sig i sitt betänkande om ramar för statsfinanserna något mer positivt till beredningens faktaunderlag. Finansutskottet konstaterade att reformen av beskattningen av utdelning baserats på finansministeriets mikrosimuleringsmodeller, vilkas användning är återkommande och till de kalkyler som produceras med dem bifogas därför ingen beskrivning av modellernas datamaterial.<sup>5</sup> Finansministeriet underströk emellertid vikten av konsekvens när man uppskattar skatteintäkterna och beaktar reformernas dynamiska effekter.<sup>6</sup> Finansministeriet fäster i sitt betänkande dessutom i kontexten för beredning av reformen av beskattningen av utdelning nog så kritisk uppmärksamhet vid ministrarnas politiska stabers roll och växande storlek. Utskottet anser det vara viktigt, att stabernas roll inte får fördunkla tjänstemannaberedningen, som sker under tjänsteansvar, eller beredningens koppling till ministern.<sup>7</sup> I beredningen av beskattningen av utdelning

<sup>1</sup> Statsrådets meddelande 153/2013.

<sup>2</sup> Revisionsutskottets utlåtande ReUU 1/2013 rd. - SRR 3/2013 rd och SRR 4/2013 rd. Statsrådets redogörelse om ramar för statsfinanserna 2014–2017, Statsrådets redogörelse om komplettering av statsrådets redogörelse 27.3.2013 om ramar för statsfinanserna 2014–2017.

<sup>3</sup> I revisionsverkets sakkunnigutlåtande har inte revisionsmässigt utretts processen för beredning av reformen av beskattningen av företag och utdelning eller innehållet i de av finansministeriet använda mikrosimuleringsmodellerna eller i större omfattning processen för beredning av reformen av beskattningen av företag och utdelning. Utlåtandet koncentrerar sig i enlighet med begäran om expertis på en bedömning av det skriftliga material som revisionsutskottet fått. En bredare revisionsmässig utvärdering av faktaunderlaget för beredningen av skattepolitiken görs vid den hos Statens revisionsverk pågående granskningen av finanspolitiken, som hänför sig till effekterna av skattepolitiken.

<sup>4</sup> Revisionsverkets utlåtande har i stor omfattning utnyttjats i revisionsutskottets utlåtande. Statens revisionsverks bedömning finns tillgänglig på revisionsverkets webbsidor på adressen [http://www.vtv.fi/files/3434/Lausunto\\_kehyspaatoksen\\_tauastatiedoista.pdf](http://www.vtv.fi/files/3434/Lausunto_kehyspaatoksen_tauastatiedoista.pdf).

<sup>5</sup> Enligt Statens revisionsverks åsikt vore det ändå viktigt att kort nämna från vilka modeller data har fåtts och de med tanke på konsekvensbedömningen centrala antagandena och parametrarna. Annars har inte grunderna för beslutet öppnats tillräckligt för beslutsfattaren, som är statsrådet som helhet samt riksdagen i samband med behandlingen av redogörelsen.

<sup>6</sup> Dessa omständigheter understryks också i revisionsverkets utlåtande till revisionsutskottet.

<sup>7</sup> Finansutskottets betänkande FiUB 1/2013 rd - SRR 3/2013 rd och SRR 4/2013 rd.

gjordes de centrala definieringarna och även linjedragningarna angående avgränsning och presentation av konsekvensbedömningen i den politiska beredningen. Linjedragningarna gjordes också tidsmässigt mycket nära regeringens ramförhandling. För konsekvensbedömning och tjänstemannaberedning fanns således just inte möjligheter.

Kritik som hänför sig till processerna i beredningen och styrningen har kommit kommunstrukturreformen och den därmed anknutna reformen av social- och hälsovården till del. Justitiekanslern vid statsrådet ansåg i sitt 10.4.2013 givna avgörande av ett klagomål att det att tidtabellerna för kommunstrukturreformen och reformen av social- och hälsovården går i olika takt är problematiskt ur de i grundlagen tryggade synvinklarna för demokrati, rätt till delaktighet, rätt att bli hörd och den kommunala självstyrelsen.<sup>8</sup> I justitiekanslerns avgörande konstateras att social- och hälsovården är en så väsentlig del av kommunernas uppgifter, att de grundläggande linjedragningarna gällande ordnande av social- och hälsovården borde vara med tillräcklig noggrannhet kända av riksdagen när den behandlar förslaget till reform av lagstiftningen om kommunindelningen, och kända av kommunerna när de uppfyller skyldigheten att utreda kommunsammanslagningar enligt den nya lagstiftningen om kommunstrukturen. I fråga om rätterna till hörande och delaktighet är justitiekanslerns avgörande i linje med det ställningstagande som justitiekanslern framfört bl.a. i samband med Forsvarsmaktens strukturreform angående det, att utnyttjandet av rät-

terna till hörande och delaktighet inte får bli enbart formaliteter. I dem bör beredas en genuin möjlighet att påverka det faktiska beslutsfattandet, och att i förfarandet med hörande bör finnas till förfogande den centrala informationen om de omständigheter som inverkar på beslutsfattandet.<sup>9</sup>

Riksdagens grundlagsutskottet framförde med beaktande av utskottets konstitutionella och parlamentariska roll rentav stark kritik mot koordineringen av kommunstrukturreformen såväl tidsmässigt som i sak. Grundlagsutskottet konstaterade, att regeringens med anledning av justitiekanslerns avgörande från april kompletterade proposition inte ger kommunerna ett tillräckligt underlag för beslut om kommunsammanslagningar.<sup>10</sup>

Om kommun- och servicestrukturreformens behövlighet och även dess brådskande natur råder ett brett samförstånd. Den senaste informationen endast ökar på behovet av reformer. Statistiken om kommunekonomin år 2012 vittnar om att kommunekonomin tillstånd försvagas. Kommunernas omkostnader ökade med 5,4 procent. Årsbidraget täckte i kommunerna endast 38 procent av egenanskaffningsutgifterna för investeringar och kommunernas lånestock ökade med 11,5 procent till 12,3 miljarder euro.<sup>11</sup> Finansministeriets kalkyler och Statens revisionsverks egna uppskattningar berättar, att kommunekonomin står för över hälften av hållbarhetsgapet i Finlands offentliga ekonomi.<sup>12</sup> Enligt finansministeriets kalkyl är hållbarhetsgapet i kommunekonomin ca 3 procent i förhållande till bruttonationalprodukten.<sup>13</sup> I praktiken innebär detta, att projicerat på år

<sup>8</sup> Justitiekanslerns vid statsrådet avgörande 10.4.2013 Dnr. OKV/5/21/2013 m.fl., OKV/381/1/2013 och OKV/450/1/2013.

<sup>9</sup> Justitiekanslerns vid statsrådets avgörande 27.4.2012 Dnr OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012, OKV/441/1/2012, OKV/486/1/2012, OKV/516/1/2012 och OKV/4/21/2012.

<sup>10</sup> Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 20/2013 rd. - RP 31/2013 rd., RP 53/2013 rd.

<sup>11</sup> Finlands officiella statistik (FOS); Kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet, förhandsuppgifter ur statistiken om kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet 2012, webbpublikation, Helsingfors, statistikcentralen [hänvisning 27.7.2013]. Tillgänglighet [http://tilastokeskus.fi/til/ktt/2012/ktt\\_2012\\_2013-05-31\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/ktt/2012/ktt_2012_2013-05-31_tie_001_fi.html).

<sup>12</sup> Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 2/2013 rd, Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden.

<sup>13</sup> Finansministeriet: Ekonomisk översikt. Våren 2013. Finansministeriet 8a/2013, s. 97.



2060 med den nuvarande prisnivån råder i Finlands kommunekonomi ett finansieringsunderskott eller ett behov av att anpassa de för kommunerna eller samkommunerna föreskrivna uppgifterna uppgående till över 6 miljarder euro.

Till hållbarhetsgapet anknyter den i denna närmare behandlade omfattande diversifieringen av befolknings- och välståndsutvecklingen samt differentieringen av den ekonomiska utvecklingen i landskapen och de ekonomiska regionerna, där en svag utveckling och problem förefaller att i ökande utsträckning anhopas i samma landskap.<sup>14</sup> Ett nytt tänkesätt skulle således behövas i styrningen av kommunernas uppgifter, ekonomi och verksamhet samt produktivitet. En effektivare styrning av produktiviteten i kommunekonomin och av kommunernas uppgifter är väsentliga element också i det strukturpolitiska program som regeringen fattade beslut om 29.8.2013. Detta styrningssystem borde nu också bli förverkligat i praktiken.

Riksdagen godkände, utgående från revisionsutskottets betänkande och en för dess beredning av revisionsutskottet beställd undersökning samt en omfattande expertberedning, ett ställningstagande angående fukt- och mögelproblem i byggnader.<sup>15</sup> I riksdagens ställningstagande och revisionsutskottets betänkande som utgör grund för detta efterlyses ett nytt slags verksamhetskultur inom byggande och fastighetsskötsel. Ställningstagandena kan förverkligas endast ifall de styrningssystem som hänför sig till både den offentliga ekonomin och byggandet och fastighetsskötseln samt kunnandet och utbildningen på fastighets- och byggnadsbranschen förnyas. Erfarenheten har i

praktiken visat, att enskilda statsbidrag inte ännu räcker till för detta ändamål.

Statsrådets och i vidare bemärkelse hela den offentliga sektorns verksamhetsätt och styrningsmodeller är produkter av historien och en förlängning av den. De har inte tänkts ut med dagens och framtidens behov för ögonen. Verksamhetsmodellerna och styrningssystemen kan vara, och är även till vissa delar, hinder för förmåga till beslutsfattande och behövlig förnyelse. De kan sålunda alstra ovan beskrivna exempel på problem i styrningen och det kunskapsbaserade beslutsfattandet.

I den av Statens revisionsverk utförda externa professionella revisionen av statsfinanserna och i övervakningen och utvärderingen av finanspolitiken har en aspekt som sammanför de skilda revisions- och övervakningsformerna varit beslutsfattandets faktaunderlag och styrningssystemens funktionsduglighet. Av de fyra slag av extern revision som utförs av revisionsverket, är vid redovisningsrevision, effektivitetsrevision och granskning av finanspolitiken en aspekt enligt de internationella ISSAI- och tillhörande ISA-revisionsstandarderna styrnings- och ledningssystemens funktionsduglighet och tillförlitligheten för beslutsfattandets faktaunderlag. Också vid laglighetsgranskningarna är ett möjligt tema lagenligheten och hur principerna för god förvaltning förverkligas i statsfinansernas och -förvaltningens lednings- och styrningssystem.

Styrningssystemen och beslutsfattandets faktaunderlag är föremål för omfattande utveckling. I principerna för bättre reglering och i processmodellen för smidigare lagberedning har man bundit sig till en god conse-

<sup>14</sup> Se nedan årsberättelsen till 2013 års riksdag huvudkapitel 5 (Verknningar och förvaltningens serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel), kapitel 5.3 (Regionala skillnader).

<sup>15</sup> Riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 1/2013 rd. - M 5/2013 rd, fukt- och mögelproblem i byggnader. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat, Kari Reijula et.al., riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2012, riksdagen 2012 (revisionsutskottets mögelundersökning).

kvensbedömning av propositionerna och till ett kunskapsbaserat beslutsfattande (evidence-based policy making eller knowledge-based policy making).<sup>16</sup> I de projekt för utvecklande av statens styrningssystem som letts av statsrådets kansli och finansministeriet har det faktabaserade beslutsfattandet varit centralt före och ett mål för utvecklandet.<sup>17</sup> Under de samtal som har förts med representanter för förvaltningen i samband med effektivitetsrevisionerna har fått besked om rent av ett virrvarr av utvecklande. Sett ur perspektivet för ett modernt ledarskap kan flera utvecklingsprojekt och konkurrens mellan dem emellertid också vara till nytta, såframt resurseringen och tidfördelningen mellan utvecklandet och de vardagliga sysslorna är tydliga och utvecklingsarbetet har tilldelats adekvata resurser. Förutom utvecklingsprojekten ägnade statsrådets kanslichefer i april 2013 sin verkstad under ledning av statsministerns statssekreterare åt utvärdering och utveckling av styrningssystemen. Kanslicheferna har också utvecklat sina egna samarbetsformer bl.a. genom att utveckla kanslichefsmötets roll.

I Statens revisionsverks årsberättelse till 2013 års riksdag presenterar revisionsverket för riksdagen en på basis av revisionsobservationerna sammanställd bedömning av styrningssystemens tillstånd och utvecklingsbe-

hov.<sup>18</sup> I fråga om fukt- och mögelskadorna hos byggnader fortsätter revisionsverket det av revisionsutskottet påbörjade arbetet och har ur styrningssystemens perspektiv satt sig in i problemen i forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten och utbildningen på byggnads- och fastighetsbranschen med en case-granskning, som blir en del av en större effektivitetsrevision av forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten och utbildningen. Revisionsverket har gått in för att uppmuntra aktörerna på fastighets- och byggnadssektorn till brett samarbete och växelverkan samt till att förnya de nuvarande mycket av silostruktur präglade verksamhetsmodellerna. Här har utnyttjats den i Finland i revisions- och utvärderingsverksamhet ännu förhållandevis litet använda verkstadsmetoden, som har utvecklats som verktyg för ansvarsåläggande revision och utvecklande särskilt vid USA:s federala revisionsverk GAO.<sup>19</sup> Syftet med den med revisionerna och i årsberättelsen sammanställda rapporteringen är att i enlighet med Statens revisionsverks nya strategi SRV2020 bidra till att den offentliga förvaltningen har framgång i förnyelsen. Vid sidan av revisionerna har revisionsverkets experter för sin del aktivt deltagit som utbildare i på uppdrag av finansministeriet ordnade statliga program för ledarskapsutbildning och som sparrare

<sup>16</sup> Skedena i författningsberedningsprocessen och en sammanställning av de krav som ställs på författningsberedningen och den konsekvensbedömning som görs i den presenteras i Processhandbok för lagberedningen, som finns i Finlex -databasen och är en sammanfattning av den beskrivning av beredningsprocessen som utarbetats av projektet smidigare lagberedning. Statsminister Jyrki Katainens regering har i regeringsprogrammet bundit sig till att iaktta denna processmodell. Se Justitieministeriet: Processhandbok för lagberedningen, <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>

<sup>17</sup> Det faktabaserade beslutsfattandet var särskilt en målsättning i projektet för att utveckla uppföljningen av regeringsprogrammet och den strategiska ledningen av regeringsarbetet dvs. KOKKA -projektet och det med detta löst anknutna utvecklingsprojektet om effektivitetsbedömningen av politiska åtgärder dvs. POVI-projektet, se statsrådets kansli: Hallituspolitiikan johtaminen 2010 -luvulla (rapport från det s.k. KOKKA -projektet), statsrådets kanslis publikationsserie 7/2011, statsrådets kansli, Helsingfors 2011 och statsrådets kansli: Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisryhmän raportti, statsrådets kanslis publikationsserie 8/2011. På rekommendationerna från dessa projekt baserar sig bl.a. den förnyade utvärderingen av regeringsprogrammets förverkligande vid regeringens session vid mitten av regeringsperioden 28.2.2013. Att stärka det faktabaserade beslutsfattandet är också ett centralt mål i regeringens forsknings- och utvärderingsplan samt i förnyandet av sektorforskningen.

<sup>18</sup> Se nedan i årsberättelsen till 2013 års riksdag huvudkapitel 7 (Styrningssystemens funktionsduglighet och en god hantering av statens egendom).

<sup>19</sup> Revisionsverket ordnade på våren 2013 under ledning av effektivitetsrevisionen en verkstad som behandlade styrningen, utbildningen och innovationsverksamheten på fastighets- och byggnadsbranschen. Verkstadens inledningsanföranden och ett sammandrag av de viktigaste observationerna publicerades i slutet av augusti 2013 som revisionsverkets diskussionsinitiativ, se Statens revisionsverk: Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan hyödyntäminen kiinteistö- ja rakennusalalla, SRV 2013 (finns på <http://www.vtv.fi> -> julkaisut).

vid statsrådets kanslichefsmöten och motsvarande praktiska situationer för utvecklande av förvaltningen.<sup>20</sup>

På basis av observationerna vid revisionsverkets effektivitetsrevisioner har de rekommendationer som gällt beslutsfattandets faktaunderlag och utnyttjandet av informationssystem förverkligats allra sämst och långsammast av de rekommendationer som getts vid revisionsverks effektivitetsrevisioner.<sup>21</sup> Vidare har enligt observationerna vid effektivitetsrevisionerna beslutsfattandets faktaunderlag kunnat försvagas trots välmenande utvecklingsåtgärder. Exempel på detta är i denna årsberättelse uppgifterna om kommunernas kostnader samt vissa uppgifter som är centrala för en bedömning av specialundersöknings effekter.

När tillståndet för den offentliga ekonomin är svagt och de nationalekonomiska utsikterna dunkla, bör man förhålla sig med allvar till signaler om att faktaunderlaget håller på att försvagas. Idealet om ett kunskapsbaserat beslutsfattande förverkligas inte på eftersträvat sätt.

I det ideal som är målsättningen har man kanske inte tillräckligt analyserat skillnaderna mellan värderationalitet och teknisk målrationalitet samt den politiska ledningens och beredningens samt tjänstemannaberedningens nuvarande roller och praxis. Ett kunskapsbaserat politiskt beslutsfattande är på basis av internationell forskningslitteratur inte något problemfritt eller självklart ideal för utvecklande av förvaltningen.<sup>22</sup> I de infernaliska problem som Finland nu står inför samt i en verksamhetsmiljö som är snabb i vändningarna är det nödvändigt att också öka snabbheten i beredningens in-

formationshanteringskapacitet och förmågan att uthärda osäkerhet samt förmågan att särskilja det väsentliga från oväsentligt brus.

Revisionsverkets uppfattning är, att statsrådet målmedvetet bör utveckla en innovativ styrningspolitik för statsrådet, med vilket avses en motiverad linjering av hur olika styrningsverktyg används på olika politikområden samt utvecklande och klargörande av styrnings- och beredningsprocesserna. En innovativ styrningspolitik behövs, så att Finland som folkhushåll och stat ska kunna klara av hållbarhetsgapet och strukturomvandlingen i ekonomin samt upprätthålla en effektiv förvaltning i en snabbt föränderlig och turbulent verksamhetsmiljö.

## Styrningens verksamhetsmiljö befinner sig i ett brytningskede

Med styrningssystem avses processer och verktyg, med vilka statens och i vidare bemärkelse hela den offentliga sektorns verksamhet och ekonomi riktas i avsikt att uppnå önskade målsättningar (det interna perspektivet). I vidare bemärkelse avses med styrningsverktyg och styrningssystem instrument, med vilka staten påverkar företagens och andra sammanslutningars, konsumenternas och medborgarnas beteende och verksamhet i syfte att uppnå samhällliga målsättningar (det externa perspektivet).

I den internationella utvecklingen av företagslivet och styrningen och administreringen av det kan iaktas att det interna och externa perspektivet allt mer integreras med varandra som ett administreringssystem som omfattar hela värdekedjan och samar-

<sup>20</sup> Enligt Statens revisionsverks bokslut för år 2012 utgjordes 15 % av revisionsverkets externa prestationer av åt riksdagen, regeringen och förvaltningen givna sakkunnigtjänster som kompletterar revisionerna. Av revisionsverket önskas sakkunnighjälp i större omfattning än vad revisionsverket klarar av att ge. Se [http://www.vtv.fi/files/3321/Tilinpaaotos\\_2012.pdf](http://www.vtv.fi/files/3321/Tilinpaaotos_2012.pdf).

<sup>21</sup> Under år 2012 gjorda uppföljningar av effektivitetsrevisioner. En förteckning ingår som bilaga till denna årsberättelse.

<sup>22</sup> Om erfarenheterna i USA se t.ex. Sandra Braman: Policy Research in an Evidence-Averse Environment. *International Journal of Communication*, Vol. 2 (2008), 433–449.

betsnätverket. Vid sidan av enskilda avtal och produktstandarder tillkommer mer omfattande processtandarder och ännu mer omfattande standarder för ledningssystem och administrering, samt ram- och modellavtal som skapar en grund för dem.<sup>23</sup>

I styrningen och ledningen går man in för att rikta företagets eller den offentliga enhetens resurser (kunnande, information, fysiskt och finansiellt kapital, råämnen eller mellanprodukter), strategi och ledningssystem samt den operativa verksamheten med dess olika delområden och produkter för att användas så effektivt som möjligt för att alstra mervärde i en viss verksamhetsmiljö och med till buds stående teknologier.<sup>24</sup> Förändringar i teknologin och verksamhetsmiljön kräver att styrnings- och ledningssystemen uppdateras. Den digitala informationsförvaltningens och serviceekonomins genombrott och nya teknologier innebär förändringar av grundläggande art.

Den strategiska styrningen och ledningen på den offentliga sektorn har i stor utsträckning fått impulser från den privata sektorns förfaranden och teorier om affärsledning, även om det offentliga ledandet klart har blivit sitt eget, från ledning av företag avvikande kompetensområde. Den offentliga sektorn har också klart egna, för den och enbart den kännetecknande drag, varför styrnings- och ledningsmodellerna inte kan direkt kopieras från företagslivet.

I det mer traditionella strategiska tänkesättet inom affärsledning eftersträvas med hjälp av en strategiprocess och strategi en konkurrensfördel åt företaget. På den offentliga sidan är motsvarigheten till detta grunderna för den offentliga organisationens verkningsfullhet och de fundamentala effektmålen, vil-

ka i den traditionella strategimodellen utkristalliseras som en verksamhetsidé och vision, kärnuppgifter och ur dem framspringande centrala strategiska utvecklingsprojekt. I en strukturanalytisk paradigm för ledarskapet skrivs dessa in i strategin. Man går därefter in för att omforma organisationens struktur och verksamhetssätt i enlighet med strategin. I resultatstyrning av den offentliga sektorn och i basmodellen enligt strategiteorin har den högsta ledaren som ansvarar för den strategiska ledningen en viktig ställning. Ledning med kunskap dvs. ett kunskapsbaserat beslutsfattande, går man sedan i detta mönster in för att ta med i riktandet av strategin och förverkligandet av strategin särskilt genom att söka efter och utveckla goda förfaranden.

Verksamhetsmiljön har emellertid förändrats och blivit allt snabbare i vändningarna. Viktiga händelser i den nära framtiden kan inte förutses exakt. I förvaltningsvetenskapen har man därför talat antingen om en kaotisk eller en turbulent verksamhetsmiljö. Utvecklingstrenderna på lång sikt kan gestaltas. Företagen har inte nödvändigtvis alls någon bestående konkurrensfördel och den offentliga verksamhetens behov sitter inte i existerande strukturer. Väsentligt blir däremot förmågan att förnyas samt att agera och innovera på föränderliga arenor. En viktig strategisk egenskap är förmågan att snabbt fatta beslut i rätt riktning i stället för exakt men långsamt beslutsfattande.<sup>25</sup>

Att göra upp detaljerade strategier är inte meningsfullt i den nya verksamhetsmiljön. I teorier om strategisk ledning har man börjar utveckla modeller för strategisk lättrorlighet och flexibilitet till stöd för det privata och det offentliga ledandet. Lättrörliga strategier kan

<sup>23</sup> En ur synvinkeln för juridisk reglering och bättre reglering intressant sammanfattande beskrivning av denna utveckling ingår i verket Kaisa Sorsa: Kansainvälinen kaupan arvoketjujen sääntely. Yhteiskuntavastuun ja ennakoivan oikeuden tarkastelua. Åbo universitet 2011.

<sup>24</sup> J. Roberts: The Modern Firm. Organisational Design for Performance and Growth. Oxford University Press 2004.

<sup>25</sup> Se t.ex. Rita Gunther McGrath: The End of Competitive Advantage. Harvard Business Review Press, 2013.

särskilt vara verktyg för koncernledning.<sup>26</sup> OECD rekommenderade att strategisk lätt-  
rörlighet görs till ett föremål för utveckling i  
sin landsrapport om Finlands offentliga för-  
valtning år 2010.<sup>27</sup> Många av de centrala re-  
kommendationerna i OECD:s landsrapport  
från år 2010 angående utvecklande av styr-  
ningen samt bl.a. utnyttjande av business ca-  
ses, är enligt den uppfattning som bygger på  
revisionsverkets revisionsobservationer allt-  
jämt mer än aktuella, låt vara att utvecklings-  
arbete i enlighet med rekommendationerna  
har gjorts exempelvis för att utveckla resul-  
tatstyrningen.

Verksamhetsmiljön formas väsentligt av  
snabbheten hos nätverk och datanät och en  
stor kapacitet att förmedla och hantera in-  
formation. Det strategiska beslutsfattandets  
kunskapsmässiga miljö förändras. Ofta, men  
inte alltid, är det andra än den högsta led-  
ningen som får de första och samtidigt också  
viktiga signalerna på väsentliga förändringar  
av förutsättningarna för konkurrenskraften,  
eller på den offentliga sektorn av verkning-  
fullheten. För att uppnå snabbhet och be-  
redskap vid förändringarna måste verksam-  
hetens frontlinje och organisationen samt de  
omkringliggande nätverken knyts till bil-  
dandet av ett strategiskt faktaunderlag. En  
styrningsmodell som strikt betonar den hög-  
sta ledningens strategiska ledarskap och visi-  
onalitet behöver därför utvidgas. Ändå kom-  
mer förmågan att under rådande mångahan-  
da informationsströmmar och osäkerhet fatta  
beslut i rätt riktning att bli allt viktigare i den  
nuvarande och framtida verksamhetsmiljön,  
och således en omständighet av avgörande  
betydelse för styrnings- och ledningssyste-  
mets funktionsförmåga. En lägesbild räcker  
inte till. Det behövs beslut.

I utvecklandet av förvaltningens strukturer  
har man skäl att delvis på nytt pröva den på  
Max Webers tankar baserade modellen om  
förvaltningen som en rationell och hierarkisk  
byråkrati. Denna modell kan man inte och lö-  
nar det sig inte att förkasta helt. Där förmed-  
las den demokratiska styrningen från den  
topp som utgörs av politiskt ansvariga mi-  
nistrar genom den övriga resultatstyrningen  
och andra styrningssystem till den praktiska  
förvaltningens verksamhet på fältet. I projek-  
tet för utveckling av statens resultatstyrning  
har detta varit utgångspunkten. Där har man  
motiverat och i enlighet med OECD:s rekom-  
mendationer eftersträvat en stärkt resultat-  
styrning som en del av statens totala styrning  
så, att regeringens strategiska mål ska för-  
medlas effektivare och bättre än förut genom  
resultatstyrningen.<sup>28</sup>

För att uppnå resultat måste styrnings- och  
ledningsmodellerna uppdateras så, att förut-  
sättningarna för samarbete och växelverkan  
som överskrider gränserna mellan förvalt-  
ningsområdena och även gränserna mellan  
den offentliga och den privata sektorn för-  
bättras. När problemlösning och riskhante-  
ring som överskrider gränserna mellan för-  
valtningsområdena samt sökandet efter nya  
innovationer för problemlösning accentueras  
i den offentliga sektorns uppgifter, behövs  
vid sidan av detta organisationernas och de-  
ras samarbetsnätverks samt hela samhällets  
sakkunskap samt styrnings- och lednings-  
modeller och verksamhetssätt som möjlig-  
gör en starkare medverkan av olika parter.  
Vid sidan av chefens visionalitet accentue-  
ras samarbetet och medverkan av hela sak-  
kunnigorganisationen och dess nätverk. Ett  
gott drag i statens effektivitets- och resultat-  
program, som fungerar under finansministe-

<sup>26</sup> Om modeller för lättroblig (agile) strategi, se Mikko Kosonen: Nopea strategia – miten strateginen ketteryyks auttaa pysymään kilpailun kärjessä, Talentum 2008.

<sup>27</sup> OECD Public Governance Reviews – Finland: Working Together to Sustain Success. OECD Paris 2010.

<sup>28</sup> Finansministeriet: Slutrapport från projektet för utveckling av resultatstyrningen, finansministeriets publikation 21/2012. Finansministeriet: Sammandrag av utlåtanden om uppföljningen av verkställandet av projektet för utveckling av resultatstyrningen 5.6.2013.

riets ledning, är att man där brett har lyckats samla de statliga organisationernas idéer för utvecklingsarbetet. Konkretiseringen av resultaten är emellertid alltjämt på hälft. I statsförvaltningen och utvecklandet av den finns sålunda groddar till en i förnyelse stadd och innovativ lednings- och verksamhetspraxis.

Statsrådets styrningssystem är svaga för lösning av de infernaliska problemen

De flesta problem i Finlands offentliga ekonomi och offentliga förvaltning är infernaliska eller obarmhärtiga problem (wicked problems) på vilka det inte finns en enda och entydig lösning. Välmenande lösningsförsök ur ett perspektiv samt kunskap hos en expertprofession löser härvid inte problemet utan kan åstadkomma en mängd besvärliga problem på annat håll. De kan inte heller lösas med en enda författning eller med ett enda ministeriums och dess förvaltningsområdes krafter och åtgärder. Detta har fått för lite uppmärksamhet när det kunskapsbaserade beslutsfattandet och effektivitetsutvärderingen har utvecklats.

Förutsättningar för ett nytt tänkesätt behöver skapas allt ifrån utbildningen. I utbildningen på olika akademiska yrkesområden borde allt starkare skapas förutsättningar för mångdisciplinärt och mångprofessionellt samarbete mellan olika expertgrupper samt för gemensam problemlösning. Statsrådets verksamhetsätt och strukturer borde åter för sin del så flexibelt som möjligt möjliggöra organiseringen av ett sådant arbete och skapa incitament för det. I projektet för att reformera statens centralförvaltning KEHU syns, att personalen hos ministerierna vid statsrådet också har vilja till och iver för detta.

Det är lätt att ge praktiska exempel på infernaliska problem:

Hållbarhetsgapet i den finländska offentliga ekonomin ska man nu ta itu med att lösa i förhållanden med lågkonjunktur. Det vore

då konjunkturpolitiskt klokt att avhålla sig från snabba och omfattande sparbeslut. Direkt stimulering ter sig nu lockande. I den finländska nationalekonomin håller vid sidan av lågkonjunkturen på att ske en strukturförändring. I utvecklingen av nationalekonomins potentiella produktion är eventuellt också i färd att inträffa nog så ofördelaktiga förändringar från det ekonomiska välståndets synpunkt.

Finland har förlorat marknadsandelar i exporten på flera branscher. Den försvagade kostnadskonkurrenskraften är endast en del förklaring. På många branscher, exempelvis i elektronikindustrin, är de finländska produkterna inte är tillräckligt attraktiva och konkurrenskraftiga. Våra forsknings-, utvecklings- och innovationssystem har inte heller lyckats i tillräcklig grad. Vår produktion består understruket av produktion av investeringsvaror och en bestående förstärkning i konsumtionsnyttigheterna låter vänta på sig efter att mobiltelefonbranschen har försvagats. Serviceexporten växer, men mycket långsamt.

Svårigheterna beror således inte endast på det svaga internationella konjunkturläget. En lösning på detta infernaliska problem vore tillräckliga och djärva beslut att förlänga arbetskarriärerna, öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft för att hejda nedgången i mängden arbetstimmar som utförs i nationalekonomin samt en innehållslig förnyelse av den offentliga servicen i syfte att hejda kostnadsutvecklingen liksom även reformer i syfte att förbättra produktiviteten och konkurrenskraften och öka utnyttjandet av ICT. Att öka konkurrensen som strukturell åtgärd har inte heller fått tillräcklig vikt i den ekonomiskpolitiska debatten och i de praktiska åtgärderna. Som ett ekonomiskpolitiskt råd kan därför framföras, att före eventuella mer omfattande stimuleringsåtgärder borde

genomföras en mångfald strukturella reformer. Annars kommer ineffektiviteterna att roffa åt sig vad stimuleringen medför.<sup>29</sup>

Styrningsmodellerna i den offentliga ekonomin och förvaltningen är inte bäst ägnade för att dra upp riktlinjerna för behövliga strukturella reformer. De ekonomiska antagandena i statsminister Jyrki Katainens regerings regeringsprogram har visat sig vara alltför optimistiska, på grund av att följderna av en klart svagare ekonomisk tillväxt än väntat och de ofördelaktiga följderna av strukturförändringarna i ekonomin har yppat sig snabbare än väntat. Regeringen har varit tvungen att och även förmått besluta om stora tilläggsbesparingar utöver dem om vilka avtalats i regeringsprogrammet. Sparbeslutens storleksordning är med beaktande av ramrian på våren 2013 nära 6 miljarder euro. Detta är ett historiskt stort belopp. Sparbeslutet har möjliggjorts av det väl fungerande systemet med ramar för statsfinanserna, som förmår åstadkomma sparbeslut.

I de strukturella reformerna har resultaten varit klenare och långsammare. I reformerna av kommunstrukturen samt social- och hälsovården har man inte heller ännu kunnat ta itu med den för ineffektiviteterna centrala frågan om finansiering av social- och hälsovårdstjänsterna genom flera kanaler. I det strukturpolitiska program som regeringen linjerat i augusti 2013 i samband med budgetrian är emellertid en målsättning att finna lösningar och modeller för att lösa problemen med finansieringen genom flera kanaler. Att finna på det praktiska förverkligandet och genomföra det kräver ännu åtgärder.

I Finland bereds finslipningen av det nationella verkställandet av Europeiska unionens direktiv 2011/85/EU om budgetramverk

samt det nationella verkställandet av Europeiska unionens tvåpunktsprogram (den s.k. two pack) angående lagstiftning om styrning av den ekonomiska politiken. Viktig i tvåpunktsprogrammet för lagstiftning är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 473/2013 om övervakning och bedömning av utkast till medlemsstaternas budgetplaner.<sup>30</sup> Unionens lagstiftning förutsätter att numeriska finanspolitiska regler uppställs för hela den offentliga ekonomin som helhet och för dess delsektorer dvs. statsekonomin, kommunekonomin och socialskyddsfonderna.<sup>31</sup> De nya förfaranden och regler för finanspolitiken som förutsätts av Europeiska unionen lönar det sig att utnyttja nationellt som strategiskt verktyg för genomförande av de reformer av styrningssystemet som är viktiga med tanke på vår välfärds framtid och hållbarhet. Detta kunde innebära en starkare bundenhet för det i kommunallagen föreskrivna basserviceprogrammet som ramverk för normstyrningen av kommunerna. I detta sammanhang är det också bra att tänka över, hur beredningen och linjeringen av de strukturella reformerna kunde underlättas som en del av finanspolitikens förnyade styrningssystem.

Ett nog så infernaliskt problem är den i denna årsberättelse beskrivna diversifieringen av den regionala utvecklingen och anhopningen av svag utveckling och risker i samma landskap och ekonomiska regioner. Den offentliga förvaltningens styrningssystem och strukturer utgår från tanken om enhetsstaten och enhetlig styrning. Vår förmåga att lösa de problem som är förenade med en utveckling som diversifieras förefaller att vara avsevärt begränsad.

Infernaliska problem och samtidigt ock-

<sup>29</sup> Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen B 2/2013 rd, Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden.

<sup>30</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 473/2013, given 21 maj 2013, om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerig av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.

<sup>31</sup> Det nationella verkställandet av budgetramverkdirektivet och förordningen (EU) 473/2013 begrundas i en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp vars tidsfrist utgår 31.10.2013, se FiM:s projekt 'budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmisteleva ryhmä VM 123:00/2012'.

så begränsningar och svårigheter i det kunskapsbaserade beslutsfattandet anknyter också till förverkligandet av riksdagens ställningstagande, med hjälp av vilket man strävar efter att få fukt- och mögelskadorna hos byggnader under bättre kontroll. De åtgärder som har vidtagits i syfte att förbättra energieffektiviteten har för sin del ökat på fukt- och mögelskadorna.<sup>32</sup> Problematiskt för dem som i praktiken fattar besluten är, att till byggande och fastighetsskötsel hänförs sig inbördes mycket motstridiga uppgifter som lämnas av expertisen.<sup>33</sup>

De strama budgetbegränsningarna i kommunekonomin begränsar i det offentliga byggandet möjligheterna att fokusera på en optimering av kostnaderna under byggnadernas hela livscykel. I kommunekonomin nya styrnings- och finansieringsmodeller borde man bredare än enskilda till byggandet riktade bidragssystem skapa incitament för en på livscykelkostnaderna baserad konkurrensutsättning samt för en hållbar skötsel av den byggda egendomen. Enhetligare avskrivningsförfaranden i boksluten samt beaktande av skillnaden mellan planerliga och gjorda avskrivningar i bedömningen av balansen i kommunekonomin samt eventuellt också en skyldighet till reserveringar för skötseln av offentliga byggnader vore här användbara verktyg. Medborgarsamhällets och kommuninvånarnas möjligheter till att med hjälp av öppna data övervaka de offentliga byggnadernas tillstånd och skötsel borde göras till ett verktyg för styrningen.

Förutom enskilda precisionsåtgärder behövs helt nya tanke- och verksamhetsmodeller samt påverkan och styrning som baserar sig på sammanförande av olika perspektiv

och samtidigt olika aktörer. Att lösa de infernaliska problemen kräver således en fenomenorienterad verkningsfullhet och styrning som sporrar till detta. En styrning som syftar till fenomenorienterad verkningsfullhet är oundvikligen en kombinerad användning av olika styrningsverktyg.

## Det strategiska ledarskapet i statsförvaltningen kräver att styrnings- och ledningsmodellen förnyas

### *Mindre detaljerade regeringsprogram och strategier*

Svårigheterna med att genomföra behövliga reformer kan i stor utsträckning bero på verksamhetssätten och strukturerna. Regeringens halvtidssession som hölls i slutet av februari 2013 låg alltför nära statsrådets ramförhandling i mars. De nya öppningar från ministerierna som utvecklades på basis av linjeringarna vid halvtidssessionen hann man inte bereda för ett ordentligt beslutsfattande. I rambeslutet görs kalkyler med budgetmoments noggrannhet och rambeslutet är synnerligen detaljerat, varför väntevärdet är, att i ramen intas saker som är färdiga för beslut. Man kan rentav begrunda det, om ramen och beredningen av den har blivit alltför detaljerad och minutiös.

I regeringens strategiska verkställighetsplan har för sin del inte definierats vilken minister och vilket ministerium som övergripande leder samordningen av de teman dvs. stolpar och spetsprojekt som anknyter till regeringens strategiska mål. Den samordning som överskrider gränserna mellan ministe-

<sup>32</sup> Revisionsutskottets mögelundersökning 2012. Revisionsutskottets betänkande 1/2012 rd, s. 16. Resultaten av Frame forskningsprojektet, se t.ex. Tammerfors tekniska universitet, institutionen för byggnadsteknik, konstruktionsteknik, forskningsrapport 159, Ilmastonmuutoksen ja lämmöneristyksen lisäyksen vaikutukset vaipparakenteiden kosteusteknisessä toiminnassa ja rakennusten energiankulutuksessa, Tammerfors tekniska universitet, konstruktionsteknik 2012, och forskningsrapport 160, Matalaenergia- ja passiivitalojen rakenteiden ja liitosten suunnittelu- ja toteutusohjeita, Tammerfors tekniska universitet 2012. Om forskningsprojektets resultat finns information också på Byggnadsindustrins sidor på adressen [www.rakennusteollisuus.fi/frame](http://www.rakennusteollisuus.fi/frame) [hänvisning 25.6.2013].

<sup>33</sup> Detta tema behandlas närmare i den publikation som sammanställts av diskussionerna under Statens revisionsverks verkstad som behandlade forsknings-, utbildnings- och innovationsverksamheten inom fastighets- och byggnadsklustret, se Statens revisionsverks utredningar 2/2013.



rierna blir svagare än i de tidigare politikprogrammen. Samtidigt ökar behovet av och ministeriernas förväntningar på ledarskap från statsrådets kansli och finansministeriets sida. Ändå kan man inte tänka sig att statsrådets koordinering och ledarskap ska komma endast från statsministern och finansministeriet samt de av dem ledda statsrådets kansli och finansministeriet i fråga om substansen i alla tväradministrativa projekt. Statsrådets beredskap för en fenomenorienterad verkningfullhet som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena måste ökas och styrningsmodeller och strukturer som leder till deloptimering alltfört avvecklas.

I stället för detaljerade strategier behövs i en turbulent verksamhetsmiljö förutsebarhet och konsekvens enligt vissa grundläggande linjeringar. Stora krav på förutsebarhet och konsekvens riktar sig bl.a. mot skattepolitiken. Det samma gäller för kommunernas uppgifter och grunderna för finansieringen.

Problemet med detaljerade, långa och oflexibla planer börjar redan med regeringsprogrammet. Regeringsprogrammets ökande detaljrikedom har för all del också en rationell orsak, som dessutom har fått en modell i den politisk-ekonomiska vetenskapen. Detaljrikedomen förklaras av hur samarbetskonstellationen mellan inbördes konkurrerande partier uppstår. Det strikt detaljerade regeringsprogrammet håller på att bli ett ekonomiskt problem. Detaljrikedomen och oflexibiliteten kan också vara ett problem med tanke på en levande och fungerande demokrati.

Regeringsprogrammets verkställighetsplan, rambeslutet om statsfinanserna och andra strategiska planer samt resultatavtal kan inte heller vara särdeles långa och detaljerade. Med några centrala principer och

verksamhetslinjeringar kunde man lika väl förverkliga den strategiska styrningen och dess kontinuitet. Genom att handla på detta sätt skulle man också frigöra sig från ett slags den ständiga planeringens ekorrhjul, som förvaltningen delvis allttjämt befinner sig i.<sup>34</sup>

### *Uppgiftsfördelningen mellan och rollerna för den politiska ledningen och tjänstemannaledningen bör klargöras på nytt*

I utvecklandet av statsrådets styrningssystem är samordningen av den politiska ledningen samt den yrkesmässiga ledning och expertberedning som ankommer på tjänstemännen en utmaning. Detta framkommer upprepat vid de intervjuer och diskussioner som Statens revisionsverk genomför med företrädare för förvaltningen. Vid effektivitetsrevisionerna och uppföljningen av dem samt vid granskningen av finanspolitiken har talrika enskilda observationer lett till uppfattningen att den politiska styrningen har stärkts och tagit sig ändrade former.

Att den politiska styrningen har stärkts innebär inte nödvändigtvis att demokratin och det parlamentariska ansvaret har stärkts. Ministrarnas politiska stabers roll och storlek har vuxit. Stabernas roll är inte klar i praktiken. Detta har också uppmärksammats av riksdagens finansutskott i dess betänkande om ramar för statsfinanserna.

Från riksdagens och parlamentarismens synpunkt skulle behövas internationella jämförande uppgifter om ministrarnas stabers storlek och roll. Ur finländsk synvinkel kan man också fråga, om det vore bättre från demokratisk synpunkt ifall en del av medarbetarresurserna i stället för hos ministrarnas

<sup>34</sup> I utvecklandet av resultatstyrningen eftersträvar man också enligt finansministeriets riktlinjer ett sådant mera kärnfullt och strategiskt närmelsesätt. Så gott som alla ministerier bedömde på våren 2013 att de redan fungerar i denna riktning. Statens revisionsverks översikt av resultatstyrningens tillstånd på basis av revisionerna presenteras i denna årsberättelse. Enligt revisionsverket är lönsamhet och produktivitet en väsentlig sak som alltid bör omfattas av styrning och ledning.

staber skulle finnas som stöd för riksdagsgruppernas arbete. Just riksdagsgrupperna har ju en viktig roll i att möta medborgarna. Statsrådet å andra sidan saknar en sådan för intressegrupperna och medborgarna öppen kultur av hörande, vilket åter riksdagens förfarande med hörande i utskotten representerar bäst och synnerligen systematiskt. Kanske just här kunde finnas en legitim roll också för de politiska staberna.

Ministrarna arbetar tveklöst under en hård tidspress och arbetsbörda. Medarbetarresurser behövs. Men det är konstigt, om ministeriets avdelningschef, som ansvarar för att leda beredningen, har svårigheter att få direkt kontakt med ministern och om i stället för ministern statssekreteraren eller specialmedarbetaren styr beredningen. Det vore därför skäl att klargöra de politiska stabernas roll i styrningen.

I stället för ändringar av lagstiftningen kunde man i det första skedet inom regeringen överenskomma om förfaringsregler för de politiska stabernas roll och verksamhet. Med hjälp av förfaringsreglerna kunde man också pilotera eventuella behövliga ändringar i lagstiftningen. Principen borde vara, att de politiska staberna inte leder expertberedningen exempelvis i lagberedningen, men kan fungera i styrnings- och stödgrupper på den politiska nivån. Vidare vore den principen bra, att ministern i den lagberedning samt budget- och ramberedning som ministern ansvarar för, inte till staberna delegerar den politiska styrningen i förhållande till ministeriets tjänstemannaledning. Det är från demokratins och ansvarighetens synpunkt nödvändigt, att ministern själv biträdd av kanslichefen leder ministeriets tjänstemannalednings verksamhet.

På tjänstemannaberedningens och -ledningens sida åter är det väsentligt med ett

brett horisontellt samarbete samt att man binder sig till en mångsidig och objektiv beredning och klarläggning av alternativ. Ministrarna med olika politiska synsätt och riksdagen samt medborgarna bör kunna lita på tjänstemannaberedningens opartiskhet, objektivitet samt lojalitet mot den legitima politiska styrningen. Ministeriets avdelningschef kan inte vara endast en säljare av sin egen och sin avdelnings åsikt, även om man har rätt att av tjänstemännen förvänta sig initiativ i att föra fram ärenden och söka förslag till lösningar. I förfaringsreglerna kan man klargöra rollerna närmare utgående från de nuvarande författningarna. Att rikta resurserna samt ställa samhällsliga prioriteter och göra värdeval hör till den politiska ledningen.

Systemet med statssekreterare har varit i användning under tre valperioders tid. Det vore nu dags att göra en utvärdering, mer omfattande än den utredning som arbetsgruppen för justering av lagen om statsrådet gjorde år 2011, av hur systemet med statssekreterare fungerar och de ställda målsättningarna har uppfyllts samt av verkningarna på styrnings- och ledningsmodellerna och beredningsförfarandena.<sup>35</sup> En aspekt vid utvärderingen bör vara, hur väl systemet med statssekreterare har ökat statsrådets förmåga att fatta beslut.

Statsrådets verksamhetssätt borde förnyas och göras smidigare och samarbetet över gränserna mellan förvaltningsområdena och den tematiska ledningen alltfört stärkas. I fråga om statsrådets verksamhet blir det också aktuellt att granska behovet av att ändra på ministerieprincipen i 67 § 2 momentet i grundlagen. Enligt 68 § i grundlagen finns i statsrådet ett behövligt antal ministerier och enligt 67 § 2 momentet i grundlagen ska de ärenden som behandlas i statsrådet beredas i det ministerium som är behörigt. Utveck-

<sup>35</sup> Se statsrådets kansli: Promemoria från arbetsgruppen för justering av lagen om statsrådet (2011), statsrådets kanslis rapporter 13/2011.

landet av statsrådets styrningssystem skulle få större flexibilitet, om i grundlagen skulle förutsättas att ett ärende som ska beslutas i statsrådet bereds under ledning av den minister som ansvarar för ärendet i statsrådet under tjänsteansvar.

## Rekommendationer till styrningspolitik som stärker förmågan att fatta beslut

Det finns ett behov av att utvärdera hurvida statsministern har tillräckliga verktyg för ledningen. I ljuset av internationella ekonomisk-vetenskapliga forskningsdata angående politisk ekonomi är i en mångpartimiljö de bäst fungerande verktygen för ledning emellertid avtalsbaserade och inte baserade på hierarki så som i presidentledda system. Det vore viktigt att överenskomma entydigt om ledningen av de viktigaste tematiska helheterna på den politiska nivån och även om ledarskapet i beredningen på tjänstemannanivå.

I den politiska styrningen är det väsentligaste förmågan att fatta beslut och utnyttjandet av beslutsfattandets kapacitet i klart definierade processer och linjedragningar. Ekonomisk-vetenskapliga forskningsdata ger mycket intressanta aspekter på de ekonomiska lagbundenheter som är förenade med ordnandet av finanspolitiken och det övriga politiska beslutsfattandet i ett land som Finland, som grundar sig på mångpartiregeringar.<sup>36</sup> I synnerhet kabinett med ett stort antal ministrar eller partier och splittrade processer alstrar en sämre disciplinerad ekonomisk politik.<sup>37</sup> En klar definiering av processen och beslutsordningen inverkar avsevärt på den

ekonomiska rationaliteten i beslutsfattandet. Ju fler skeden i beslutsfattandet, desto dyrare blir besluten ofta mätt med budgetens ansvällning. Bättre resultat ger en klar process, där de stora linjerna besluts eller överenskomms med en gång och besluten om detaljer kan delegeras. En ofullständig eller osäker information leder enligt forskningsiakttagelser till att dessa lagbundenheter stärks.<sup>38</sup>

I partiernas styrkeförhållanden inträffade förändringar vid det senaste riksdagsvalet. I den finländska parlamentarismen och på den baserade ledningen vid stadsrådet accentueras ännu mer än tidigare behoven av funktionsduglighet och förmåga att fatta beslut i en modell för regeringsarbetet som bygger på samarbete mellan många partier. Fungerande är härvid i ljuset av internationella forskningsdata avtalsbaserade förvaltningsförfaranden och på förhand överenskomna klara spelregler vad processer och verksamhetsprinciper samt målsättningar beträffar. Detta är klara bakgrundsfakta för utvecklandet av statsrådets styrnings- och ledningsmodeller.

Enligt revisionsverkets uppfattning vore det av nöden att utveckla en målmedveten och innovativ styrningspolitik för statsrådet för att lösa de infernaliska problemen i Finlands nationalekonomi och offentliga förvaltning. Arbetet kan utföras lika väl utgående från den nuvarande regeringens lagstiftningsplan samt från beslutet om ramar för statsfinanserna och regeringens strategi-processer. Styrningspolitiken skulle innefatta linjeringar om styrning som sker med hjälp av bl.a. lagstiftning och standarder samt annan normstyrning, ekonomisk styrning, informationsstyrning och informationssystem. I ram- och budgetförfarandet borde finnas

<sup>36</sup> Se t.ex. Mark Hallerberg, Rolf Strauch och Jürgen von Hagen: The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy* 23 (2007), 338–359.

<sup>37</sup> Se t.ex. Roberto Perrotti och Yianos Kontopoulos: Fragmented Fiscal Policy. *Journal of Public Economics* 86 (2002), 191–222.

<sup>38</sup> Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen von Hagen & Claudia Keser: Budget Processes: Theory and Experimental Evidence. *Games and Economic Behaviour* 59 (2007), 279–295.

mer utrymme också för att förverkliga reformer i ekonomin och förvaltningen och för att säkerställa förverkligandet. Det vore motiverat att utveckla lagstiftningsplanen i riktning mot ett regeringens strategiska författningsberedningsprogram.

I en värld som internationaliseras borde i lagstiftningen allt mer övervägas också att använda regleringssätt som är alternativ till lag, och att använda en modell för samreglering som består av en kombination av lagstiftning som uppställer de allmänna principerna och standardisering. Det finns en beställning på samhällelig provlagstiftning.

Informationssystemen hör på 2010-talet till styrningens verktygslåda. De kan användas effektivt som ett sätt för intern styrning i statsförvaltningen. Finland kunde vara innovativt också i att använda ICT-baserade lösningar som externt styrningsmedel. Öppna data är en nutida tillämpning av offentlighetsprincipen, som också är en central princip i vår konstitution. Med hjälp av öppna data kan medborgarna och medborgarsamhället på ett nytt sätt fås med i styrningen. I

den offentliga förvaltningen är en gemensam och enhetlig samt lätt användbar och jämförbar information om de politiska åtgärdernas effekter och kostnader samt om servicens kvalitet, tillgänglighet och kostnader ännu huvudsakligen outnyttjad som ett verktyg för den styrning som staten riktar mot kommunerna samt kund- och medborgarstyrningen. Sådan information borde erbjudas med principen om öppna data genom en gemensam elektronisk kanal. Informationssystemen och öppna data är element i framtidens intelligenta styrningssystem. Vi har möjligheter att vara i främsta linjen i användningen av dem.

I statsrådet förekommer många uppslag och utvecklingsprojekt, med vilka man kan åstadkomma innovativa lösningar, som Finland har ett trängande behov av. Under denna och följande valperiod borde man komma fram till genuina styrnings- och ledningsinnovationer. Sådana behövs för att stärka ekonomins tillväxtförutsättningar och för att konkretisera och i praktiken förverkliga de tillräckligt ambitiösa strukturreformer som är nödvändiga för att åtgärda hållbarhetsgapet.

## 2 Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen

### 2.1 Ställningstaganden av riksdagen vilka följs upp av Statens revisionsverk

Revisionsverket följer på basis av betänkanterna från riksdagens revisionsutskott med hur de av riksdagen godkända ställningstagandena har verkställts, ifall ställningstagandena anknyter till de berättelser som revisionsverket har gett till riksdagen och i ställningstagandena har förutsatts att regeringen ska rapportera om saken eller om revisionsverkets revisioner har hänfört sig till frågor som berörs av ställningstagandena.

Riksdagens ställningstaganden gäller angelägenheter, där det ofta går långsamt att genomföra förändringar. Å andra sidan anknyter ställningstagandena oftast till från samhällelig synpunkt mycket viktiga frågor. 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<sup>39</sup>

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 kommunalekonomin, att re-

<sup>39</sup> I regeringens årsberättelse för år 2012 ingår som en del en revisionsanmärkningsberättelse. I den har behandlats de med riksdagens skrivelser anknutna rapporteringskrav från en längre tid än vad som här har behandlats. Målet var och är alltså, att i fråga om revisionsanmärkningar i bruk skulle tas ett register som skulle underlätta uppföljningen av riksdagens rapporteringskrav och å andra sidan regeringens svar.

geringen 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.

I riksdagens skrivelse 53/2010 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 berättelse 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.

I riksdagens skrivelse 17/2010 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 budgettuttalandena.

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 tidplanen tillåter att den nya förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen träder i kraft enligt planerna, och att regeringen ger en rapport till riksdagen i nästa bokslutsberättelse.

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 ut-

värdering gjorts av exempelvis konkurrens-effekterna.

- 15 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder och med det snaraste utnyttjar informationshanteringslagens möjligheter att genom förordning föreskriva om bl.a. öppna gränssnitt. Samtidigt som beslut fattas om servicestrukturerna och organiseransvaret inom social- och hälsovården bör den behörighet och det ansvar som informationshanteringsstrukturen kräver läggas 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 utskottet nämner i betänkandet i samband med 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.

## 2.2 Verkställandet av uppföljda ställningstaganden

### Punkterna 1–6

Riksdagens ställningstaganden anknyter till statens revisionsverks särskilda berättelse Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering av finanspolitiken (B 21/2010 rd). I fråga om den särskilda berättelsen har revisionsverket gjort en uppföljning. Om uppföljningen har rapporterats som en del av Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011–2014 (B 2/2013 rd).

### Punkterna 7 och 8

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 samhälleliga effekter beträffar, och i detta sammanhang har också granskats rapporteringen om ägarstyrningen.

Regeringen har i årsberättelsen rapporterat om de saker riksdagen har förutsatt. I årsberättelsens kapitel 3.1 om Statsrådets kanslis ägarstyrning har täckande beaktats de bolag som styrs av SRK och dessutom de bolag som ägs via Solidium. Statens aktieavyttringar och placeringar, företagsarrangemang och bolagiseringar har rapporterats för fem års tid och intäkterna av utdelning på vinst och utdelningens avkastningsprocenter har rapporterats täckande. Också i fråga om de

bolag som förvaltas av Solidium har rapporteringen varit täckande. I fråga om samhällsansvaret har berättats hur ifrågavarande sak syns i ägarstyrningsenhetens verksamhet.

I fråga om hur innehavets värde har utvecklats har berättats endast utvecklingen i fråga om år 2012 och jämförts den med branschindex. Också till denna del skulle en femårsperiod ge en tillräcklig och riktigare bild av utvecklingen. I fråga om de olistade bolagen ger rapporteringen inte en tillräcklig bild av deras verksamhet. Om bolagen har rapporterats omsättningen och rörelseresultatet som helhet. Det ger inte en bild av bolagens verksamhet och betydelse, emedan stor variation förekommer i dem. En specificerad framställning i tabellform vore bättre.

Om andra än av statsrådets kansli styrda bolag som fullgör specialuppdrag har rapporterats ministerievís i årsberättelsens kapitel 3.2. I fråga om dessa bolag har rapporteringen inte varit enhetlig vad gäller de presenterade sakerna och framställnings sättet. Centrala nyckeltal har ändå rapporterats komprimerat och klart, likaså bolagens grundläggande affärsverksamhet. Om de ägarpolitiska principerna har rapporterats oftast i fråga om belönings systemet, trots att det kanske inte är den mest centrala av dessa principer i fråga om dessa bolag. Om samhällsansvaret har just inte rapporterats. Angående social- och hälsovårdsministeriet har rapporterats också om Penningautomatför eningen. RAY är inte ett statsbolag som fullgör specialuppdrag, varför det inte är skäl att rapportera om den i samband med bolagsegendomen.



## Punkterna 9–11

Till punkterna har inte hänfört sig revisionsverksamhet.

## Punkt 12

Riksdagen förutsatte att regeringen bevakar hur lagberedningen utvecklats och hur dess resurser har stärkts. Utvecklingsarbetet har i praktiken bedrivits i projektet Smidigare lagberedning. Projektet har avslutats år 2013, och det kan inte ens antas att det ännu har haft större effekter på lagberedningens kvalitet. Regeringen har i någon mån rapporterat om tillståndet för lagstiftningens kvalitet, dock inte direkt om effekterna av ifrågavarande projekt. Regeringen har inte alls rapporterat om förändringar av lagberedningens resurser dvs. om hur lagberedningens resurser hade stärkts.

I Statens revisionsverks revisionsverksamhet är granskningen av lagstiftningens kvalitet ur ekonomisk synvinkel ett permanent revisionsobjekt. I december 2012 publicerade revisionsverket en effektivitetsrevisionsberättelse om regeringens lagstiftningsplan. Med revisionen klargjordes, om man med regeringens planering av lagstiftningen har lyckats förbättra lagstiftningens kvalitet under valperioden 2007–2011. Enligt revisionen har lagstiftningsplaneringen på regeringsnivå just inte medfört mervärde i lagberedningen och författningsförslagets kvalitet. Någon förbättring av regleringens kvalitet skedde inte under ifrågavarande period. Vid revisionsverket görs under år 2013 en temaplan för kommande revisioner på ämnesområdet.

## Punkt 13

Till punkten har inte hänfört sig revisionsverksamhet.

## Punkt 14

Med anknytning till punkten färdigställs vid revisionsverket en uppföljning under år 2014.

## Punkterna 15 och 16

Till punkterna har inte hänfört sig revisionsverksamhet.

## Punkt 17

Riksdagen förutsatte, att regeringen skulle ta bättre hänsyn till behovet av lokaler och i synnerhet till ändrade lokalbehov, och att volymen för tomma lokaler skulle vara så liten som möjligt. Vid revisionsverket slutfördes i juni 2013 en uppföljningsrapport om revisionsberättelsen Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrningen.

Vid revisionsverkets uppföljning framkom, att insamlandet av och användningen av de basfakta som behövs för lokaltjänsterna har förbättrats. Uppgifterna gäller exempelvis lokalanvändningens effektivitet, kostnader, hyresförbindelser och miljövänlighet. I regeringens årsberättelse för år 2012 rapporterades för första gången om lokalanvändningens nyckeltal och resultat. Uppgifter insamlas emellertid inte ännu övergripande och utvecklandet av arbetet fortsätter.

I fråga om uppfyllelsen av lokaleffektivitetsmålet har utvecklingen varit mycket långsam. Anledningen till detta har varit, att

effektivisering har skett närmast i samband med saneringar av fastigheter och organisationsomläggningar. Att uppnå det år 2005 för kontorslokaler uppställda lokaleffektivitetsmålet 25 m<sup>2</sup> per person ligger ännu långt i framtiden. Enligt 2012 års uppgifter var kontorens genomsnittliga lokaleffektivitet 31,7 m<sup>2</sup> per person och den genomsnittliga kvadratmeterhyran var 12,3 euro per månad.

Senatfastigheters uthyrningsgrad år 2012 hölls på tidigare nivå och var 96,4 procent.

## **Punkterna 18 och 19**

Till punkterna har inte hänfört sig revisionsverksamhet.

## 3 Funktionellt resultat

### Slutledningar och ställningstaganden

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 verksamhetens funktionella effektivitet 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 emellertid alltså förbättras av att de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten och framställningssättet skulle göras enhetliga och klarare. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt framställningssätt skulle förenkla redovisningens förfaranden och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

I resultatstyrningen finns alltså 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 målsättningar och lämnats riktiga och tillräckliga uppgifter om hur de hade förverkligats.

## 3.1 Funktionell effektivitet

Lönsamhets- och produktivetsmål hade uppställts endast för var tredje bokföringsenhet.

Enligt förordningen om statsbudgeten skall i budgetförslagets motiveringar presenteras resultatmål för de samhällliga verkningarna och resultatet av verksamheten. Resultatmålen är av betydelse för regeringen som en av utgångspunkterna för styrningen och för riksdagen när den beslutar om beviljade anslag och utvärderar huruvida de uppställda målsättningarna har uppnåtts.

Förordningen om statsbudgeten föreskriver att sedan riksdagen har godkänt statsbudgeten skall ministeriet utan dröjsmål fastställa den detaljerade indelningen av budgeten och de viktigaste målen för utvecklingen av de samhällliga verkningarna. Lagen om statsbudgeten för sin del förutsätter, att om ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultat rapporteras riktiga och tillräckliga uppgifter i boksluten och verksamhetsberättelserna.

De mål som gäller resultatet av verksamheten indelas enligt lagen och förordningen om statsbudgeten i mål för den funktionella effektiviteten samt produktion och kvalitetsledning, i samband med vilket granskas också serviceförmågan. I samband med revisionerna har revisionsverket utvärderat täck-

ningsgraden för de av ministerierna fastställda funktionella resultatmålen angående lönsamhet och produktivitet.

Sammanfattande uppgifter för tre år om uppställandet av centrala målsättningar för det funktionella resultatet har presenterats i tabell 1.

I fråga om åren 2011 och 2012 har uppgifterna om måluppställandet beräknats på basis av de bokföringsenheter som gör upp ett bokslut, jämförelseuppgifterna från år 2010 baserar sig på de reviderade ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter.

På basis av de revisioner som gällt år 2012 kan konstateras, att de av ministerierna godkända resultatmålen, vilka väsentligt hör till resultatstyrningen, alltså är bristfälliga i fråga om målsättningar för lönsamhet och produktivitet. Endast för 53 procent av bokföringsenheterna hade godkänts täckande målsättningar för lönsamheten. Produktivetsmål hade ministerierna i resultatavtalen uppställt för 45 procent av bokföringsenheterna. När täckningsgraden för lönsamhets- och produktivetsmålen bedöms tillsammans, hade tillräckliga målsättningar uppställts endast för var tredje bokföringsenhet.

När täckningsgraden för målsättningar som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av sedvanliga omkostnader, täckte lönsamhetsmålen 53 procent och

TABELL 1: UPPSTÄLLANDE AV MÅLSÄTTNINGAR ÅREN 2010–2012

| År   | Lönsamhet | Produktivitet |
|------|-----------|---------------|
| 2010 | 43 %      | 48 %          |
| 2011 | 50 %      | 40 %          |
| 2012 | 53 %      | 45 %          |

produktivitetmålen 75 % av statens egen verksamhet (år 2011 53 % och 74 %, år 2010 53 % och 71 %).

I uppställandet av målsättningar för det funktionella resultatet har som helhet 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.

## Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras tämligen täckande

Om ämbetsverkens och inrättningarnas bokslut föreskrivs i lagen om statsbudgeten och den kompletterande förordningen. Från och med början av år 2010 är enligt förordningen om statsbudgeten 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 alltså jämt uppställer resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna, har de med stöd av ovan nämnda förordning inte någon täckande skyldighet att i en verksamhetsberättelse rapportera om resultatet av sin verksamhet.

Enligt förordningen om statsbudgeten skall verksamhetsberättelsen 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.

Tabell 2 innehåller fördelningen av lämnade uppgifter om lönsamheten under tre års tid.

Uppgifterna om lönsamheten eller de kostnadsuppgifter som ersätter dem konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos 53 bokföringsenheter, vilket är 91 procent av alla bokföringsenheter (53 bokföringsenheter och 88 % år 2011, 50 bokföringsenheter och 82 % år 2010). De uppgifter som lämnades av bokföringsenheterna var huvudsakligen kostnadsuppgifter och andra ersättande storheter, vilkas andel av de presenterade uppgifterna utgjorde 64 procent. Att lämna riktiga och tillräckliga uppgifter innebär att de uppgifter som har lämnats om resultatet samtidigt är både riktiga och tillräckliga. Även om till en del bokföringsenheter hör flera också ekonomiskt betydelsefulla ämbetsverk och inrättningar, har det hur riktiga och tillräckliga uppgifter lämnat i enlighet med förordningen om statsbudgeten kunnat granskas endast på bokföringsenhetens nivå.

Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos 57 bokföringsenheter, vilket är 89 procent av bokföringsenheterna (51 bokföringsenheter

TABELL 2: UPPGIFTER OM LÖNSAMHETEN I BOKSLUTEN

| År   | Riktiga uppgifter | Tillräckliga uppgifter | Riktiga och tillräckliga uppgifter |
|------|-------------------|------------------------|------------------------------------|
| 2010 | 85 %              | 89 %                   | 82 %                               |
| 2011 | 92 %              | 92 %                   | 88 %                               |
| 2012 | 92 %              | 94 %                   | 91 %                               |

dvs. 85 % år 2011, 46 bokföringsenheter dvs. 75 % år 2010). Som tillräckliga betraktades uppgifterna om produktiviteten hos 60 bokföringsenheter, dvs. 94 procent av alla bokföringsenheter (53 bokföringsenheter dvs. 88 procent år 2011, 50 bokföringsenheter dvs. 82 % år 2010). Som riktiga betraktades de hos 58 bokföringsenheter, vilket är 91 procent av bokföringsenheterna (53 bokföringsenheter dvs. 88 % år 2011, 50 bokföringsenheter dvs. 82 % år 2010).

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 58 procent och uppgifterna om produktiviteten 64 procent av statens egen verksamhet (52 % och 59 % år 2011, 50 % och 61 % år 2010). Täckningsgraden har sålunda granskad förbättrats något i jämförelse med tidigare år.

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, undervisnings- och kulturministeriet och arbets- och näringsministeriet inte heller på detta sätt granskade betraktas som riktiga och tillräckliga.

När uppgifterna om den funktionella effektiviteten granskas som helhet, kan de lämnade uppgifterna betraktas som riktiga och tillräckliga hos 56 bokföringsenheter, vilket är 88 procent av bokföringsenheterna (52 bokföringsenheter dvs. 87 % år 2011, 48 bokföringsenheter dvs. 79 % år 2010.).

Vad lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten angår har situationen på senare år långsamt gått i bättre riktning. Uppgifternas användbarhet skulle alltså förbättras av att de uppgifter som presenteras om den funktionella effektiviteten och framställningssättet skulle göras enhetliga och klarare. Centrala och tydliga nyckeltal och ett enhetligt framställningssätt skulle förenkla redovisningens förfaranden och effektivisera beredningen av verksamhetsberättelserna.

## God rapportering om den avgiftsbelagda verksamheten

Efterfrågan och utbudet på offentligrettsliga prestationer baserar sig på lagstiftningen och myndigheten eller inrättningen har i allmänhet en på författning grundad ensamrätt att producera prestationen. Ett adekvat uppgörande av kostnadsmotsvarighetskalkylerna tryggar de betalningsskyldigas rättskydd så, att inte prestationernas priser från kundernas synpunkt är högre än de i lag föreskrivna grunderna. Att följa upp och presentera den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat är särskilt viktigt också när statens ämbetsverk fungerar i en konkurrenssituation med privata aktörer som bedriver samma verksamhet.

Enligt lagen om statsbudgeten skall 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 skall 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 kostnads- motsvarighetskalkylerna presenteras enligt typ av prestation.

Enligt uppgifterna i centralbokföringen var statens intäkter av den avgiftsbelagda verksamheten totalt 1,2 miljarder euro (1,2 miljarder euro också år 2011 och år 2010), av vilket andelen för offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten var 0,4 miljarder euro (0,3 miljarder euro år 2011), de affärsekonomiskt prissattas 0,5 miljarder euro (0,5 miljarder euro år 2011) och andelen för med stöd av speciallagar prissatta prestationer 0,4 miljarder euro (0,4 miljarder euro år 2011).

År 2012 fanns totalt 53 bokföringsenheter som bedrev sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten (50 bokföringsenheter år 2011, 49 bokföringsenheter år 2010). Ministerierna hade uppställt resultatmål för den avgiftsbelagda verksamheten hos 39 bokföringsenheter dvs. 74 procent (36 bokföringsenheter dvs. 72 % år 2011, 45 ämbetsverk och inrättningar dvs. 63 % år 2010) av de ämbetsverk och inrättningar som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Tabell 3 innehåller fördelningen av de givna uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten under tre år. Uppgifterna har beräknats för de bokföringsenheter vilka bedriver avgiftsbelagd verksamhet.

Vid revisionerna konstaterades att 46 bokföringsenheter dvs. 87 procent av bokföringsenheterna hade lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 43 bokföringsenheter dvs. 86 procent av 50 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 86 procent (86 % år 2010 och år 2011) av den avgiftsbelagda verksamheten.

I fråga om lämnandet av bokslutsuppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten har situationen som helhet förbättrats på senare år. År 2012 gavs ett negativt ställningstagande till lagenligheten i fråga om detta i en bokföringsenhets revisionsberättelse (åt 2 bokföringsenheter år 2011, åt 3 bokföringsenheter år 2010).

**TABELL 3: BOKSLUTSUPPGIFTER OM AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET, PROCENT AV BOKFÖRINGSENHETER SOM BEDRIVER AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET**

| År   | Riktiga uppgifter | Tillräckliga uppgifter | Riktiga och tillräckliga uppgifter |
|------|-------------------|------------------------|------------------------------------|
| 2010 | 84 %              | 88 %                   | 84 %                               |
| 2011 | 90 %              | 90 %                   | 86 %                               |
| 2012 | 89 %              | 91 %                   | 87 %                               |

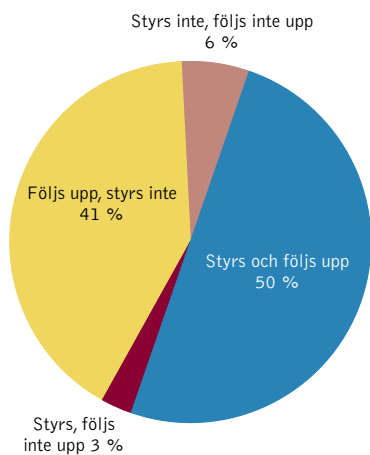
## 3.2 Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten

### Övrigt att önska i verkställandet av resultatstyrningen

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. Målsättningarna och uppgifterna gällande lönsamheten är därför en central del av en fungerande resultatstyrning. De ger oberoende av styrningssystemet också grundvalen för en bedömning av effekter och serviceförmåga och verksamhetens lönsamhet som helhet.

I figur 1 beskrivs resultatstyrningens funktionsduglighet sedd ur perspektivet för styr-



FIGUR 1 Resultatmål och bokslutsuppgifter som beskriver lönsamheten

ningen och rapporteringen av lönsamheten. Som bedömningskriterier har använts täckningsgraden för de av ministerierna uppställda målsättningarna för lönsamheten och de uppgifter om lönsamheten som bokföringsenheterna har lämnat i sina verksamhetsberättelser.

Emedan från och med år 2010 endast bokföringsenheterna är skyldiga att göra upp ett bokslut, kan resultatstyrningens funktionsduglighet granskas endast enligt bokföringsenhet. Andelen för bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter har på senare år varit i stort sett oförändrad (50 % av alla bokföringsenheter år 2012, 48 % år 2011, 49 % år 2010), dvs. i fråga om varannan bokföringsenhet fungerar resultatstyrningen betraktad på detta sätt. Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad fortfarande endast 37 procent (37 % år 2010 och år 2011) av statens egen verksamhet. Bokföringsenheternas beredskap att presentera uppgifter om lönsamheten har kontinuerligt varit bättre än ministeriets beredskap att styra den underställda förvaltningen med målsättningar som gäller den.

Resultatmål för lönsamheten hade uppställts för 34 bokföringsenheter, vilket är 53 procent av alla bokföringsenheter. Av dem lämnade 32 dvs. 94 procent riktiga och tillräckliga uppgifter i sin verksamhetsberättelse (97 % av bokföringsenheterna år 2010 och år 2011). Motsvarigt lämnade av de bokföringsenheter, för vilka inte hade uppställts lönsamhetsmål (30 bokföringsenheter), 26



bokföringsenheter dvs. 87 procent riktiga och tillräckliga uppgifter (80 % av motsvarande bokföringsenheter år 2011, 67 % år 2010). Bristerna i resultatstyrningen förekommer på detta sätt bedömda klart i uppställandet av målsättningar.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms så, att uppställande av målsättningar för lönsamhet och produktivitet kombineras med om dem lämnade riktiga och tillräckliga uppgifter, är andelen för bokföringsenheter

som styrs med tillräckliga målsättningar och som lämnar riktiga och tillräckliga uppgifter inte större än 30 % (25 % av bokföringsenheterna år 2010 och år 2011). 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 (13 % av bokföringsenheterna år 2011, 25 % år 2010).

## 4 Bekämpningen av den grå ekonomin som en del av Tullens och Skatteförvaltningens verksamhet

### Slutledningar och ställningstaganden

Med grå ekonomi avses i sig laglig verksamhet, för vilken emellertid inte har betalats de lagstadgade skatterna eller avgifterna av den anledningen, att verksamheten eller inkomstbildningen har hållits hemlig för myndigheterna eller om den har getts felaktiga eller bristfälliga uppgifter. Som nationalekonomiskt begrepp mäts den grå ekonomin ofta som produktion som saknas i kalkylerna över nationalprodukten. I fiskalt hänseende mäts den grå ekonomin som volymen för skattbara inkomster som har lämnats utanför beskattningen.

I revisionerna<sup>40</sup> av Tullen och Skatteförvaltningens skatteinspektioner accentuerades, att bekämpningen av den grå ekonomin är en fast del av Tullens och Skatteförvaltningens basverksamhet. Vilken allmänt förhindrande inverkan de här myndigheternas verksamhet har, hur skatteutfallet säkras och vilken effekten är på den grå ekonomin, är svårt att mäta. De statsfinansiella riskerna är uppenbara, ifall Tullens och Skatteförvaltningens resurser styrs till bekämpning av den grå ekonomin på bekostnad av den övriga verksamheten. Därför bör satsningarna på bekämpning av den grå ekonomin basera sig på tillräcklig kunskap om ekonomiska och andra verkningar samt om riskerna.

Enligt de utförda revisionerna syns det målmedvetna utvecklandet av Tullens och Skatteförvaltningens basverksamhet också i bekämpningen av den grå ekonomin. I frå-

ga om Tullen har detta inneburit satsningar på förhandsövervakning och riksomfattande riskanalysverksamhet. Inom Skatteförvaltningen har man sett ett behov av att inrikta verksamheten allt mer på inspektioner i realtid, som man har märkt att biter bättre på problemet med grå ekonomi än traditionell inspektion i efterhand. En skattekontroll av god kvalitet förutsätter att lagstiftningen är a jour, så att exempelvis befogenheterna inte blir ett hinder för en framgångsrik verksamhet. Också när informationssystemen utvecklas borde tas i beaktande, att skatteinspektörernas behov kan avvika från Skatteförvaltningens övriga personals behov.

Även om bekämpningen av den grå ekonomin ses som en del av Tullens och Skatteförvaltningens basverksamhet, borde vardera myndigheten ägna uppmärksamhet åt måluppställandet i bekämpningen av den grå ekonomin och åt att utveckla resultatmätare. I utvecklandet och ibruktagandet av mätarna borde finansministeriet, som styr Tullen och Skatteförvaltningen, vara aktiva än för närvarande. Det vore önskvärt att både Tullen och Skatteförvaltningen kunde alstra mer information än för närvarande om sina effekter i bekämpningen av den grå ekonomin.

### Tullen satsar i sin verksamhet på förhandsövervakning

Den grå ekonomin bekämpas som en del av

<sup>40</sup> Statens revisionsverks revisionsberättelser 1/2013. Tullen i bekämpningen av den grå ekonomin. Statens revisionsverks revisionsberättelser 5/2013. Resultaten av skatteinspektionsverksamheten.

Tullens basverksamhet. I Tullens verksamhet har ägnats uppmärksamhet åt att basverksamheterna är i skick: kunnandet är mångsidigt och på hög nivå och skatteuppbördssystemet fungerar. Enligt revisionsverkets uppfattning är bekämpningen av den grå ekonomin, direkt eller indirekt, en del av all verksamhet vid Tullen. Revisionsverket anser, att emedan Tullen uppfyller dessa förutsättningar, är förutsättningarna goda för Tullens bekämpning av den grå ekonomin.

Tullen uppbär ca en tredjedel av finska statens skatteintäkter. År 2011 var Tullverkets skatteuppbörd ca 10,5 miljarder euro, av vilket ca 10,3 miljarder euro intäktfördes direkt till staten. Angående omfattningen av den grå ekonomin kan endast uppskattningar göras. Enligt en utredning som riksdagens revisionsutskott låtit utföra hade omfattningen av den grå ekonomin i Finland år 2008 varit 10–14 miljarder euro. Det motsvarar 5,5–7,5 procent av bruttonationalprodukten.

Tullen har i bekämpningen av den grå ekonomin satsat på förhandsövervakning. Kundförhållandena hos Tullen baserar sig på olika slags tillstånd, kompanjonskap i skilda former och ställning som kreditkund, vilka föregås av en genomgång av processerna hos kunden och kontroll av kunder som valts ut på basis av en riskanalys. Kundförhållandena underlättar skötseln av tullärendena, men ställer samtidigt krav på kundernas egenkontroll, vilket kan utgöra en risk för skatteuppbörden. De tillstånd som har beviljats åt nyckel- och kompanjonskunder och anslutning till programmen får inte innebära att utvärderingen av behovet att kontrollera kunderna och av riskerna minskar.

Vid sidan av förhandsövervakningen går Tullen in för att säkra att skatter och tullar uppbärs till rätt belopp också med hjälp av övervakning i realtid och i efterhand. För efterkontrollen svarar tulldistriktens in-

spektionsenheter. Med den organisationsreform som pågick vid Tullen vid tidpunkten för revisionen bildas en riksomfattande kontrollenhet, vars företagsinspektionsverksamhet får ökade personalresurser med stöd av ett tilläggsanslag som beviljats Tullen för bekämpning av den grå ekonomin. Också riskanalysverksamheten tillförs tilläggspersonal. Enligt revisionen är riskanalysen mångsidig och täckande, och den utvecklas kontinuerligt. Enligt revisionen är också riskanalysverksamhetens organisering riksomfattande och placeringen av med tilläggsanslaget rekryterad personal i riskanalysverksamheten ett stöd för bekämpningen av den grå ekonomin. I den nya organisationsstrukturen, som trädde i kraft från början av år 2013, syns Tullens kraftiga satsningar på bekämpningen av den grå ekonomin.

## **Bekämpningen av den grå ekonomin har synts svagt i Tullens resultatmål**

Bekämpningen av den grå ekonomin genomsyrar hos Tullen hela organisationen. Tullens strategiska mål stöder bekämpningen av den grå ekonomin, även om den grå ekonomin inte omnämns specifikt i Tullens grundläggande strategier. Särskilt övervakningsstrategin fokuserar på övervakning av lagenligheten i målgruppernas verksamhet, skydd för samhället och bekämpning av tullkriminalitet.

Av de för år 2012 uppställda effektmålen gällde ett mål direkt bekämpningen av den grå ekonomin. Också de övriga ställda målen främjar bekämpningen av den grå ekonomin. I samband med utvecklandet av Tullen uppställdes mätare för bekämpningen av den grå ekonomin, dock utan att specificera de målsättningar vilka mäts med ifrågakvarande mätare. De mätare som mäter hur re-

sultatmålen har uppnåtts borde utarbetas så, att de för dem ställda målsatta värdena också kan följas och mätas. Om måluppfyllelsen borde också rapporteras i bokslutet.

I de för Tullen uppställda resultatmålen ägnades bekämpningen av den grå ekonomin inte särskild uppmärksamhet före år 2012. Trots att bekämpningen av den grå ekonomin inte hade uttryckts specifikt i de vid revisionen genomgångna resultatavtalen och målen för åren 2009–2011, togs den ändå i betraktande i måluppställandet så, att för Tullen uppställdes mål som effektiviserade dess verksamhet. Revisionsverket ansåg, att bekämpningen av den grå ekonomin visade sig indirekt i måluppställandet både som övervakning av laglig verksamhet och avslöjande av olaglig verksamhet. De för år 2011 uppställda målen hade Tullen uppnått delvis. Till alla delar kunde detta inte utvärderas vid revisionen, emedan om alla mål inte alls hade rapporterats utfallet eller för mätaren inte hade uppställts ett målsatt värde eller tillstånd, med vilket utfallet hade kunnat jämföras.

Trots att den grå ekonomin är ett svårge-staltat och ständigt föränderligt problem, har enligt revisionen Tullen goda förutsättningar att framgångsrikt bekämpa den grå ekonomin med det valda verksamhetssättet. På basis av revisionen stöder Tullens verksamhetsmodell bekämpningen av den grå ekonomin med hjälp av den helhet som bildas av anmälningsförfarande, garantiarrangemang, riskanalys, övervakning, kontroll i efterhand och brottsbekämpning.

## Grundligare information än för närvarande behövs om effekterna av skatteinspektionsverksamheten

Skatteförvaltningens inspektionsverksam-

het har varit resultatrik, ifall som kriterium används uppfyllelsen av de nuvarande resultatmålen. Resultatmålen är emellertid till sin art sådana, att måluppfyllelsen inte ger en tillräcklig bild av skatteinspektionsverksamhetens faktiska resultat. Om skatteinspektionsverksamheten finns för närvarande inte tillgänglig sådan information, med vilken verksamhetens effekter kunde verifieras adekvat.

Åt skatteinspektionsenheten hade för omkostnader år 2011 beviljats 41 845 000 euro. För skatteinspektionsenhetens verksamhet användes samma år något över 700 årsverken. På senare år har årligen gjorts ca 3 500 skatteinspektioner och på grund av dem har årligen gjorts debiteringsförslag på ca 300 miljoner euro.

Författningarna gällande skatteinspektion eller deras beredningsmaterial definierar inte skatteinspektionens syfte så, att det på basis av dem vore möjligt att härleda och utforma resultatmål för skatteinspektionsverksamheten. Det finns skäl att anta, att merparten av skatteinspektionsverksamhetens effekter uppkommer redan av det, att de skattskyldiga är medvetna om skatteinspektionens existens och att de kan bli föremål för en kvalitativt trovärdig inspektion.

De nuvarande resultatmålen för skatteinspektionerna styr huvudsakligen inspektionernas inriktning. Resultatmålen för effekter är samtliga inriktningsmål. Detta förfarande är säkert av positiv betydelse för skatteinspektionsverksamhetens effekter och den interna effektiviteten. Utfallsdata om enskilda effektmål beskriver emellertid inte verksamhetens egentliga effekter.

Revisionsverket anser, att inom ramen för tillgängliga resurser borde målsättningarnas kvalitet utvecklas. I processen borde medverka finansministeriet och alla aktörer inom Skatteförvaltningens skatteinspektion

inbegripet de enskilda inspektörerna. I arbetet med att utveckla effektmätare borde uppmärksamhet också ägnas åt samarbetet och anknytningarna till andra myndigheter. Enligt revisionsverkets åsikt borde man i styrningen och ledningen av skatteinspektionsverksamheten klart mera än för närvarande gå in för att utnyttja information som kan fås av klarläggande av verksamhetens effekter, utvärdering och forskning.

Revisionsverket anser, att det vore skäl att i mån av möjlighet lyfta fram de samhällsliga effekterna av skatteinspektionsverksamheten för också bredare offentlig diskussion. Man borde gå in för ett bredbasigt framför allt tydligt ställningstagande till det, vad som förväntas av skatteinspektionsverksamheten. Då vore det sannolikt också enklare att ställa upp effektmål.

## Med skatteinspektioner i realtid är det möjligt att bekämpa den grå ekonomin

Skatteinspektionerna är ett centralt verktyg för att ta befattning med problemet grå ekonomi. En trovärdig existens av skatteinspektion begränsar som sådan avsevärt den grå ekonomin. Skatteförvaltningens aktörers åsikter om skatteinspektionens möjligheter att eliminera den grå ekonomin, eller på vilka sätt man med inspektionen som verktyg borde ta befattning med den, varierar. En del av aktörerna ser ett klart behov av att utöka inspektionerna av den grå ekonomin. Likaså ser man ett behov av att inrikta verksamheten på inspektioner i realtid, som anses bita på problemet med den grå ekonomin klart bättre än de traditionella inspektionerna i efterhand.

Antalet inspektioner som inriktas på den grå ekonomin bör vara tillräckligt för att sä-

kerställa förebyggandet. För närvarande inriktas 30 procent av den arbetsinsats som läggs på skatteinspektioner på inspektioner av den grå ekonomin. Det saknas emellertid tillräckliga uppgifter om hur dessa inspektioner har påverkat omfattningen av den grå ekonomin.

Inspektioner av den grå ekonomin kräver ofta avsevärda resurssatsningar. Att tyngdpunkten överförs på dem innebär en betydande minskning av den övriga inspektionsbredden och att det direkta skatteutfallet av inspektionerna minskar. Revisionsverket anser, att satsningarna på inspektioner av den grå ekonomin bör basera sig på tillräcklig information om ekonomiska och övriga verkningar.

## Resultaten av skatteinspektionsverksamheten kan alltså utvecklas

Omorganiseringen av skatteinspektionsverksamheten till en riksomfattande helhet fr.o.m. 1.9.2010 förbättrade klart möjligheterna att främja resultatet. I styrningen och ledningen av verksamheten finns tydligare än förut ett behov av och en möjlighet till att utveckla och förenhetliga verksamheten. Ett flertal utvecklingsprojekt är på gång, vilka kan ses som positiva verkningar av den nya organisationen. Uppmärksamhet borde också ägnas åt samstämmigheten för de informationssystem som behövs i den praktiska inspektionsverksamheten. Det bör märkas att skatteinspektörernas förutsättningar för ett framgångsrikt arbete kan avvika från Skatteförvaltningens övriga personals behov.

De som ansvarar för styrningen och ledningen av skatteinspektionsverksamheten ansåg inte, att bestämmelserna om befogenheter eller skatte- eller övrig lagstiftning,

skulle utgöra ett väsentligt hinder för en ändamålsenlig verksamhet eller resultat. De ansvariga instanserna ser ändå ett behov av att utveckla bestämmelserna i syfte att möjliggöra en skattekontroll av bättre kvalitet. Enligt skatteinspektörernas åsikt utgör befogenheterna åtminstone i någon mån ett hinder för en framgångsrik verksamhet. Särskilt lyftes fram hur författningarna gällande andra myndigheter påverkar utlämningen av uppgifter samt tekniska problem med

anknytning till tillgången på bankuppgifter.

Skillnaderna mellan de på skatteinspektionerna baserade debiteringsförslagen och de slutliga debiteringarna, och orsakerna till skillnaderna utnyttjas för närvarande inte tillräckligt i kvalitetssäkringen. Också uppföljningen av rättelseyrkanden och besvär är för närvarande ringa och osystematisk. Revisionsverket anser, att det är skäl att systematiskt och fortlöpande följa med debiteringarna och besvären.

# 5 Verkningar och förvaltningens serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel

## 5.1 Rehabiliteringen som förlängare av arbetskarriärerna

### Slutledningar och ställningstaganden

Att förlänga arbetskarriärerna och höja sysselsättningsgraden är centrala målsättningar för regeringen. På lång sikt går man in för att förlänga arbetskarriärerna med i genomsnitt tre år och avsikten är att sysselsättningsgraden ska höjas till 72 procent under den pågående regeringsperioden. I praktiken är det fråga om samma sak, nämligen att utöka arbetandet. Arbetskarriärens längd beskriver arbetsmängden ur tidsserieperspektiv och sysselsättningsgraden beskriver arbetsmängden ur ett tvärsnittsperspektiv. Bakgrunden till målsättningarna är människornas allt längre livslängd.

Att upprätthålla arbetsförmågan under hela arbetskarriären är av största vikt. På grund av arbetsoförmåga förloras mera total produktion än på grund av arbetslöshet. År 2011 var knappt 210 000 personer arbetslösa, medan åter 260 000 personer fick invalidpension. Arbetslöshet är för de flesta ett övergående skede, men det är få som längre återvänder till arbetslivet från varaktigt invalidpension. Problemet har konstaterats också i det nuvarande regeringsprogrammet, och avsikten är att under regeringsperioden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt att förebygga orsakerna till arbetsoförmåga.

Vid revisionen utvärderades systemet för styrning av rehabiliteringen och det, hur man med rehabilitering för upprätthållande av arbetsförmågan har förmått förbättra medborgarnas arbetsförmåga och förlänga arbetskarriärerna. Statens utgifter för rehabilitering för upprätthållande av arbetsförmågan är ca 140 miljoner euro per år. För rehabilitering av särskilda grupper utanför arbetsmarknaden, såsom svårt handikappade, personer i pensionsåldern och krigsinvalidier, används också betydande resurser, men de avgränsades utanför revisionen.

Vid revisionen erhöles inte klart belägg på nyttan av rehabilitering vid förlängning av arbetskarriärerna. Rehabiliteringens effekter på invalidpensioneringsfrekvensen har överhuvud undersökts tämligen litet. På basis av en del tillförlitligt gjorda undersökningar kunde effekter inte märkas. Vid revisionen utvärderades effekterna av två former av yrkesinriktad rehabilitering (Aslak och Tyk) på invalidpensioneringsfrekvensen utgående från statistik på regional nivå. Enligt resultaten har Aslak-kurserna inte haft effekt, men ett svagt statistiskt belägg erhöles på Tyk-rehabiliteringens arbetsoförmåga förebyggande effekter.

Vid revisionen analyserades också riskfaktorerna för avgång med invalidpension med

ett av Jyväskylä universitet sammanställt material från en långtidsundersökning. Risken för invalidpension ökas av övervikt, insjukningsbenägenhet, svag språklig begåvning och rikligt alkoholbruk. Hänvisning till vård minskade risken för arbetsförmåga, men indikerade betydelsen av regelbundna hälsokontroller i upprätthållandet av arbetsförmågan. I den nuvarande lagstiftningen har emellertid regelbundna hälsoundersökningar inte föreskrivits som obligatoriska.

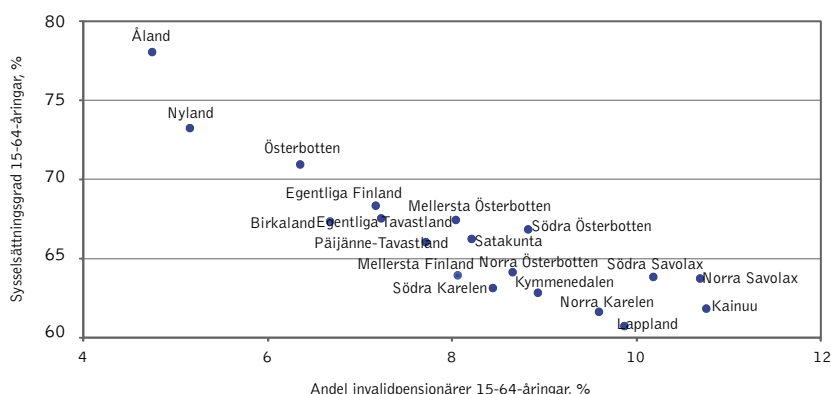
Den riksomfattande styrningen, koordineringen och uppföljningen av rehabiliteringen har föreskrivits som en uppgift för delegationen för rehabiliteringsärenden. På basis av intervjuer med aktörer på det regionala och lokala planet har emellertid riksomfattande styrning och koordinering av rehabilitering just inte alls förekommit under de senaste åren. Inte heller rehabiliteringens effekter har följts upp, trots att det hör till delegationens lagstadgade uppgifter. Statens roll i rehabiliteringen för upprätthållande av arbetsförmågan har stannat vid författningsberedningen och finansieringen av verksamheten genom Folkpensionsanstaltens budget. Det finns gott om rehabiliteringsaktörer och lag-

stiftning, och aktörernas ansvarsförhållanden betraktas på fältet som oklara. Rehabiliteringssystemet är oredigt, och det är vanligt att klienterna övergår från en aktör till en annan. Samarbetsformerna och -praxis varierar stort från en region till en annan.

### Stora regionala skillnader i insjukningsbenägenheten och arbetskarriärernas längd

Den regionala variationen i sysselsättningsgraden är tämligen stor; variationsintervallet är nära 20 procentenheter. Sysselsättningsgraden är högst på Åland, 79 procent, och lägst i Lappland, 62 procent (2011). Sålunda varierar också motsvarigt arbetskarriärernas genomsnittliga längd mycket. Officiell statistik om arbetskarriärernas längd har emellertid inte publicerats. En del av variationen beror på att det också råder stora regionala variationer i befolkningens insjukningsbenägenhet (figur 1)

I Figur 2 ses ett klart samband mellan regionens invalidpensionärer och sysselsättningsgraden. Av hela landets befolkning i



FIGUR 2 Andelarna av befolkningen för sysselsatta och invalidpensionärer enligt landskap år 2010.



arbetsför ålder fick 7,3 procent invalidpension år 2010. Situationen i Finland avviker inte väsentligt från de övriga nordiska länderna, för i Sverige var motsvarande siffra 7,8 procent och i Danmark 7 procent.

## Ansvarsfördelningen mellan aktörerna är oklar

Vid revisionen observerades, att man med lagen om klientsamarbete inom rehabiliteringen inte har förmått samordna rehabiliteringsverksamheten hos de finansieringsorganisationer (kommuner, arbetspensionsanstalter, FPA och staten) som är underställda olika styrningssystem. Arbetsfördelningen mellan de olika finansierarna av rehabilitering har således inte definierats klart i lagstiftningen. Ingen tar ett övergripande ansvar för rehabiliteringsklienten, emedan de olika aktörerna regleras med flera olika lagar, och det inte alltid är klart, till vilkens ansvar respektive klient hör. Risken finns att klientens rehabiliteringskedja kan brytas, det uppstår fördröjningar och klienten överflyttas från en aktör till en annan. Detta leder till överlappande och från totalekonomisk synpunkt ineffektiv verksamhet.

## Utgifterna för rehabilitering för upprätthållande av arbetsförmågan är ca 140 miljoner euro

Vid revisionen gick man in för att grovt uppskatta de årliga kostnaderna för staten och folkhushållet av rehabilitering för upprätthållande av arbetsförmågan. De är enligt den kalkyl som presenterades vid revisionen på statsfinansernas nivå ca 140 miljoner euro och på folkhushållets nivå ca 170 miljoner euro per år. Det bör märkas, att de pri-

vata arbetspensionsanstalterna bestrider en del av kostnaderna. Inkomstöverföringar, såsom rehabiliteringspenningar som ersätter utkomsten, har i kalkylen inte beaktats som utgifter för folkhushållet. I de utgifter som orsakas statsfinanserna är de emellertid med.

## Uppföljningen av resultaten har varit bristfällig

Enligt revisionen har uppföljningen av rehabiliteringens resultat inte varit tillräcklig på ministeriets och delegationens nivå, när den bedöms i förhållande till det åt delegationen tilldelade uppdraget och man beaktar de avsevärda penningströmmarna inom rehabiliteringssystemet och de senaste regeringsprogrammets målsättningar att förlänga arbetskarriärerna. Till delegationens för rehabiliteringsärenden lagstadgade uppgifter hör att följa upp rehabiliteringens effekter. Enligt intervjuer som gjorts hos ministeriet har utvärderingen av effekterna endast diskuterats under delegationens möten. På grund av ämnets svårighet och det stora antalet aktörer inom rehabiliteringssystemet har emellertid egentliga åtgärder för uppföljning av rehabiliteringens resultat inte vidtagits.

Enligt rehabiliteringsaktörerna på det regionala och lokala planet är den rehabiliterades egen motivation den viktigaste förutsättningen för att med rehabiliteringen uppnås varaktiga resultat. Om den rehabiliterade inte känner motivation till att förbättra sin arbetsförmåga, är resultaten svaga. Detta leder till problem också för en tillförlitlig bedömning av rehabiliteringens effekter. Ifall endast motiverade individer kvalificerar sig för rehabilitering, blir en på register baserad granskning i hög grad missvisande på grund

av kvalificeringen. Effekterna borde därför bedömas med stickprovsupplägg. Alltid är detta emellertid inte ens möjligt och inte ens etiskt godtagbart.

Att åtgärderna genomförs vid rätt tidpunkt är också viktigt, och som ett problem sågs, att rehabiliteringen i allmänhet sätts in alltför sent. Man borde redan i ett tidigare skede kunna ingripa i en successiv nedgång i arbetsförmågan. Hotet om arbetsoförmåga inom fem år ansågs i många fall vara ett alltför strikt kriterium för tillgång till arbetspensionsrehabilitering. Å andra sidan erbjuds FPA:s tidiga rehabilitering (Aslak) också åt personer, som klart har flera år i arbete framför sig.

På det regionala och lokala planet framhölls också rehabiliteringssystemets komplicerade natur. Det är emellanåt svårt rentav för experter på området att avgöra, vem som bär ansvaret för en viss patients rehabilitering. I rehabiliteringen skulle behövas tydligare arbetsfördelning angående det vem som ger rehabiliteringen, när och åt vem. En sådan riksomfattande styrning och koordinering har föreskrivits som en uppgift för delegationen för rehabiliteringsärenden.

## Män i arbetsför ålder går sällan på hälsoundersökningar

Enligt materialet från Jyväskylä universitetets långtidsundersökning har levnadsvanorna stor betydelse för orkandet i arbetet. Övervikt är som väntat en synnerligen betydande riskfaktor för arbetsoförmåga. Också rikligt alkoholbruk, som indikerades med drickande till berusning varje vecka eller oftare, ökar risken för arbetsoförmåga. Ett stort antal sjukdomar eller skador höjer förväntat risken för arbetsoförmåga. Däremot minskar språklig begåvning arbetsförmågan. En generalisering av resultaten försvagas av

samplets ringa storlek och särskilt den lilla andelen för personer som avgått med invalidpension i samplet. De frågor som gäller alkoholbruket innehåller sina egna osäkerhetsfaktorer.

Med tanke på förlängningen av arbetskarriärerna är måhända den mest betydande observationen, att man med vårdhänvisning som getts 42-åringar har man kunnat minska risken för invalidpension vid 50 års ålder. Detta vittnar om betydelsen av regelbundna hälsoundersökningar i upprätthållandet av arbetsförmågan.

Levnadsvanorna kan påverkas med upplysning och även med beskattningen. Den sötsaksskatt som infördes år 2011 är ett steg i denna riktning. Enligt det nuvarande regeringsprogrammet ska sötsaksskatten inom de närmaste åren ersättas med en till sin skattebas bredare sockerskatt. Man har också övervägt extra beskattning av fett som ingår i livsmedlen.

Med den omfattande undersökningen Hälsa 2000 klargjordes hur allmänt det var att gå på hälsoundersökningar. Av samplet på över 8 000 personer hade av männen i arbetsför ålder (18–64 år) 39 % och av kvinnorna 42 % gått på en till arbetet eller studierna anknuten hälsoundersökning under de senaste fem åren. Under samma period hade endast 9 % av männen och 40 % av kvinnorna gått på åldersgruppshälsoundersökning (i åldersgrupperna 35–64 år). De hälsoundersökningar som görs för körkort förekommer övervägande i de yngsta och äldsta åldersgrupperna. Att gå på hälsoundersökningar var relaterat till utbildning och inkomster: personer med utbildning och goda inkomster gick klart oftare på undersökningar. Uppskattningsvis varannan man i arbetsför ålder hade inte alls gått på hälsoundersökning under de senaste fem åren.

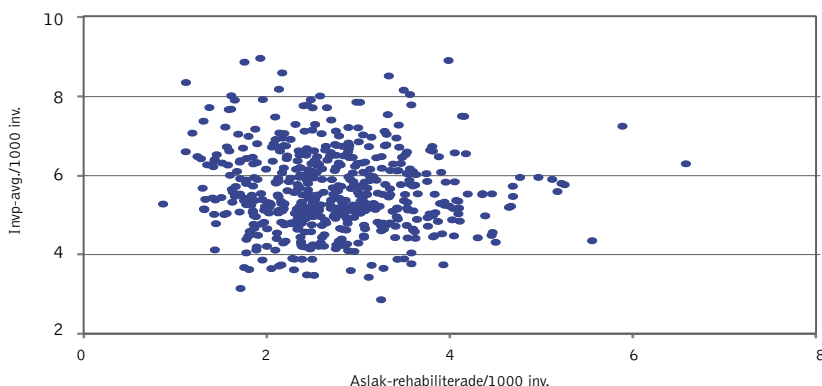
## Rehabiliteringen inriktas inte på basis av den regionala insjukningsbenägenheten

Den regionala variationen i rehabiliteringsvolym är stor. I de regioner som rehabiliterar mest har det funnits flerfaldiga antal rehabiliterade jämfört med mindre aktiva regioner. Man kunde anta, att i regioner där insjukningsbenägenheten är stor, försöker man rehabilitera så mycket som möjligt. Mellan rehabiliteringsvolymerna och insjukningsbenägenheten finns emellertid alls inget samband (figur 3). I figuren har granskats Aslak-rehabiliteringen, som till sin karaktär uttryckligen är tidig rehabilitering för förebyggande av arbetsförmåga.

På basis av den statistiska analys som gjordes vid revisionen kan konstateras, att den enligt prövning givna Aslak-rehabiliteringen inte har haft minskande inverkan på invalidpensioneringsfrekvensen. En svag statistisk evidens erhöles på den lagstadgade Tyk-rehabiliteringens arbetsförmåga förebyggan-

de verkningar. Den statistiska utvärderingen riktades på FPA:s rehabiliteringsformer, emedan tillräckligt exakt regional statistik om arbetspensionsrehabiliterade inte fanns tillgänglig.

På basis av revisionen förefaller det som att för Aslak-rehabilitering har valts personer, som inte direkt har hotats av arbetsförmåga. Urvalskriterierna för Aslak-rehabilitering kan inte betraktas som särskilt stränga. I Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsstandard konstateras följande om Aslak-rehabiliteringens målgrupp: "Målgruppen utgörs av personer som är i arbete (fasta anställningar, visstidsanställningar) och för vilka risker för nedsatt arbets- och funktionsförmåga redan klart kan konstateras. Klientens sjukdomssymtom är fortfarande lindriga och kan avhjälpas, och sjukdagpenningdagarna är få. Det är uppenbart att klienten har ett antal arbetsår kvar." Hot om arbetsförmåga inom de närmaste åren är inte en urvalsgrund, i motsats till standarden för Tyk-rehabilitering.



FIGUR 3 Avgångna med invalidpension och Aslak-rehabiliterade per 1 000 invånare enligt ekonomiska regioner åren 2003–2010.

## 5.2 Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen

### Slutledningar och ställningstaganden

Specialundervisningens volym mätt med antalet elever ökade med 60 procent i den grundläggande utbildningen åren 2001–2010. Ökningen var en följd uttryckligen av att specialundervisningen ökade, för antalet elever som fått specialundervisning på deltid höll sig stabilt med undantag för ett litet uppsving som orsakades av förändringar i statistikföringen i årtiondets början. Specialundervisning på deltid gavs mest under den grundläggande utbildningens tidigaste år för tal-, läs- och skrivstörningar, så till denna del har målsättningen i lagen om grundläggande utbildning om ett tidigt stöd förverkligats. Antalet elever som flyttats till specialundervisning ökade emellertid under den grundläggande utbildningen och specialundervisning gavs mest under den grundläggande utbildningens sista år mätt med antalet specialelever. På grund av att statistiska data saknades var det vid revisionen inte möjligt att klargöra det, i vilken mån eleverna hade fått specialundervisning på deltid före flytten till specialundervisning och varför denna form av stöd inte var tillräcklig. Revisionsverket rekommenderar, att stödsystemet omformas så, att man med ett tillräckligt tidigt ingripande kan minska behovet av särskilt stöd och individualisering av lärokurserna på de sista klasserna i den grundläggande utbildningen.

Vid revisionen observerades också, att specialundervisning inte har erbjudits jämnt på olika håll i landet eller åt olika åldersgrupper. Också det stöd som eleven fick vid sam-

ma inlärningssvårigheter varierade från en kommun till en annan. I en del fall var skillnaderna förhållandevis stora. Revisionsverket rekommenderar att skillnaderna mellan kommunerna undersöks och att stödsystemet vidareutvecklas så, att elevens rätt att få stöd förverkligas jämnt i hela landet.

I och med det ökade antalet specialelever har individualiseringen av läroämnena ökat avsevärt. Revisionsverket anser denna utveckling vara oroande därför, att individualiseringen av lärokurserna försämrar den ungas beredskap för fortsatta studier. De ökade flytten till specialundervisning har enligt revisionens resultat inte utökat andelen för dem som övergått till studier på andra stadiet och avklarandet av studierna på andra stadiet. Revisionsverket rekommenderar att individualiseringen av lärokurserna och orsakerna till den utreds närmare och att man på denna grund strävar efter att förenhetliga kommunernas praxis exempelvis i samband med reformen av undervisningsplanen för den grundläggande utbildningen.

I och med det ökade antalet specialelever har också de resurser som riktats till specialundervisningen ökat. Även om kostnaderna för specialundervisningen inte för närvarande i sin helhet statistikförs separat, får man något slags bild av verksamhetens omfattning genom att granska antalet lärare. År 2010 var speciallärarnas andel nära 14 procent av lärarna i den grundläggande utbildningen. Det är emellertid svårt att utvärdera verkningarna av ökningen av specialundervisningen eller de till specialundervisningen riktade resurserna, emedan statistiken

angående specialundervisningen är bristfälligt. Revisionsverket rekommenderar att uppmärksamhet ägnas åt en bättre statistikföring av effektiverat och särskilt stöd, så att en bättre bild än nu fås av resursernas inriktning och inriktningsbehoven och att stödets effekter och verkningfullhet ska kunna följas upp och utvärderas tillförlitligt.

Det i dagsläget tillämpade systemet för finansiering av den grundläggande utbildningen beaktar inte behovet av särskilt stöd åt de elever som fullgör en 9-årig läroplikt. Sålunda bygger det på antagandet, att behovet av särskilt stöd åt dem som fullgör en 9-årig läroplikt inte varierar mellan kommunerna. Antagandet är starkt och för det har inte påträffats belägg i internationella undersökningar. I Finland har saken inte utretts. På basis av revisionens resultat är den socioekonomiska bakgrunden hos de elever som flyttats till specialundervisning och fullgör en individualiserad lärokurs svagare än den socioekonomiska bakgrunden hos de elever som fullgör den grundläggande utbildningens allmänna lärokurs. Samma resultat har man kommit fram till också i internationella undersökningar som har klargjort specialelevernas bakgrund. På grund av dessa resultat förefaller det också som att i kommuner och regioner, där den socioekonomiska bakgrunden hos befolkningen i arbetsför ålder är svagare, är också behovet av särskilt stöd större. Revisionsverket rekommenderar, att man i samband med förnyelsen av den grundläggande utbildningens finansieringssystem skulle klargöra förutom föräldrarnas utbildningsbakgrund också hur andra indikatorer som beskriver sämre och bättre sociala belägenhet lämpar sig för att bedöma behovet av specialundervisning så, att målet är inte bara att beakta behovet utan också att minska på skillnaderna mellan kommunerna i ordnandet av specialundervisning.

Integreringen på heltid av specialeleverna i den allmänna undervisningen sjunker klart vid övergången till högstadiet. Därför rekommenderar revisionsverket, att högsta-diets system för ämnesundervisning och pedagogiska förfaranden utvecklas till stöd för integreringen, så att målsättningen att specialundervisningen ordnas i en grupp inom den allmänna undervisningen ska förverkligas bättre också i högstadiet.

### **Mätt med antalet elever accentuerades specialundervisningen i den grundläggande utbildningens avslutningsskede**

Vid revisionsverkets revision av specialundervisningen i den grundläggande utbildningen var syftet att klargöra specialundervisningens arrangemang och verkningar mer detaljerat än vad hittills har gjorts, och att försöka ge en bild av hur väl den allmänna målsättningen i lagen om grundläggande utbildning att enligt ålder och förutsättningar stöda en sund uppväxt och utveckling för alla elever förverkligas. Vid revisionen klargjordes med hjälp av omfattande registermaterial de förändringar som skett i specialundervisningen åren 2001–2010 så, att uppmärksamhet ägnades åt skillnaderna mellan olika åldersgrupper och kommuner i specialundervisningens utbud, arrangemang, grunder och resurser. Dessutom klargjordes med revisionen specialundervisningens verkningar genom att man granskade hur specialeleverna övergått till studier på andra stadiet och framgången i dem samt hur examina på andra stadiet avlagts och vilket sysselsättningsläget var fyra år efter att den grundläggande utbildningen avslutats. Med det statistiska material som användes vid revisionen kan beskrivas special-

undervisningens volym, men med det är det inte möjligt att utvärdera det åt eleven givna stödets innehåll eller kvalitet. Vid sidan av de statistiska betraktelserna utreddes förfarandena inom specialundervisningen i tio kommuner med hjälp av intervjuer och fiktiva fallbeskrivningar.

Målsättningen för lagen om grundläggande utbildning har varit, att eleven får stöd vid inlärningssvårigheter så tidigt som möjligt och en stärkning av denna målsättning eftersträvades med en ändring av lagen om grundläggande utbildning år 2010. Också senare tiders internationella forskningsresultat<sup>41</sup> talar för att befattning med inlärningssvårigheter och beteendestörningar borde tas i ett så tidigt skede som möjligt, för senare ger behandling av dem klart sämre resultat.

Enligt resultaten av revisionen gavs åren 2001–2009 specialundervisning under den grundläggande utbildningens första år åt nära 35 procent av åldersklassen. Sådan gavs huvudsakligen för tal- samt läs- och skrivstörningar. Efter de första åren av grundläggande utbildning sjunker volymen för specialundervisning på deltid brant. I högstadiet gavs specialundervisning på deltid åt bara ca 18 procent av eleverna. De viktigaste motiveringarna där var svårigheter med inlärningen av matematik och främmande språk.

Att tas och flyttas till specialundervisning accentueras däremot starkt på de sista klasserna i den grundläggande utbildningen. Elever som tagits och flyttats till specialundervisning fanns på den första klassen på hösten 4–6 procent av eleverna så, att andelen var lägst år 2011 och högst år 2008. I lågstadiet var motiveringarna för flytt till specialundervisning huvudsakligen entydiga svåra handikapp och inlärningssvårigheter. Efter den första klassen ökade specialelevernas andel jämnt under hela lågstadietiden. I

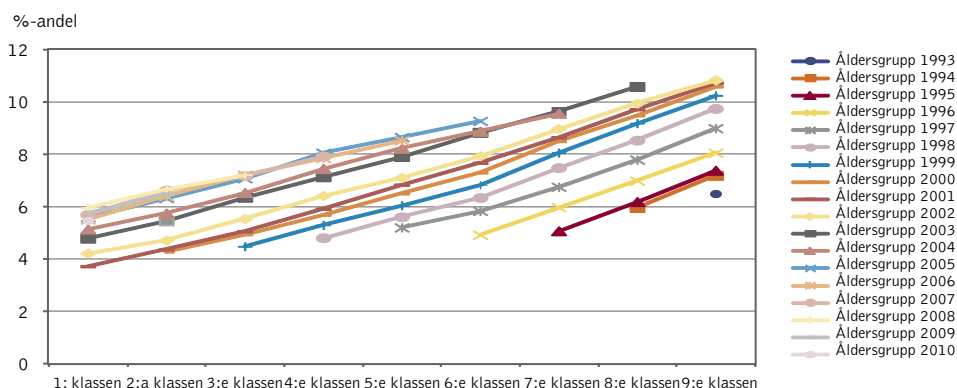
högstadiet är ökningstakten något snabbare än i lågstadiet. I den grundläggande utbildningens avslutningsskede på hösten på nionde klassen varierade specialelevernas andel mellan 6 och 11 procent. På hösten 2010 hade till specialundervisning tagits eller flyttats knappt 11 procent av niondeklassisterna. I synnerhet i högstadiet är den primära motiveringen för flytt till specialundervisning så gott enbart lindrigare orsaker såsom störning i känslolivet eller brist på social anpassning, inlärningssvårigheter som beror på utvecklingsstörning (dysfasi) eller någon annan orsak.

### Skillnader i andelarna specialelever i olika åldersgrupper och på olika håll i landet

Olika åldersgrupper har åren 2001–2010 varit i olika ställning vad specialundervisningen beträffar beroende på när de har på börjat den grundläggande utbildningen. I synnerhet under 2000-talets första år, när antalet elever som tagits och flyttats till specialundervisning ökade snabbast, var skillnaderna mellan åldersgrupperna i specialelevernas andelar förhållandevis stora (se figur 4). De jämnade inte heller ut sig under den grundläggande utbildningen utan varje åldersgrupp hölls på sitt eget utvecklingsspår. En utjämning kunde iaktas först i periodens slut, när ökningen av antalet specialelever avstannade. I fråga om specialundervisning på deltid observerades inte en likadan utveckling.

Förutom skillnaderna mellan åldersgrupperna var skillnaderna mellan kommunerna i synnerhet vad gällde andelen elever som tagits och flyttats till specialundervisning stora och de har ökat från år 2001 till år 2010.

<sup>41</sup> Heckman, J. (2008): Schools, skills, and synapses. *Economic Inquiry*, 46, 289-324 sekä Cunha, F. – Heckman, J. – Lochner, L. – Masterov, D. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. Teoksessa Hanushek, E. – Welch, F. (toim.) *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1. Elsevier.



FIGUR 4 Utvecklingen av andelen för till specialundervisning tagna och flyttade elever på årsklasserna 1–9 per åldersgrupp åren 2001–2010 enligt året för påbörjande och avslutande av skolan.

Bakgrunden till de ökade skillnaderna är uttryckligen den ökade andelen för specialelever som fullgör 9-årig läroplikt. Samma förändring observerades inte i andelen för dem som fullgör 11-årig läroplikt. Skillnaderna i kommunerna hade inget klart samband med kommunstorleken. Andelen för specialelever var något större i kommuner av stadskaraktär.

### Det stöd som gavs eleverna var inte ett och samma vid likadana inlärningssvårigheter

Det stöd som eleven fick vid likadana inlärningssvårigheter varierade från en kommun till en annan. I en del fall var skillnaderna förhållandevis stora. I samband med beredningen av ändringen av lagen om grundläggande utbildning år 2011 noterades, att kommunernas praxis vad specialundervisningen beträffar varierar mycket. Med lagändringen gick man in för att minska på dessa skillnader genom att ändra på processen vid erbjudande av stöd och göra den mer transparent. Trots detta har kommunerna alltjämt en stor prövningsrätt i fråga om stödets ordnan-

de, så olika bemötande och förfaranden är möjliga också i framtiden.

### Stället där undervisningen för specialelever ordnades varierade i olika åldersgrupper och på olika håll i landet

Att undervisa specialeleverna i grupper inom den allmänna undervisningen har varit ett mål redan en tid. Andelen för specialelever som undervisas i en grupp inom den allmänna undervisningen har således vuxit åren 2001–2010. Bakgrunden till ökningen är uppenbarligen närmast utvecklingen till följd av det ökade antalet specialelever. När elever har flyttats till att vara specialelever på allt lindrigare grunder, har undervisningen för de här eleverna ordnats antingen helt eller delvis i en grupp inom den allmänna undervisningen. Antalet för elever som studerar i specialgrupp har under åren 2001–2010 hållit sig vid ca 20 000 elever. I ljuset av dessa fakta förefaller det som att någon faktisk integrering eller inkludering hittills inte har skett i större omfattning.

Undervisningsstället för specialeleverna är

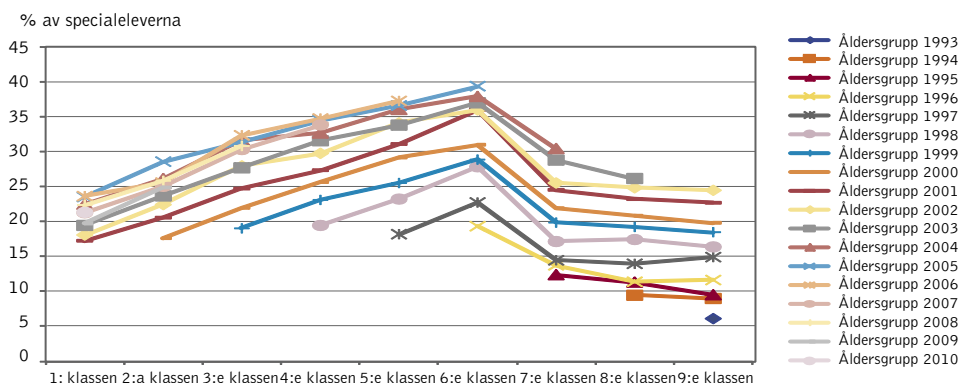
också förenat med ett annat intressant drag, som framgick vid en granskning av utvecklingen i olika åldersgrupper (se figur 5). Andelen för specialelever som undervisas i en grupp inom den allmänna undervisningen stiger jämnt under hela lågstadiet. Denna utveckling avstannar emellertid genast i början av högstadiet, varvid andelen för specialelever som undervisas i en grupp inom den allmänna undervisningen sjunker från drygt 35 procent till ca 25 procent och blir kvar på den nivån under hela högstadiet. Högstadiets system med ämneslärare förefaller att vara en faktor som inte stöder att eleverna undervisas på heltid i en grupp inom den allmänna undervisningen utan leder åtminstone delvis till studier i en specialgrupp.

Mellan åldersgrupperna förekom i någon mån skillnader vad beträffar stället för ordnande av undervisningen så, att i de yngre åldersgrupperna var studier helt i en grupp inom den allmänna undervisningen något vanligare än i de äldre åldersgrupperna. Skillnaderna mellan kommunerna var återigen stora och i dem skedde ingen förändring under åren 2001–2010. Andelen för dem som studerade helt i en grupp inom den allmänna undervisningen var större i de mindre kom-

munerna, medan åter studier i en specialgrupp accentuerades i de större kommunerna. På detta resultat kan delvis inverka det, att i fråga om de svåraste handikappen och inlärningssvårigheterna har specialundervisningen koncentrerats till de största kommunerna.

### Individualisering av lärokurserna har blivit vanligare – för över 7 procent av 9-klassisterna i den grundläggande utbildningen har åtminstone några lärokurser individualiserats

De elever som flyttats till specialundervisning studerar den grundläggande utbildningens allmänna lärokurs eller deras lärokurser individualiseras delvis eller helt. Undervisningen av svårt handikappade har ordnats enligt verksamhetsområden. Vid revisionen observerades, att en delvis individualisering av lärokurserna, dvs. av vissa läroämnen, har blivit avsevärt vanligare under åren 2001–2010. Till en del är bakgrunden till utvecklingen att andelen för specialelever som fullgör en helt individualiserad lärokurs har minskat något. Lagstift-



FIGUR 5 Andelen för i den allmänna undervisningen helt integrerade specialelever av eleverna inom specialundervisning per åldersgrupp på årsklasserna 1–9 åren 2001–2010 enligt året för påbörjande av studierna.



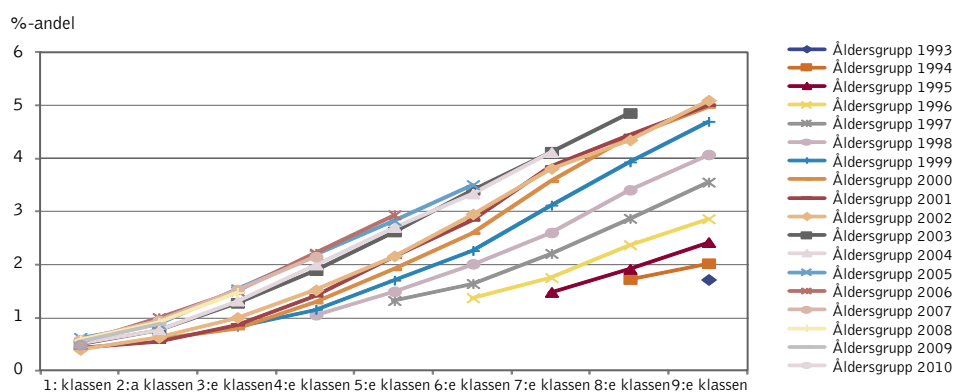
ningen har reglerat individualiseringen av lärokurserna vidlyftigt. Grunderna för undervisningsplanen av år 2004 ger instruktioner om individualiseringen vid uppgörandet av en plan för ordnande av individuell undervisning (HOJKS), vilket till sin art var ett förvaltningsbeslut. Utöver detta har i grunderna för undervisningsplanen förenhetligats bedömningen av eleverna. Undervisnings- och kulturministeriet fäste också uppmärksamhet vid att en del av ökningen kan bero på, att utbildningens arrangörer agerar i riktning med grunderna för undervisningsplanen, och inte exempelvis längre i samma omfattning har sänkt målsättningarna eller helt befriat eleven från undervisning i något visst eller vissa ämnen. Om detta antagande håller streck, har systemet blivit mer transparent. Emedan uppgifter om de elever i grundläggande utbildning som har fått befrielse inte finns tillgängliga, har det inte varit möjligt att vid revisionen närmare utreda denna fråga.

Eleverna förefaller också att vara i ojämlig ställning i fråga om individualiseringen beroende på åldersgruppen och hemkommunen. I synnerhet i den grundläggande utbildningens avslutningsskede har avsevärda skillna-

der förekommit mellan åldersgrupperna. När år 2001 under två procent av 9-klassisterna i den grundläggande utbildningen fullgjorde en delvis individualiserad lärokurs, hade andelen år 2010 stigit till fem procent (se figur 6). När till denna siffra läggs de elever, för vilka alla lärokurser har individualiserats, nås ca 7,5 procent. Också skillnaderna mellan kommunerna var förhållandevis stora. I de översta tio procenten av kommunerna i fördelningen fullgjordes en delvis individualiserad lärokurs av över 8 procent av niondeklassisterna. En delvis individualisering av lärokurserna var vanligare i de mindre kommunerna.

### Mätt med kommunernas skatteintäkter har förmögenheten inverkat särskilt på de flyttningar till specialundervisning som har gjorts på lindriga grunder

Mätt med kommunernas förmögenhet har skatteintäkterna per invånare haft inverkan på andelen för specialelever, som har varit större i de förmögnare kommunerna. Kommunernas statsandelar per invånare har ock-



FIGUR 6 Andelen för specialelever som fullgör delvis individualiserad lärokurs av eleverna i grundläggande utbildning per åldersgrupp på årsklasserna 1–9 åren 2001–2010 enligt året för påbörjande och avslutande av studierna.

så inverkat, om än mindre, i samma riktning. Kommunernas förmögenhet har inte haft inverkan på andelen för de specialelever, där motivet för flyttningen var allvarigare handikapp. Förmögenheten hade inverkan uttryckligen på de flyttningar som gjordes på lindrigare grunder. Förutom förmögenheten inverkade också det, hur decentraliserat undervisningen hade ordnats. I kommuner där specialundervisningen hade decentraliserats mera, var också andelen för specialelever större. Också detta resultat gällde särskilt dem som flyttats till specialundervisning på lindrigare grunder. Vid revisionen erhöles däremot inte belägg på att andelen elever med främmande modersmål hade haft inverkan på andelen specialelever.

### **Eleverna som fullgjort individualiserad lärokurs visar svagare övergång till studier på andra stadiet och till arbetslivet**

De som fullgjort den grundläggande utbildningen med delvis eller helt individualiserad lärokurs övergår i mindre utsträckning till studier på andra stadiet genast den höst som följer på avslutad grundläggande utbildning. Situationen jämnar ut sig i någon mån den andra hösten efter avslutningsåret. De här eleverna avbryter också oftare än andra studierna på andra stadiet och deras samsättningsituation är svagare fyra år efter det att den grundläggande utbildningen har avslutats. Att beakta specialelevernas svagare sociala bakgrund ändrar inte på detta resultat. Också de regionala skillnaderna i deltagandet i studier på andra stadiet är stora hos eleverna i specialundervisning.

Vid revisionen erhöles ett svagt belägg på att den ökade andelen specialelever hade ökat på övergången till studier på andra sta-

diet och avklarandet av dem. För dem som avslutat den grundläggande utbildningen år 2006 med delvis individualiserad lärokurs var situationen något bättre jämfört med dem som avslutat grundskolan åren 2004 och 2009.

### **Tillförlitlig information om tillräckligheten för specialundervisningens resurser saknas tills vidare**

Vid revisionen observerades, att antalet lärare i specialundervisningen inte har ökat i samma förhållande som antalet specialelever. Resultatet förklaras delvis av att det ökade antalet flytt till specialundervisning huvudsakligen har berott på lindrigare inlärningssvårigheter, varvid behovet av stöd i allmänhet inte är lika stort som i fråga om svårare handikapp och inlärningssvårigheter. Skillnaderna mellan kommunerna var emellertid förhållandevis stora. Som ett problem kvarstod att information om stödets faktiska volym inte finns tillgänglig, varför det är omöjligt att helt tillförlitligt bedöma om resursökningen har svarat mot det ökade behovet av stöd.

### **Statistikföringen angående specialundervisningen är bristfällig**

Statistikföringen angående specialundervisningen har varit bristfällig. Den statistik som infördes år 2011 gjorde statistiken mindre detaljerad och försämrade situationen ytterligare. För att det i fortsättningen ska vara möjligt att tillförlitligt utvärdera specialundervisningens effekter och verkningsfullhet, behövs individbaserade uppföljande data och mer detaljerad information om det, hur

mycket och hurudan specialundervisning eleverna har fått. Över 10 procent av lärarna i den grundläggande utbildningen meddelar specialundervisning, varför det borde finnas användbar information om verksamhetens resultat.

Ovan beskrevs hur delvis individualisering av lärokurserna har ökat klart från början av 2000-talet. I nuläget fås statistisk information om lärokurserna inte längre per årsklass utan endast om hela låg- eller högstadiets sammantagna volymer. Exakta statistiska data om det, hur många av dem som avslutat den

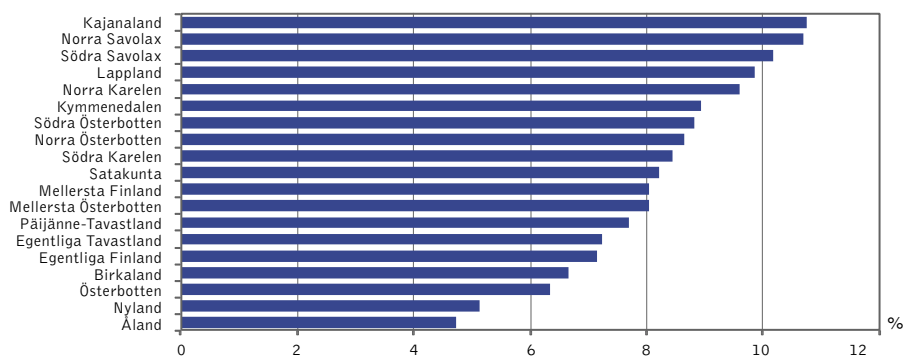
grundläggande utbildningen har fullgjort en individualiserad lärokurs finns inte, och har inte funnits tillgängliga. Dessa brister är problematiska också ur synvinkeln för en internationell jämförelse.

Också statistiken angående specialundervisningens resurser är bristfällig. I samband med den senaste publicerade statistiken om undervisningsgrupper publicerades inte längre gruppstorlekarna inom specialundervisningen. Sålunda är den senaste tillgängliga informationen från år 2008.

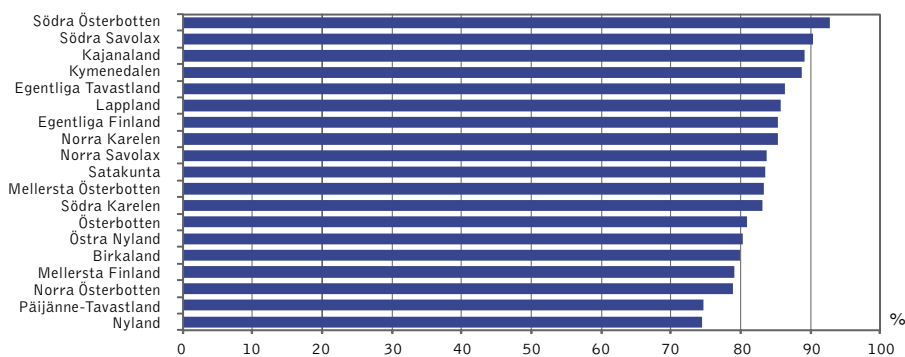
## 5.3 Regionala skillnader i servicebehoven

Både vid revisionen av rehabiliteringen och av specialundervisningen (kapitlen 5.1 och 5.2 ovan) framgick för det första, att avsevärda regionala variationer förekommer i verksamhetsformerna och förfarandena. Som ett med tanke på verkningsfullheten och förvaltningsförmågan ännu allvarligare problem visade sig, att de regionala skillnaderna nå både vad rehabiliteringen och specialun-

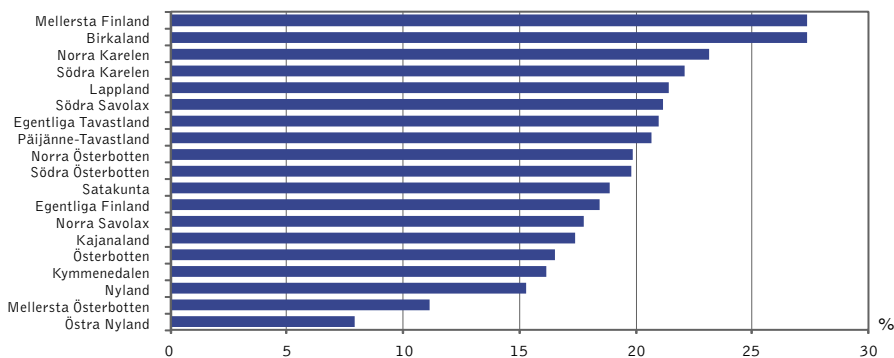
dervisningen beträffar är förhållandevis stora. Exempelvis var skillnaden mellan landskapen i andelen för invalidpensionärer av befolkningen i arbetsför ålder som störst över dubbelt upp (figur 7). De regionala variationerna var stora också exempelvis i hur specialelever som fullgjort delvis individualiserad lärokurs övergått till studier på andra stadiet (figur 8) och till arbetslivet (figur 9).



FIGUR 7 Andelen för invalidpensionärer (%) av personer i arbetsför ålder (15–64 år) år 2010



FIGUR 8 Andel (%) för studerande på andra stadiet år 2007 av dem som avslutat den grundläggande utbildningen år 2006 med delvis individualiserad lärokurs



FIGUR 9 Andel (%) arbetslösa på hösten 2009 av dem som avslutat den grundläggande utbildningen år 2006 med delvis individualiserad lärokurs

Enligt de utförda revisionerna ges service-behov, effekterna och verkningsfullheten inte särdeles stor betoning som grund för rik-tande av resurser och finansiering. I rehabili-tering rår ingen korrelation mellan rehabiliteringsvolymerna och insjuknings-benägenheten, trots att det kunde antas att man i regioner där insjukningsbenägenheten är hög försöker rehabilitera så mycket som möjligt. Systemet för finansiering av speci-alundervisning baserar sig åter på antagan-

det, att behovet av specialundervisning inte varierar mellan kommunerna eller regionalt. Ändå kunde bl.a. vid denna revision kon-stateras ett samband mellan den socioeko-nomiska bakgrunden hos befolkningen i ar-betsför ålder och behovet av specialunder-visning. I regioner där den socioekonomis-ka bakgrunden hos befolkningen i arbetsför ålder är svagare, förefaller också behovet av specialundervisning att vara större.

## 6 Trafiksäkerheten

### Slutledningar och ställningstaganden

Trafiksäkerheten har förutom en human dimension också en betydande samhälls- och statsekonomisk betydelse. I Finland omkom år 2013 i trafikolyckor 354 personer. Om antalet skadade finns inte lika täckande statistik, men enbart i vägtrafiken var de enligt den officiella statistiken 7 931 år 2011. De samhällseliga kostnaderna för dödsfall och skadefall har på senare tid uppskattats till 4–5 miljarder euro per år. Statsförvaltningens kostnader för upprätthållande och främjande av trafiksäkerheten är åtminstone 200 miljoner euro per år. Att förbättra trafiksäkerheten anses också framöver viktigt bl.a. av etiska skäl. Den ekonomiska nyttan av en främjad trafiksäkerhet är lägre olyckskostnader, och beroende på de främjande åtgärderna och hur de lyckas kan den vara avsevärt stor. Det är därför i ekonomiskt avseende viktigt att statens resurser riktas på åtgärder som sänker olyckskostnaderna mest.

En grundtanke i 2010 års ämbetsverksreform inom den statliga trafikförvaltningen har varit att centralisera ett flertal trafiksäkerhetsuppgifter och -funktioner på hög nivå till Trafiksäkerhetsverket Trafi, varvid fördelar av centraliseringen av funktionerna eftersträvas. Den valda huvudmodellen kan på basis av information som fåttts vid revisionen betraktas som motiverad, men man borde inte hasta med att genomföra eventuella förändringar som orsakas hos andra aktörer. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att noggrant utreda den totalekonomiska nyttan och olägenheterna av förändringarna, så att man inte förlorar sådana insikter, kunskaper och verksamhetsmodeller som tidigare har visat sig vara framgångsrika.

För närvarande finns inte tillräcklig information eller goda förfaranden för att nå en situation, där trafiksäkerhetsåtgärderna hade valts bland de från samhällsekonomins synpunkt kostnadseffektivaste åtgärderna. Det vore bra om kommunikationsministeriet skulle utreda exempelvis i samband med ett pilotprojekt rörande trafiksäkerheten, med vilka finansieringssätt man kunde främja att de metoder för att gynna trafiksäkerheten som bedömts vara effektivast till sitt förhållande kostnad/nytta verkställs i högre grad än för närvarande. En splittrad finansiering och begränsningar av de olika aktörernas finansiering har i nuläget hindrat från att välja de bästa metoderna.

Tillståndet för trafiksäkerheten i Finland har vid en europeisk jämförelse bedömts vara på endast medelnivå. Målet har varit att höja Finlands placering, men detta har inte lyckats. Det behövs mera kunskap om det, varför Finland ständigt anses ligga efter länderna med den bästa trafiksäkerheten i Europa.

Revisionsverkets ställningstaganden till trafiksäkerhetsverksamheten bygger på en revision av temat, som blev klar på våren 2013.

**Tillståndet för trafiksäkerheten har förbättrats under en längre tid, men luckor förekommer i data som beskriver tillståndet**

De årliga antalen för dödsfall i trafiken och trafikolyckor har varit viktiga indikatorer som beskriver tillståndet för trafiksäkerheten, om och uppföljningen av dem har också varit den exaktaste. Ändå är också indi-

katorer som följts i mindre grad av betydelse. Exempelvis större åsidosättande av trafikreglerna och en ökad känsla av osäkerhet kan leda till sådana förändringar i människornas beteende som har också ekonomiska verkningar.

De statistikförda antalen årliga dödsfall i trafiken och trafikolyckor har i alla trafikformer sjunkit klart på lång sikt, varför man kan anta att därigenom också inbesparingarna i olyckskostnaderna har varit förhållandevis stora. Antalet statistikförda årliga dödsfall och olyckor har varit klart större i vägtrafiken än i övriga trafikformer.

Täckningsgraden för statistiken över antalet olyckor och de av dem orsakade personskadorna är emellertid inte på samma nivå för alla trafikformer. Exempelvis alla självmord, sjukdomsattacker eller misstankar om sådana som har inträffat i trafikmiljö samt personskador som drabbat fotgängare framgår inte klart av statistiken, emedan alla inte har definierats som trafikolyckor. För beredningen av samhällspolitiken vore det emellertid motiverat att veta, hur stora antalen i olika trafikformer inträffade dödsfall och personskador är totalt, vilka orsaker de beror på samt vilka som beror på t.ex. trafiken eller trafikförhållandena och vilka åter av faktorer som är oberoende av dessa. De självmord, sjukdomsattacker eller misstankar om sådana som inträffar i alla trafikformer har inte statistikförts enhetligt. Antalet fotgängare som faller och halkar på vägarna är på årsnivå rentav 300 000. Dessa personskador borde ägnas större uppmärksamhet, emedan också de leder till en mängd olika olägenheter och kostnader. Även om man skulle anse, att dessa inte till alla delar i sista hand är ett ansvar för kommunikationsministeriet, borde detta ändå följa med situationen och ta initiativ för att medvetandegöra och hantera problemet.

## Har de hittills valda åtgärderna för främjande av trafiksäkerheten varit de effektivaste med tanke på samhällsekonomin?

Exakt och övergripande information om trafiksäkerhetsverksamhetens lönsamhet och effektivitet finns inte att tillgå. Alla aktörer på trafiksäkerhetsbranschen specificerar inte sin resursanvändning exakt på trafiksäkerhetsverksamhet och andra aktiviteter. Exempelvis med trafikledshållningen förenade åtgärder av olika slag görs bl.a. för att göra trafiken smidigare och inte bara av trafiksäkerhetsskäl.

För närvarande finns inte tillräcklig information eller goda förfaranden för att nå en situation, där trafiksäkerhetsåtgärderna hade valts bland de från samhällsekonomin synpunkt kostnadseffektivaste åtgärderna. En splittrad finansiering och begränsningar av de olika aktörernas finansiering har varit ett hinder för att välja kostnadseffektiva metoder. Det vore bra om kommunikationsministeriet kunde utreda, om för detta kunde finnas på finansiella lösningar, vilka främjar kostnadseffektivitet i främjandet av trafiksäkerheten.

## Varför anser vi oss ständigt ligga efter de vad trafiksäkerheten angår främsta länderna i Europa?

Bedömningen har gjorts, att det framöver kommer att bli allt dyrare att åstadkomma att trenden med färre dödsfall i trafiken och trafikolyckor fortsätter. Den nuvarande nollvisionen beträffande dödsfall i trafiken kan och bör på sitt sätt motiverat betraktas som ett slags långsiktigt mål, i vars riktning verksamheten kan planeras, om en snabb målpuppfyllelse inte eftersträvas bokstavligen till vilket pris som helst.

Det nationella trafiksäkerhetsmål som beskriver Finlands internationella placering borde framställas mer entydigt än hittills och uppföljningen borde harmoniera med målet. Finlands placering i den relativa jämförelsen av dödsfall i trafiken i Europa har varit på medelnivå räknat per invånare (11:e plats), men tämligen god räknat per körda kilometer (4:e plats). Detta kan tyda på, att körsätten och också andra faktorer som inverkar på trafiksäkerheten trots allt är synnerligen goda jämfört med andra länder, och att man genom dem inte enkelt kan påverka för att förbättra trafiksäkerheten. Det behövs mera kunskap om det, varför Finland ständigt anses ligga efter länderna med den bästa trafiksäkerheten i Europa och med vilka faktorer man kunde ha de största möjligheterna att inverka på tillståndet för trafiksäkerheten i Finland.

Statsrådets principbeslut om förbättrande av vägtrafiksäkerheten och dimensioneringen samt riktandet av statens finansiella resurser har varit alltför åtskilda från varandra. Statens begränsade resurser borde framöver inriktas på att verkställa metoder för att främja trafiksäkerheten vilka visat sig vara kostnadseffektiva i fråga om förhållandet kostnad/nytta. Till detta anknyter det ovan nämnda behovet av bättre information.

### **Förnyelsen av trafiksäkerhetsförvaltningen bör fortsättas men utan att tidigare goda förfaranden äventyras**

Med de senaste årens omorganiseringar av den offentliga förvaltningen har man för sin del gått in för att också förbättra trafiksäkerhetsverksamhetens lönsamhet och effektivitet.

Sådana är den år 2010 genomförda ämbetsverksreformen inom den statliga trafikförvaltningen och den år 2012 beslutade reformen av polisens förvaltningsstruktur. En grundtanke i 2010 års ämbetsverksreform inom den statliga trafikförvaltningen har varit att centralisera ett flertal trafiksäkerhetsuppgifter och -funktioner på hög nivå till Trafiksäkerhetsverket Trafi, varvid fördelar av centraliseringen av funktionerna eftersträvas. Det är naturligt, att Trafiksäkerhetsverket Trafi framöver har möjligheter att påverka och delta i alla sådana ärenden, som har stor inverkan på tillståndet för trafiksäkerheten och på verksamheten generellt. Den valda modellen kan på basis av information som fås vid revisionen betraktas som motiverad.

Strävandena att effektivera och tydliggöra arbetsfördelningen och organiseringen av trafiksäkerhetsverksamheten har delvis blivit på hälft. Arbetsfördelningen mellan Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket Trafi måste ännu klargöras. Dessutom har verkningarna av nya arrangemang på andra aktörer inte ännu granskats tillräckligt. Eventuella beslut om förändringar borde emellertid inte fattas för nyttan med de gamla strukturerna och behoven av förändringar har utvärderats med omsorg. I motiveringarna till ändringsbeslut borde man inte begränsa sig till att enbart betrakta administrativa inbesparingar, utan man borde försöka utvärdera ock beakta också inverkningarna på tillståndet för trafiksäkerheten och den eventuella samhällliga nyttan och olägenheten av förändringar av tillståndet.

Revisionsverket anser det vara viktigt, att en så aktuell och mångsidig information som möjligt om trafiksäkerheten effektivt förmedlas till statsrådets beredning av politiken.



# 7 Styrningssystemens funktionsduglighet och en god hantering av statens egendom

## 7.1 Strategisk styrning och samordning vid statsrådet

### Slutledningar och ställningstaganden

Arbete med att utveckla den strategiska styrningen vid statsrådet har bedrivits särskilt under de senaste årtiondena. Trots positiva drag i utvecklingen behöver samordningen av styrningsprocesserna och definieringen av ansvaren alljämt utvecklas och preciseras. Den planering och administrering av verksamheten som sker i form av den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet (HOT) har närmast sig författningsberedningen. På det praktiska planet behövs ett ännu närmare samarbete mellan statsrådets kansli och finansministeriet. Målet borde vara en enhetlig strategiprocess och ett strategidokument, som knyter samman de åtgärder som förutsätts av de centrala reformerna i regeringsprogrammet och de omriktanden av resurserna som dessa kräver.

När regeringsperioden bytte avstod man från politikprogrammen p.g.a. den kritik som hade riktats mot dem. Sedermera har i samband med utvecklingsarbetet framförts fler alternativ för programmatiskt genomförande av regeringens tväradministrativa spetsprojekt. De har inte ännu konkretiserats till trovärdiga koordineringsverktyg. De nuvarande koordineringsförfarandena vid statsrådet bygger i stor utsträckning på ansvarsåläggandet och uppföljningen av åtgärderna i

den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet (HOT) samt på kanslichefsmötet och det s.k. HOT -nätverket. Om det, hur dessa samordningsmekanismer har fungerat, fås tillförlitlig information först mot slutet av regeringsperioden. På basis av de observationer som har gjorts vid revisionsverkets revisioner och uppföljningar kan man anta att den nuvarande praxis är otillräcklig i synnerhet ur synvinkeln för ledning av horisontella politikhelheter. Behovet av en starkare form av koordinering som ersätter politikprogrammen förefaller uppenbart.

Tillämpningar av kunskapsbaserad ledning har varit en central utgångspunkt i utvecklandet av arbetssätten vid statsrådet. En stärkning av den politiska styrningen ökar ofrånkomligt spänningarna mellan sakkunnigberedningens på tidigare undersökningar stödda kunskapsdanande och det politiska värdedanandet. De friktionsfaktorer som yppat sig i beredningen av betydelsefulla reformer avspeglar en ovisshet angående de skilda aktörernas roller. Det är därför särskilt viktigt att definiera rollerna så, att det politiska viljedanandet och de sakkunnigas roll hålls klart åtskilda från varandra. Detta förutsätter att också de politiska stabernas roller och verksamhetssätt definieras.

Förutsättningarna för en övergripande styrning vid statsrådet försvagas av att en konsekvent styrningspolitik saknas. För när-

varande har statsrådet inte någon övergripande, klart definierad styrningspolitik. Riktlinjer för hur olika styrningsverktyg används på centrala områden av politiken skulle förbättra både uppgörandet och verkställandet av lagstiftningsplanen och en jämförelse mellan alternativa styrningsverktyg. Då kan ställning tas också till det, i vilka fall och med hurudana tillämpningar det är av nöden att tillgripa ett starkt programmatiskt verkställande vid förverkligandet av ett mångdimensionerat och horisontellt politiktema.

## Mångförgrenat utvecklingsarbete

Centrala instrument för den politiska och strategiska styrningen under de föregående regeringsperioderna var bl.a. strategidokumentet för genomförande av regeringsprogrammet (HSA) och politikprogrammen. Med hjälp av politikprogrammen strävade man efter att stärka verkställandet av regeringens viktigaste omfattande reformprojekt och säkerställa det behövliga samarbetet och samordningen över förvaltningsgränserna. Vid revisionen<sup>42</sup> angående politikprogrammen konstaterades, att med hjälp av programmen hade skapats en kultur av horisontellt samarbete och nätverk som överstrider sektorgränserna. Programmen visade sig emellertid vara ett alltför svagt verktyg för integreringen av ekonomin och planeringen av verksamheten. De representerade de facto inte regeringens politiska prioriter och kunde inte sammanföra de behövliga resurserna för genomförande av nya

åtgärder. I sammanfattningen konstaterade revisionsverket, att det i enlighet med den ursprungliga planen behövs mycket starkare programmatiska verktyg för att säkerställa koordineringen och en effektiv styrning. Vid uppföljningen<sup>43</sup> av revisionen av politikprogrammen kartlades nuläget för den strategiska styrningen och samordningen vid statsrådet. I syfte att utveckla den strategiska styrningen har verkställts flera utvecklingsprojekt.

I KOKKA<sup>44</sup> -projektet ägnades särskild uppmärksamhet åt beröringspunkterna mellan och integreringen av ramstyrningen av statsfinanserna och regeringens strategiprocess. I projektets rapport<sup>45</sup> konstateras att När strategiska politikhelheter organiseras över förvaltningsgränserna kan användas olika verksamhetsmodeller, där förvaltningsövergripande politikprogram alljämt är ett av alternativen. I rekommendationerna betonas ett politikprogram som är starkare än tidigare och å andra sidan också "lättrörligare" dvs. har förmågan att omvandlas. Som en del av projektet genomfördes också POVI -projektet<sup>46</sup>, som drog upp riktlinjer för ett bättre kunskapsunderlag i regeringens beslutsfattande. Projektet byggde på tankar om ledning av kunskap och ledning med kunskap som grundval för regeringens beslutsprocesser. Det viktigaste med tanke på styrningsverktygen var förslaget om att för regeringsperioden ska godkännas en forsknings- och utvärderingsplan. En sådan togs i användning under denna regeringsperiod.

Finansministeriet tillsatte i slutet av år 2011 KEHU -projektet<sup>47</sup>, där ett mål var att göra

<sup>42</sup> SRV revisionsberättelse 212/2010

<sup>43</sup> SRV Uppföljningsrapport 12.4.2013 (11/54/2009)

<sup>44</sup> Utvecklingsprojekt om tillvägagångssätten för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet

<sup>45</sup> Ledningen av regeringspolitiken på 2010-talet – Redskap för ett effektivare strategiskt arbete. Statsrådets kanslis publikationsserie 15/2011

<sup>46</sup> POVI = projektet för en effektivitetsbedömning av politikåtgärder

<sup>47</sup> KEHU = projektet för att reformera centralförvaltningen

statsrådet till en sammanhållen enhet genom att göra det strukturellt och resursmässigt till en enda organisation i stället för de administrativt självständiga ministerierna. I sitt utlåtande till projektet ansåg statsrådets kansli det vara viktigt, att till stöd för regeringens övergripande ledning skapas väl samordnade processer och att målet är ett enda strategibeslut, som skulle ersätta principbesluten och de särskilda strategierna. Enligt utlåtandet bör som stab för det sammanhållna statsrådet bildas ett nytt centraliserat strategiskt expertsekretariat, som skulle sammanföra kunnskap från finansministeriet, statsrådets kansli och statsrådets Controller -funktion. Hinder på vägen för grundande av ett enhetsämbetsverk för statsrådet förefaller att vara förutom komplicerade juridiska problem också hämskor som har att göra med förvaltningsstraditionerna och verksamhetskulturen.

I anknytning till projektet för att reformera centralförvaltningen har finansministeriet tillsammans med statsrådets kansli och Sitra igångsatt projektet *Governments for the Future*. I det internationella referensprojektet söks lösningsalternativ och bästa praxis för centrala utmaningar för utvecklandet. Sådana är från finländsk synpunkt att skapa en närmare sammankoppling mellan de politiska och ekonomiska styrningsprocesserna, säkerställa tväradministrativa effekter och mer systematiskt utnyttjande av kunskap i statsrådets beslutsfattande. Som efterföljare till produktivhetsprogrammet inleddes för den innevarande regeringsperioden statens effektivitets- och resultatprogram (VATU). Avsikten är att klargöra statsförvaltningens kärnuppgifter och kartlägga möjligheterna till strukturella reformer. Ett delprojekt i programmet är att "förbättra verkkningsfullheten och resultatrikheten i regeringens strategiprocess".

Som en med tanke på den strategiska styrningen och horisontella beredningen betydelsefull reform kan betecknas den ändring i lagen om statsrådet, enligt vilken den tidigare i reglementet för statsrådet nämnda förpliktelsen till inbördes samarbete mellan ministerierna nu skrevs in i lagen (88/2012).

Förändringen motiverades bl.a. med att problem som beror på bristfälligt samarbete kan yppa sig som problem med författningsberedningens kvalitet och problem med verkkningsfullheten när lagstiftningen verkställs. I samband med lagändringen ändrades också reglementet för statsrådet så, att till kanslichefernas uppgifter fogades att ansvara för anordnandet av tjänstemannasamarbetet tillsammans med övriga ministerier.

Under denna regeringsperiod togs i användning nya slags verktyg till stöd för regeringsprogrammets genomförande. Regeringens strategidokument (HSA), som använts under de föregående regeringsperioderna, ersattes med den mer komprimerade strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet (HOT). Med den strävas efter att precisera de centrala målsättningarna, spetsprojekten och beredningsansvaren för regeringsprogrammets tyngdpunktsområden till strategiska tväradministrativa politikhelheter. Den nuvarande HOT bygger på tre i regeringsprogrammet nämnda tyngdpunktsområden och på ett formellt tväradministrativt ansvarsåläggande angående dem.

Vid sidan av HOT betraktas som ett centralt koordineringsverktyg det förnyade kanslichefsmötet och ministeriernas s.k. HOT -nätverk. Hur mer omfattande projekt framskrider följs med vid kanslichefsmötet och även i ministerarbetsgrupper. Kanslichefsmötet är redan befäst som institution, men under denna regeringsperiod har på dess agenda allt mer betonats särskilt strategiska tväradministrativa frågor och bered-

ningen av ärenden ur horisontellt perspektiv. Den andra koordineringsprocessen bygger på det av statsrådets kansli ledda HOT-nätverket dvs. kontakter mellan vid ministerierna utsedda kontaktpersoner. De projekt som ingår i regeringens strategiska verkställighetsprogram genomförs och följs upp med ett förfarande som i stor utsträckning påminner om det tidigare ansvarsåläggandet och uppföljningen i HSA.

## Styrningspolitiken kräver tydliga linjedragningar

Utvecklingsarbete i syfte att effektivera den politiska styrningen och regeringsprogrammets verkställande bedrivs i flera omfattande projekt. Projektens målsättningar och även delprojekten är delvis överlappande. Av denna anledning har finansministeriet utarbetat ett särskilt uttalande för att klargöra projektens inbördes förhållande och ettvarts särskilda roll och fokus. Utvecklingsarbetet är på hälft och förutsätter koordinering av beredningen. De slutliga förslagen håller först på att utformas, varför några särskilt gedigna bedömningar av resultaten inte kan framföras i detta skede.

Den i centralförvaltningsprojektet framförda tanken på ett statsrådsämbetsverk kan om den förverkligas underlätta lösningen av problemen med den tväradministrativa samordningen. Informationer om att reformarbetet har komplicerats ger anledning att anta, att det ännu är väg kvar till målet. Å andra sidan är inte heller strukturella reformer tillräckliga för ett effektivt verkställande av de tväradministrativa tyngdpunkterna under regeringsperioden. Oberoende av de slutliga resultaten av och förslagen från centralförvaltningsprojektet kan man anta, att vid sidan av strukturella lösningar behövs sär-

skilda koordinerande processer och befästa förfaranden för att säkerställa ett behärskat förverkligande av mångfasetterade politikområden.

En slutledning av revisionen av politikprogrammen var, att programmets verkställande inte var knutet till riktandet och dimensioneringen av anslagen. Nu har i det nya HOT -dokumentet skrivits in målsättningarna för ettvarvt strategiskt tyngdpunktsoområde samt de åtgärder dvs. spetsprojekt som förverkligar målsättningarna, ansvarsministerierna och projektets finansieringssituation. Med hjälp av finansieringssymboler kan beskrivas, för vilka projekt resurserna utökas under regeringsperioden, vilka åtgärders resurser som tryggas med omriktanden och var inbesparingar kan göras. HOT godkändes i regeringens budgetförhandling samtidigt med anslagsramen och budgetförslaget för år 2012.

Under innevarande regeringsperiod har samarbetet mellan finansministeriet och statsrådets kansli ökat. Vid SRV:s revision av förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet<sup>48</sup> konstaterades att i sin nya form är regeringens strategiska verkställighetsplan ett steg i rätt riktning mot att mellan målsättningarna och anslagen skapas ett närmare, transparentare samband. Vid revisionen fästes positiv uppmärksamhet vid det stora antalet i HOT presenterade omriktanden och anslagsnedskärningarnas transparens. Finansministeriets instruktion om beredning av ramen beaktar för sin del HOT-dokumentet i dess nya form.

Vid revisionen iaktogs emellertid, att på det praktiska planet sker beredningen av regeringens strategisession på två separata spår. På det ena spåret fanns den av SRK påbörjade beredningen och koordineringen med alla ministerier. HOT -samarbetsnätverket och kanslichefsmötena. På det andra

<sup>48</sup> SRV revisionsberättelse 17/2012

spåret fanns den av finansministeriet inleda substansberedningen av finansfrågorna på olika avdelningar. Dessutom gjorde ministerierna, särskilt arbets- och näringsministeriet, sin egen beredning på ett tredje spår. Finansministeriets processuella samordning räcker således inte, utan sektorministerierna har ansvaret för samordningen av finansieringen av de tväradministrativa spetsprojekten. Som fortsättning på de positiva dragen i utvecklingen behövs följande steg. Målet borde vara en enhetlig strategiprocess och ett enhetligt dokument, som samtidigt knyter samman åtgärderna i de centrala reformerna i regeringsprogrammet och de behövliga omriktandena av resurserna.

Den nuvarande strategiska verkställighetsplanen är närmast en lättare version av HSA och angående prioriteterna presenteras inte egentliga programmatiska verkställighets sätt. Å andra sidan kan man i dokumenten och verkställighetssätten om man så önskar finna helheter som påminner om politikprogrammen. Exempelvis den första "stolpen" innehåller det "Tväradministrativa programmet mot utslagning, fattigdom och hälsoproblem", som vissa anser att till sin struktur påminner om ett politikprogram. Där saknas emellertid många koordinerande element i politikprogrammen.

Från politikprogrammen avstod man alltså helt vid den nya regeringsperiodens början, trots att om saken inte fattades något egentligt beslut eller någon politisk diskussion fördes. Beslutet baserade sig i stor utsträckning på den kritik som riktats mot programmen. I princip hade alternativen med ett programmatiskt verkställande kunnat användas också i verkställandet av det nya regeringsprogrammet, men man hann inte utprova nya slags programkoncept under den tid då regeringsprogrammet och verkställighetsplanen utarbetades. Sålunda fick inte heller de alternativ som presenterats i KOKKA -pro-

jektets rapport några konkreta tillämpningar.

I verkställandet av regeringsprogrammet och tväradministrativa politikområden finns för närvarande inte i användning verktyg som ersätter politikprogrammen. Den nuvarande strategiska verkställighetsplanen (HOT) jämte uppföljningsförfaranden, kanslichefsmötena i ny form och de koordinerande ministrarna utgör den verktygslåda som används i verkställandet och den horisontella samordningen av regeringsprogrammet.

Att politikprogrammen avstått från upplevs emellertid som en betydande förändring i den horisontella koordineringen mellan ministerierna. Observationerna vid uppföljningen av politikprogrammen tyder på att de nuvarande samordningsförfarandena är svagare än de som använts i politikprogrammen, även om koordineringen av också dem var bristfällig. Den positiva utveckling som skett i samordningen av regeringsprogrammet och ramförfarandet innebär egentligen inte koordinering av innehållet i de tväradministrativa politikområdena. Finansministeriets koordinering begränsar sig närmast till rollen av initiativtagare och verkställare. Som uppgift för sektorministerierna kvarstår att genom ett inbördes samarbete verkställa regeringsprogrammets målsättningar och de tväradministrativa spetsprojekten.

Enligt den ursprungliga modellen var syftet med politikprogrammen att stärka regeringens förmåga att styra verkställandet av regeringsprogrammet effektivare än förut, att knyta samman processerna i planeringen av verksamheten och ekonomin vid genomförandet av reformer och att säkerställa att de olika förvaltningsområdenas åtgärder var likriktade och samstämmiga. Målsättningarna är alltså aktuella och arbetet bör därför fortsättas med att definiera och ansvarsålägga processerna i statsrådets strategiska styrning och den operativa ledningen. I den nuvarande praxis förekommer uppenbara bris-

ter uttryckligen i fråga om den horisontella samordningen av beredningen och verkstäl- landet.

I utvecklandet av den strategiska styrning- en vid statsrådet accentueras särskilt utma- ningarna i utvecklandet av processerna, för- farandena och förutsättningarna för informa- tionsledning och ledning med kunskap. Den i bruk tagna forsknings- och utvärderings- planen till stöd för faktaunderlaget för reger- ingsprogrammets verkställande och de pro- jekt som ingångsatts med den kan ge viktiga tillskott till verktygen för ledning med kun- skap. Under regeringsperioden har emeller- tid synts tecken på problem med att förmedla expertkunskap till underlag för det politiska beslutsfattandet. Trots att det är fråga om ett delvis permanent spänningstillstånd mellan den politiska värdebildningen och de av ex- pertkunskapen erbjudna "utforskade" alter- nativen, uttrycker det oförutsebara i bered- ningsprocesserna också de problem som fö- rekommer i sätten att tillämpa informations- ledningen.

När styrningsmodellerna förändras ver- kar det politiska beslutsfattandets och sak- kunnigberedningens roller att i någon mån ha fördunklats. Processerna i den strategis- ka ledningen vid statsrådet behöver alltså preciseras. Särskilt viktigt är att från var- andra åtskilja den politiska värdebildning- ens och sakkunnig- och tjänstemannaber- edningens roller. Det politiska ledarskapet ba- serar sig på ett så gediget kunskapsunderlag som möjligt, men dess uppgift är att definiera klara politiska målsättningar och linjedrag- ningar, som också besluten om allokering av resurserna och ramberedningen bygger på. Tjänstemännens uppgift är att sammanställa ett mångsidigt kunskapsstoff i åskådlig och användbar form och på basis av det ställa förslag till alternativ för hur målsättningarna kan uppnås, och om dem utarbeta jämförba- ra kalkyler och bedömningar som skärskådar

nyttorna och kostnaderna. En särskild fråga är de politiska stabernas dubbla roller. Hu- vudprincipen borde ändå vara, att staberna inte leder den egentliga sakkunnigbered- ningen, men kan fungera exempelvis som styrgrupper för regeringens betydande pro- jekt och program. Tillämpningarna av infor- mationsledning borde utvecklas på statsrå- dets nivå så, att det blir enklare att balanse- rat definiera de olika aktörernas roller. Mål- sättningen borde vara, att när den politiska styrningen stärks också processerna i tjänste- mannaberedningen och utvärderingen är så klara och behärskade som möjligt.

En central utvecklingstrend i utvecklandet av styrningsförfarandena vid statsrådet är ut- vecklandet av en målmedveten styrningspo- litik. Det vore fråga om övervägda riktlinjer för användningen av olika styrningsmedel och de skulle omfatta såväl normstyrning, ekonomisk styrning, informationsstyrning som den styrning som sker genom enhetliga datasystem. Regeringen skulle dra upp rikt- linjerna för på vilka grunder och hur de olika alternativa styrningsformerna används, och vid behov definiera de omständigheter och målsättningar i regeringsprogrammet, där en alternativ styrningsform eller en övervägd kombination av dem bäst kan alstra de åsyf- tade samhällliga verkningarna. Härvid tas ställning också till det, vilka prioriteter eller åtgärdshelheter i regeringsprogrammet som bäst kan förverkligas med programmatiska strukturer och processer. I samband med lin- jedragningarna angående styrningspolitiken kan tidigare forskningsdata och sakkunnig- bedömningar stärka ledningen med kun- skap. Samtidigt blir diskussionen om styr- ningssättens funktionsduglighet mer trans- parent. För närvarande beslutar statsrådet inte klart om styrningspolitiken som helhet. Detta upprätthåller för sin del gamla struk- turer och handlingsmodeller också i valet av styrningssätt.

## 7.2 Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde

### Slutledningar och ställningstaganden

Vid revisionen utvärderades, hur goda förutsättningar styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde ger för att konstatera resultat och ansvar i verksamheten. På basis av revisionen är styrningssystemets grunder och utgångspunkter goda, men det finns ännu rum för förbättring i systemets funktionsduglighet. En särskild utmaning för planeringen, ledningen och rapporteringen är måluppställandet, som inte lätt möjliggör en uppföljning av måluppfyllelsen.

### Det nya planeringssystemets grund är i skick

Ministeriet har nyligen förnyat sin strategiska planering genom att avstå från det mångåriga strategidokumentet och övergå till årligen fastställda strategiska prioriteter och linjeringar som gäller fem år framöver. Något särskilt strategidokument finns inte. De strategiska linjeringarna har kopplats nära samman med den övriga verksamheten och processen för planering av ekonomin, vilket är positivt. Å andra sidan är det svårt att på basis av dokumenten se sambandet mellan de strategiska målen och resursanvändningen. I sig är det positivt, att de strategiska linjeringarna och resursplaneringen har sammanförts i samma dokument och process. Möjligheten att utvärdera och följa upp målsättningarna på den strategiska nivån är inte särskilt god.

Ministeriets planeringssystem har beskrivits och instruerats adekvat i handboken om

planering av verksamhet och ekonomi. Ministeriet ger dessutom verksamhetsenheter instruktioner om måluppställandet i verksamhets- och ekonomiplanen samt om resursplaneringen.

### Målsättningarna har uppställts så, att det är svårt att utvärdera uppfyllelsen

I verksamhets- och ekonomiplanen ingår synnerligen många resultatmål och de framställs ofta som funktionella, varför det är svårt att utvärdera hur de har uppfyllts. Mellan målsättningarna och de resurser som krävs för uppfyllelsen råder inte ett klart samband. Budgetförslagets kapitel- och momentstruktur är klar och konsekvent. I budgetförslaget hänvisas emellertid inte till de anslag för eller inkomster från krishantering och civil krishantering som har tagits in i budgetarna på andra förvaltningsområden. Att nämna dem skulle främja transparens och åskådlighet i budgeteringen av tväradministrativa ärenden och bättre än för närvarande beskriva den totala finansiering som verksamheterna förutsätter.

Som en väsentlig brist i budgetförslaget – liksom i verksamhets- och ekonomiplanen – kan betraktas att mätare för utvärdering av målsättningarnas funktionalitet och deras uppfyllelse saknas. Detta är ett problem som beror på karaktären för utrikesförvaltningens verksamhet, och som inte kan läggas till rätta med någon enkel lösning. Ändå måste man ändå kontinuerligt sträva efter att åstadkomma användbara mätare. Ett gott exempel på detta är att vid ministeriet har upp-

ställts som mål att uppställa klara, mätbara målsättningar för hela utvecklingssamarbetet och att dessa ska presenteras i planeringsdokumenten.

## Fortfarande brokighet i praxis för resultatstyrningen

Resultatorgani sationen är vidlyftig och i flera steg och delvis heterogen. Samma resultatstyrningspraxis tillämpas emellertid i hela utrikesförvaltningen. Årligen görs upp över 100 verksamhets- och ekonomiplaner. Beroende på personalens uppgiftscirkulation har alla som deltar i att göra upp planen inte alltid tillräcklig kunskap om processens skeden och styrningsrelationerna, trots den utbildning om saken som ordnas årligen. Detta framhäver vikten av enhetliga förfaranden. Förfarandena i resultatstyrningen är ännu inte helt sammanfallande. Brokighet råder alltså i förfarandena i regionavdelningarnas respons till beskickningarna. Resultatmålen beskrivs närmast verbalt och för dem uppställs i allmänhet inte mätare, varför det kan vara svårt att verifiera måluppfyllelsen. Detta försvagar för sin del utvärderingens kvalitet och transparens. Det rekommenderas att den riskhantering som ingår i VEP-processen skärps. Ministeriet har utrett funktionsdugligheten för systemet för styrning av multilaterala ärenden och har observerat ett flertal brister i det. Problemen i styrningen utgör en risk för uppfyllelsen av de för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik ställda effektmålen, varför missförhållandena borde elimineras så snart som möjligt.

I rapporteringarna om hur resultatmålen uppfyllts bör iaktas enhetliga utvärderingsgrunder i hela utrikesförvaltningen. Att använda samma utvärderingsskala både i den interna och i den externa rapporteringen

vore ett ändamålsenligt sätt att främja informationens jämförbarhet och stöda statens koncernstyrning.

## Författningsberedningen vid utrikesministeriet fungerar

Utrikesministeriet bereder få regeringspropositioner jämfört med det övriga statsrådet. Så gott som alla propositioner baserar sig på internationella fördrag.

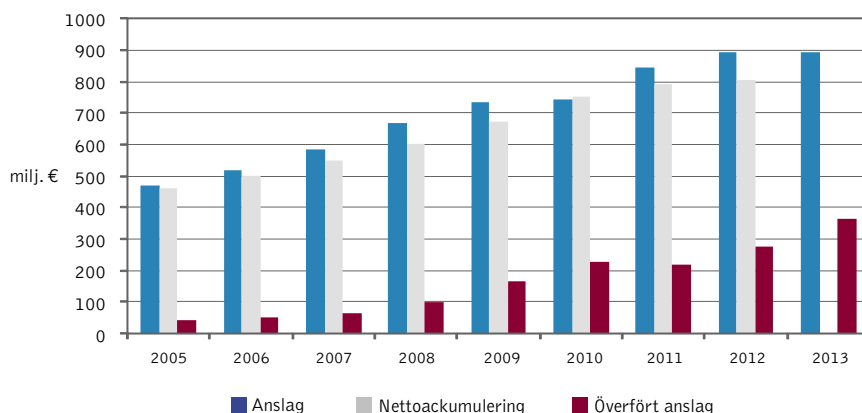
Författningsberedningen vid ministeriet har huvudsakligen ordnats adekvat. Rättstjänstenheten är i central ställning som expertenhet i författningsberedningen och samordnare av verksamheten.

I författningsberedningen är konsekvensbedömningen tillräcklig med beaktande av att för en del av lagpropositionerna är de verkningar som hänför sig till Finland ringa. Orsaks-följdrelationerna bakom verkningarna kunde ställvis föras fram tydligare.

I de regeringspropositioner som lämnas av ministeriet redogörs tämligen täckande för beredningens gång. Det kan rekommenderas, att i detta sammanhang också skulle informeras om eventuella arbetsgruppers sammansättning. Positivt är, att en remissrunda har ordnats angående en stor del av de propositioner som ministeriet har lämnat. Det rekommenderas att utlåtandena specificeras i regeringens propositioner.

Det är skäl att överväga en starkare medverkan från ledningens sida i uppföljningen av och stödet till författningsberedningen. Utrikesministeriet bör också förbättra informationen om pågående och kommande författningsprojekt på sina webbsidor.





FIGUR 10 Anslaget för egentligt utvecklingsarbete, användningen av anslaget (nettoackumulering) samt från föregående år överförd del åren 2005-2013.

## Överföringsposten i anslaget för utvecklingsarbete har ökat

Budgetanslaget för egentligt utvecklingsarbete samt anslagsanvändningen har vuxit avsevärt åren 2005–2012. Anslagsanvändningen har emellertid ständigt varit mindre än det beviljade anslaget, varför överföringsposten har ökat till avsevärd storlek och var i slutet av år 2012 redan 365 miljoner euro eller 41 % av det i budgeten beviljade anslaget. I planeringen och budgeteringen av det årliga anslaget borde bättre än för närvarande beaktas den faktiska användningen av anslaget.

## Ministeriet både leder och verkställer Finlands utvecklingsarbete

Utrikesministeriet ansvarar både för utvecklingspolitiken och för verkställande av utvecklingsarbetet. Organiseringen svarar inte mot den idealiska resultatstyrningsmodellen, där ministeriet ansvarar för utvecklingspolitiken samt för styrningen och över-

vakningen av utvecklingsarbetet och en av ministeriet resultatstyrd enhet verkställer utvecklingsarbetet. Ett alternativ till en sådan integrerad verksamhetsmodell vore, att ett särskilt ämbetsverk skulle sörja för utvecklingsarbetets verkställande. Ämbetsverksmodellen vore nyttig med tanke på bevarandet av tjänstemännens kunskaper och yrkeskunskap. Å andra sidan skulle ämbetsverksmodellen knappast medföra inbesparingar jämfört med nuläget. Dessutom har utrikesministeriet ansett det vara viktigt, att utrikesrelationerna sköts så integrerat som möjligt, vilket talar för det nuvarande organiserings sättet.

Det utvecklingspolitiska handlingsprogrammet förutsätter att ett resultatbaserat synsätt stärks i utvecklingsarbetets förvaltning. Detta förutsätter en mer målinriktad planering och ledning samt uppföljning av resultaten än förut, vilket borde stödas av informationssystemens innehåll. Från utvecklingsarbetsförvaltningens nya ärendehanteringssystem kan fås endast begränsat uppgifter om den finländska utvecklingspolitikens centrala målsättningar och upp-

fyllelsen av dem samt om hur användningen av anslag fördelar sig mellan dessa målsättningar. Utrikesministeriet har i sin användning eller håller på att utveckla också andra informationssystem för utvecklingssamarbetet. Revisionsverket anser det vara viktigt att dataarkivprojektet förverkligas, emedan med dess hjälp för snabbas tillgången på information och dess kvalitet förbättras.

## Redovisningen samt forsknings- och utvärderingsverksamheten bör utvecklas

I revisionsberättelsen för år 2012 gavs en laglighetsanmärkning angående det, att resultatredovisningen inte har ordnats i enlighet med 16 § i lagen om statsbudgeten. Bristerna berodde huvudsakligen på att ministeriet inte har i användning en täckande och kontinuerlig arbetstidsuppföljning och ordentliga arrangemang i den interna redovisningen. Kieku-systemets tillämpning för ekonomiförvaltning torde tas i användning år 2014, men inte ännu Kieku-personalförvaltningens arbetstidsuppföljning. På grund av detta framskrider inte utvecklandet av redovisningen enligt förväntad tidtabell.

Med en centralisering av ministeriets forskningsverksamhet kunde upphandlingsförfarandet i forskningen förenhetligas och användningen av personalresurser effektiviseras. En omorganisering ter sig på många sätt motiverad. Ifall man emellertid vid ministeriet fortsätter med att använda den decentraliserade modellen, bör planerings- och forskningsenhetens styrningsgrepp skärpas och samarbetet och koordineringen mellan de enheter som bedriver forskningsverksamhet förbättras. Ministeriet har inte utvärderingsdata om hur forskningsresultaten har utnyttjats på längre sikt. Enligt revisionen

vore en utvärdering i efterhand ett sätt att klargöra hur forskningsresultaten används och kan utnyttjas.

De bilaterala utvecklingssamarbetsprojekt och -program som är på regionavdelningarnas ansvar utvärderas regelbundet. Rekommendationerna i utvärderingarna har i allmänhet beaktats. Revisionsverket anser ändå det vara behövligt att uppföljningen av resultaten av de vid ministeriet pågående decentraliserade evalueringarna stärks och att en formell process angående detta tas i bruk.

## Rapporteringen bör fokusera på resultat och effekter

Utrikesministeriet rapporterar till riksdagen med utrikesministeriets resultatredogörelse samt en utrikes- och säkerhetspolitisk översikt, vilka ingår i regeringens årsberättelse. I resultatredogörelsens tabellavsnitt utvärderas redogörelseårets resultat mer realistiskt än tidigare, men å andra sidan försvagar obestämtheten i måluppställandet och bristen på tydliga utvärderingskriterier förutsättningarna för att med god kvalitet och transparent utvärdera hur målen har uppfyllts. Den egentliga resultatredogörelsen är som helhet kort och kärnfull och i den behandlas från riksdagens och regeringens synpunkt väsentliga saker. Konkreta resultat och sifferuppgifter presenteras i någon mån. Emellertid kunde mer berättas om resultaten än om verksamheten. Som en brist kan också anses, att om användningen av anslag för olika verksamheter eller om ackumulering av inkomster inte berättas alls. I den utrikes- och säkerhetspolitiska översikten beskrivs huvudsakligen samma saker som i resultatredogörelsen, låt vara mer omfattande och täckande. Tyngdpunkten i översikten ligger vid att beskriva ministeriets verk-

samhet. Inte heller i denna översikt behandlas användningen av anslag, ackumulering av inkomster eller kostnaderna för olika verksamheter.

I den berättelse angående utvecklingspolitiken och -samarbetet för år 2012, som getts som en bilagd berättelse till regeringens årsberättelse, behandlas aktuella teman i utvecklingssamarbetet och berättas med hjälp av konkreta exempel om hur Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete har verkställts under berättelseåret. Om resultaten rapporteras något mera än tidigare, vilket är positivt. Innehållet i berättelsen är delvis överlappande med de uppgifter som lämnats i regeringens årsberättelse.

Man är i färd att avstå från att bereda och lämna berättelsen om utvecklingssamarbetet i samband med årsberättelsen. Den nuvarande lagen som reglerar hur berättelsen om utvecklingssamarbetet ges till riksdagen upphävs och i stället för den stiftas en lag om berättelse om utvecklingssamarbetet, enligt vilken utrikesministeriet kalenderårsvis utarbetar en berättelse om utvecklingssamarbetet.

Förnyelsen av berättelseförfarandet ger en möjlighet att komprimera rapporteringen till riksdagen, eliminera överlappningar i rapporteringen samt betona en rapportering om resultat och samhällliga effekter i stället för en beskrivning av regeringens verksamhet.

## 7.3 Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde

### Slutledningar och ställningstaganden

Vid revisionen (19/2012) av styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde observerades att styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde som helhet är på en god nivå, låt vara att där ännu finns rum för utveckling. I styrningen har numera bättre än tidigare beaktats de åtgärder som har förutsatts i regeringsprogrammet, och de samhällsliga effektmålen på förvaltningsområdet harmonierar med de målsättningar som har uppställts för kärnuppgifterna. Måtarna i fråga om dem och uppföljningen av verksamhetens resultat bör emellertid utvecklas.

Inrikesministeriet har förhållit sig positivt till de omständigheter som har framförts vid revisionen, och ministeriet är också i färd att övergripande förnya sitt lednings- och resultatstyrningssystem samt sin organisation.

### Prioriteterna bör framföras klarare

I de mätare som beskriver resultaten på förvaltningsområdet borde vikt läggas vid förebyggande verksamhet, samarbete med intressegrupperna samt indikatorer som beskriver verksamhetens kvalitet. Faktainnehållet i det budgetförslag som ges till riksdagen bör alltså förbättras liksom även framställningen av sambandet mellan effektmål och anslag. Budgetens informationsvärde och riksdagens beslutsfattande skulle dessutom stödjas av att exempelvis i huvudtitel- eller kapitel motiveringarna skulle finnas en tabell, i vilken har sammanställts de

nettobudgeterade momenten och tillräckliga uppgifter om dessas uppskattade bruttoinkomster och -utgifter. Revisionsverket anser att om detta borde införas riktlinjer i föreskrifterna om uppgörande av budgeten.

De strategiska valen borde ha tydligare samband med den ekonomiska planeringen. Verksamhets- och ekonomiplanerna samt resultatplanerna bör komprimeras och skärpas så, att de klarare utvisar de linjedragningar och prioriteringar som har gjorts på förvaltningsområdet. Vid revisionen observerades, att verksamhets- och ekonomiplanen på inrikesministeriets förvaltningsområde innehöll till sin storleksordning synnerligen varierande målsättningar och åtgärder, av vilka en del klart hörde till den operativa verksamheten. I synnerhet mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen förekom ett behov av att särskilja det strategiska och det politiska beslutsfattandets ansvar på ministerienivå från Polisstyrelsens operativa styrningsansvar. Särskilt inom polisväsendet bör man också lägga större vikt vid att klargöra den inbördes motsvarigheten mellan målsättningar och tillgängliga resurser och vid den interna anslagsfördelningen.

### Styrningssystemens funktionsduglighet bör tryggas när förvaltningen förnyas

Det har gått endast liten tid sedan de tidigare strukturreformerna inom polisväsendet, varför deras verkningar på styrningssystemet inte ännu har kunnat slutligen utvärderas. Personalstyrkan på lednings- och chefsnivå har emellertid inte minskat enligt de

mål som uppställdes för reformerna. I den nu påbörjade Pora III -reformen bör man enligt revisionsverkets åsikt granska också inrikesministeriets samt regionförvaltningsverkens nuvarande polisuppgifter och -resurser. Den polispersonal som har placerats vid regionförvaltningsverken har inte omfattats av Polisstyrelsens resultatstyrning.

Vid Gränsbevakningsväsendet har vid sidan av verksamhets- och ekonomiplanen samt resultatplanen på inrikesministeriets förvaltningsområde gjorts upp egna motsvarande dokument. De är verkets egna ståndpunkter, som den högre myndigheten inte har tagit ställning till. Detta har revisionsverket inte ansett vara som sig bör. Det stora antalet målsättningar som ingår i olika dokument och de olika framställningssätten gör målsättningarna svårtydda. Situationen försvåras också av skillnaderna mellan innehållen i resultatavtalen och ledningsavtalen. Det är därför skäl att inskränka och skärpa dokumentmaterialet i planeringen, och större uppmärksamhet än tidigare bör ägnas åt de för måluppfyllelsen planerade åtgärdernas inbördes viktighetsordning och viktvärde. Det internationella samarbetet har beaktats väl i de linjedragningar och planer som berör Gränsbevakningsväsendet. I dem borde emellertid föras fram också de åtgärder som förutsätts av samarbetet på det nationella planet.

Ledningsförhållandena på Gränsbevakningsväsendets högre nivå avviker från de sedvanliga lösningarna inom statsförvaltningen, emedan staben för väsendet samtidigt också är inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Sålunda ingår kanslichefen resultatavtalet med biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet, som fungerar som avdelningschef vid ministeriet, och inte med chefen för Gränsbevakningsväsendet. Revisionen visade emellertid inte på några

sådana brister som skulle bero på den organisatoriska lösningen. Värt att märka är, att Gränsbevakningsväsendet har förmått förnya sina förvaltningsstrukturer och processer på ett sätt som effektiviserar verksamheten.

### Rum för förbättring i samarbetet och arbetsfördelningen i migrationsärenden

De centrala tyngdpunkterna, huvudsakliga verksamhetslinjerna och resultatmålen inom migrationsförvaltningen har fastställts som en del av inrikesförvaltningens verksamhets- och ekonomiplan, och de viktigaste ärendena tas upp i resultatsamtalen mellan migrationsavdelningen och Migrationsverket. Det har framkommit ett behov av att utöka samarbetet mellan avdelningen och verket särskilt i författningsberedningen. Det är också skäl att utöka samarbetet mellan migrationsavdelningen och polisavdelningen. En framgångsrik skötsel av migrationsärendena förutsätter likaså samarbete med andra myndighetsinstanser. Den mest centrala av dem är arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. För närvarande är mottagningen av flyktingar och asylsökande och de därav orsakade kostnaderna på inrikesministeriets ansvar, medan åter arbets- och näringscentralerna svarar för asylsökandenas placering i kommunerna. Således kan man på inrikesministeriets förvaltningsområde inte inverka särskilt mycket på de kostnader som mottagningsverksamheten orsakar. Det, vilken myndighet som har till uppgift att samordna den med migrationsärendena förenade verksamheten mellan skilda förvaltningsområden, är oklart. Revisionsverket anser det vara behövligt att ansvaren definieras klart också till denna del.

## Ett enhetligt verksamhetssätt saknas i resultatstyrningen

Inrikesministeriet har inte haft enhetliga instruktioner eller verksamhetssätt angående ordnande av den praktiska resultatstyrningen på förvaltningsområdet och resultatavtalens innehåll. På förvaltningsområdet har inte heller uppfyllts kravet i förordningen om budgeten, enligt vilket resultatmålen ska fastställas utan dröjsmål sedan riksdagen har godkänt statsbudgeten. Inrikesministeriet bör därför eftersträva ett till centrala delar enhetligt förfarande i resultatstyrningen av ämbetsverken på förvaltningsområdet samt ägna uppmärksamhet åt resultatavtalens struktur, innehåll och tidtabellen för uppgörandet.

I den interna övervakningen och datasäkerheten på förvaltningsområdet har förekommit i viss utsträckning problem. Oklarhet i den interna övervakningens ändamålsenlighet och tillräcklighet samt i ansvaret för ordnandet har i praktiken berott på att med stöd av lagen och förordningen om statsbudgeten definieras ansvaret för den interna övervakningen såsom varande ämbetsverkspecifikt och i sista hand ett ansvar enbart för kundämbetsverkets ledning. I synnerhet kraven på servicecentralernas verksamhet skulle stödjas bättre ifall riskhanteringen och den interna övervakningen av statsekonomin och den statsförvaltning som underlyder statsrådet skulle betraktas som en helhet.

## Fondernas ställning borde klargöras

På inrikesministeriets förvaltningsområde fungerar Brandskyddsfonden som en fond utanför statsbudgeten. Revisionsverket har i sin särskilda berättelse om finanspolitiken (B 21/2010 rd) konstaterat, att en del av de

statliga fonderna utanför budgeten är sådana, att deras i lagen föreskrivna uppgifter kunde skötas också som en del av statens budgetekonomi. Riksdagen för sin del förutsatte i ställningstagandet i skrivelsen 50/2010 rd 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. I sin utredning för statens bokslutsberättelse för år 2011 ansåg inrikesministeriet, att i grunderna för upprätthållandet av Brandskyddsfonden inte har skett väsentliga förändringar och att Brandskyddsfonden alltjämt borde behållas som en fond utanför budgeten och utanför ramförfarandet. Revisionsverket för sin del ansåg i revisionen av styrningssystemet, att inrikesministeriet alltjämt borde utreda om Brandskyddsfondens uppgifter är sådana, att det är nödvändigt att sköta dem genom en fond utanför statens budgetekonomi på det sätt som avses i 87 § i grundlagen.

Revisionsverket har i en särskild berättelse till riksdagen B 2/2013 rd. Särskild berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011–2014 utvärderat de av ministerierna gjorda utredningarna av ställningen för de statliga fonderna utanför budgeten. I den särskilda berättelsen betraktar revisionsverket fonderna alltjämt som en väsentlig avvikelse från riksdagens budgetmakt. Dessutom försvårar fondsystemet som helhet möjligheterna att få en riktig bild av statens ekonomiska ställning. I de utvärderingar som ministerierna gjort har fonderna bedömts från respektive förvaltningsområdes utgångspunkter. Enligt revisionsverket vore det motiverat att under den pågående valperioden under finansministeriets ledning utvärdera fondsystemet som helhet i ljuset av finanspolitiken, statsekonomin

samt 87 § i grundlagen. Till den del formen av fonder alltså visar sig vara ett motiverat sätt att ordna skötseln och finansieringen av statens permanenta uppgifter, borde också övervägas att förenhetliga författningarna om fonderna ur perspektivet för statsekonomi och styrningen av den som helhet. Senast i detta skede bör också Brandskyddsfondens ställning tas till förnyad betraktelse.

I fråga om de med migrationen anknutna SOLID-fonderna borde utredas möjligheten att flytta projektadministreringen av dem bort från ministeriet. Att fondprojekten administreras av ministeriet kan inte anses vara ändamålsenligt, emedan tyngdpunkten i ministeriets uppgifter borde ligga vid strategiska frågor på förvaltningsområdet.

## Goda förfaranden i författningsberedningen

I lagberedningen vid inrikesministeriet har vissa verksamhetssätt skötts till den grad väl, att de kan rekommenderas också för övriga ministerier. En god praxis är bland annat en sådan utvärdering av lagprojekt i efterhand, som ministeriet och riksdagen gör tillsammans. Revisionsverket har också ansett att inrikesministeriets utvecklingsplaner i fråga om lagpropositionernas motiveringar är lyckade, men har samtidigt betonat, att man vid sidan av kvalitetssäkringen redan i lagens förarbeten noggrant bör bedöma, om tillräckliga resurser finns för att genomföra de åtgärder som lagstiftningen förutsätter.

## 7.4 Förvaltningsmodellen för bolag där staten utövar beslutsmakten

### Slutledningar och ställningstaganden

I de bolag med statligt majoritetsägande som fullgör statens specialuppdrag har staten som ägare samhällliga målsättningar. Bolagen har antingen ett visst uppdrag som staten har tilldelat dem, eller någon sådan dispens varigenom de inte fungerar primärt på kommersiella villkor och de styrs primärt med målsättningar för specialuppdraget. Ägarstyrningen av bolagen har uppdelats på sex sektorministerier och ett ämbetsverk. Dessutom har ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli, som centraliserat sköter ägarstyrningen av de kommersiella statsbolagen, tre bolag med statligt majoritetsägande som fullgör statens specialuppdrag i sin ägarstyrning. Med ägarstyrning avses de åtgärder, med vilka ägarna antingen direkt eller genom sina företrädare inverkar på bolagets verksamhet och utveckling.

Föremål för revisionen var förutom de som utövar ägarstyrningen, 18 bolag med statligt majoritetsägande som fullgör statens specialuppdrag. Deras sammantagna omsättning år 2011 var ca 4 miljarder euro, balansräkningarnas slutsumma ca 11,5 miljarder euro och personalstyrkan ca 7 000 personer. För bolagen med statligt majoritetsägande som fullgör specialuppdrag och statens övriga bolagsegendom sörjs med ägarstyrningens medel och verktyg under iakttagande av de principer som har fastställts för statens ägarpolitik. Praxis har varit, att en ny regering bekräftar den bedrivna ägarpolitikens målsättningar och förfaringsätt i form av ett principbeslut av statsrådet. Det senaste princip-

beslutet, som avser statsminister Katainens regerings ägarpolitik, har fattats 3.11.2011.

Slutledningen vid revisionen var, att statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik har befast sin ställning i ägarstyrningen. I ägarstyrningen har man på ett ändamålsenligt sätt lyckats med att i praktiken förverkliga de i beslutet angivna principerna och verksamhetssätten. I den ägarstrategiska uppföljning och tillsyn som utövas av de styrande ministerierna och ämbetsverken förekommer i viss mån skillnader, och en bolagsspecifik ägarstrategi stöder inte alltid till alla delar kontinuitet och ansvarstagande i det ägarstrategiska arbetet. För att säkerställa detta borde ägarstrategin och ändringarna i den göras upp skriftligt och av ägarstrategidokumentet bör framgå vem som har godkänt ägarstrategin eller ändringarna i den och när.

Bolagens rapportering om samhällsansvaret har numera en så central ställning i principerna för statens ägarpolitik, att om förverkligandet av principerna för samhällsansvaret/företagsansvaret borde rapporteras som en komprimerad sammanfattning direkt i regeringens årsberättelse till riksdagen. Denna sammanfattning kunde kompletteras med hänvisningar till bolagens offentliga webbsidor.

Dessa ställningstaganden av revisionsverket baserar sig på en revision av temat. Dessutom utnyttjades observationerna angående bolagen med specialuppdrag vid revisionen av informationen om effekter i statens bokslutsberättelse på våren 2013.



## Det ägarpolitiska principbeslutet har befast sin ställning i ägarstyrningen

Den av staten utövade ägarstyrningen är professionell och statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik har befast sin ställning som en rekommendation vilken utnyttjas i ägarstyrning och iakttas i förfarandena. Å andra sidan har det gått trögt att få i gång de i principbeslutet förutsatta samarbetsgrupperna mellan ägarstyrningsavdelningen vid statsrådets kansli och sektorministerierna, som skulle inrättas för regeringsperioden. Alla de som utövar ägarstyrning har gjort ägarstrategiskt arbete, vilket ger förutsättningar för att vid behov ta ställning till företagets strategiska och ekonomiska frågor.

## Ägarstyrningen har ordnats och huvudsakligen fått fungera ändamålsenligt

Den med ägarstyrningen förenade kommunikationen mellan de ministerier eller ämbetsverk som utövar ägarstyrningen och de bolag som styrs kan karakteriseras som regelbunden och pragmatisk och lämpligt anpassad till respektive ärende och situation. Besvärligheter i ägarstyrningen av bolagen med statens specialuppdrag förekommer tämligen litet och de hämmar inte väsentligt ägarstyrningen eller bolagens verksamhet. Den största problemgruppen är problem, besvärligheter eller oklarheter vilka beror på innehållet i eller karaktären för bolagens specialuppdrag, och vilka enligt dem som utövar ägarstyrningen har förekommit hos ca en tredjedel av bolagen och enligt bolagen hos ca en fjärdedel av bolagen.

## En bolagsspecifik ägarstrategi stöder inte alltid till alla delar kontinuitet och ansvarstagande i det ägarstrategiska arbetet

Den bolagsspecifika ägarstrategin borde vara det centrala styrningsverktyget, som konkret utkristalliserar målsättningarna i ägarpolitiken. Å ena sidan styr den staten-ägarens åtgärder och å andra sidan uppdateras den till följd av förändringar i verksamhetsomgivningen och av staten-ägarens och bolagets verksamhet. Innehållet i, formen för eller behovet av uppdatering av det ägarstrategiska arbete som bedrivs av det styrande ministeriet eller ämbetsverket har emellertid inte behandlats i principbeslutet om statens ägarpolitik eller i övriga instruktioner om ägarstyrningen. Detta syns för sin del som en varierande och omfattande brokighet i det ägarstrategiska arbetet och i de ägarstrategiska dokumenten, samt också som brister i de uppgifter som gäller bl.a. vilken instans som har godkänt ägarstrategin och tidpunkten för uppdateringarna.

## Uppgifterna i regeringens årsberättelse om bolagen med statens specialuppdrag är oenhetliga

I regeringens årsberättelse 2012 behandlas i kapitel 3 statens bolagsägande. I årsberättelseinstruktionen 19.12.2012 har konstaterats att i revisionsutskottets betänkande ReUB 4/2012 förutsätts uppgifter om både de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag samt uppgifter om hur de med bolagens samhällsansvar förenade principerna har förverkligats. Dessutom ska enligt instruktionerna i regeringens årsberättelse utvärderas, hur de målsättningar för ägarpoli-

tiken som har uppställts i statsrådets principbeslut om ägarpolitiken 3.11.2011 har uppnåtts.

Rapporteringen om bolagen med statens specialuppdrag präglas av brist på enhetlighet både i fråga om framställningssättet och de saker som presenteras. Som en positiv sak framstår en komprimerad och klar rapportering av centrala ekonomiska nyckeltal samt en redogörelse för ettvarvt bolags grundläggande affärsverksamhet. Av de ägarpolitiska principerna har oftast behandlats närmast enbart belöningsystemet. Anledning-

en till detta val har inte uppgetts. Hur de med samhällsansvaret/företagsansvaret förenade principerna har förverkligats framgår inte direkt av rapporteringen i årsberättelsen. I fråga om de flesta bolagen har emellertid på det sätt som instruktionerna om årsberättelsen medger hänvisats till rapporter om samhällsansvaret på bolagets offentliga webbsidor. Det vore ändå skäl att också direkt i regeringens årsberättelse lämna en kort bedömning av hur de med företagsansvaret förenade principerna har förverkligats bolagsspecifikt och som helhet.

## 7.5 Statens IT-servicecentraler

### Slutledningar och ställningstaganden

Statens IT-servicecentral (VIP) inrättades i början av år 2009 och den var avsedd att för sin del förverkliga statens IT-strategi genom att svara för att ordna produktionen av gemensamma eller enhetliga IT-tjänster i enlighet med strategin. Avsikten var, att i den målsatta situationen skulle förvaltningsområdenas IT-servicecentraler kunna koncentrera sig bättre på att upprätthålla och utveckla IT-systemen inom den egna kärnverksamheten. Eftersom man i Statens IT-servicecentralers (VIP) tjänster har koncentrerat sig mera på att utveckla nya tjänster, har de förvaltningsområdesvisa IT-centralerna inte i planerad omfattning kunnat frigöra personal från redan befintliga med basdatatekniken anknutna tjänster för att upprätthålla och utveckla informationssystemen i kärnverksamheten. Mindre uppmärksamhet har ägnats åt att förenhetliga de av IT-servicecentralerna producerade tjänsterna, ICT-begreppen och processerna och åt att centralisera existerande ICT-tjänster.

De gemensamma ICT-tjänster som erbjuds av statens IT-servicecentral (VIP) har inte heller tagits övergripande i användning i statsförvaltningen, eftersom om deras ibruktage inte har gjorts linjedragningar på statsförvaltningens nivå. Trots att vid IT-servicecentralerna produceras samma tjänster, är deras resultat- och serviceavtal olika till strukturen och framställningssättet. Också servicecentralernas organisationsformer och rapporteringsförfaranden varierar. För statens IT-servicecentraler har inte heller skapats enhetliga mätare av resultatet. Sålunda har för en utvärdering av de granskade

IT-servicecentralernas verksamhet, verksamhetens effektivitet och lönsamhet inte utvecklats något faktaunderlag, på basis av vilket man tillförlitligt kunde bedöma och jämföra de skilda IT-servicecentralernas resultat. Till många delar baserar sig det faktaunderlag som används i styrningen av statens ICT-verksamhet på resultaten av en enkät som årligen riktas till ämbetsverken och inrättningarna.

Revisionsverket anser, att ifall man inom statsförvaltningen går in för att förbättra kostnadseffektiviteten i produktionen av IT-tjänster genom att centralisera tjänsterna, bör riktlinjer dras för en övergripande användning av enhetliga ICT-begrepp, verksamhetsprocesser och gemensamma tjänster. Detta är väsentligt också för att det pågående projektet för sammanförande av branschberoende ICT-tjänster (TORI-projektet) ska ha framgång.

När statens gemensamma ICT-tjänster utvecklas bör servicens funktionsduglighet och de med servicen anknutna behoven analyseras täckande i förvaltningen. Som hjälp för beslutsfattandet borde användas kostnadsnyttoanalyser, varvid de kostnader och särskilt nyttor som är förenade med verksamheten skulle bli tillräckligt bedömda. På basis av analyserna kunde man också lättare prioritera projekten och rikta resurser särskilt på de projekt, vilkas förverkligande som en för staten gemensam service är viktigast med tanke på den uppnådda nyttan. Man bör förbättra tillförlitligheten för ICT-verksamhetens faktaunderlag genom att förenhetliga bokföringsförfarandena, utveckla kostnadsberäkningen samt definiera resultatmätare och rapporteringsförfaranden som verktyg

för uppföljning och administrering av verksamheten.

Med revisionen av statens IT-servicecentraler klargjordes, om statens IT-servicecentraler har organiserats så, att de fungerar resultatrikt. Huvudföremålet för revisionen var Statens IT-servicecentral (VIP) och dess verksamhet. Förutom Statens IT-servicecentral (VIP) klarades också inrättandet av, verksamheten vid och styrningen av *Regionförvaltningens* enhet för informationsförvaltningstjänst (AHTi), Förvaltningens datateknikcentral (Haltik) och Justitieförvaltningens datateknikcentral (OTTK).

## Allmänt om servicecentralernas verksamhet

En servicecentral är ett arrangemang, där funktioner, kunnande och infrastruktur som stöder kärnverksamheten centraliseras till ett ställe, medan de egentliga kärnverksamheterna kvarstår hos den ursprungliga organisationen. Det primära syftet med servicecentralverksamheten är att utnyttja de skalfördelar som fås med centraliseringen och enhetliga verksamhetssätt. En central faktor i servicecentralverksamhetens spridning har varit den utvecklade informationsteknologin och de snabbare dataförbindelserna. Tjänster som lämpar sig för servicecentralverksamhet kan finnas både inom ekonomiförvaltning, personalförvaltning och informationsteknologi.

De tjänster som lämpar sig för en servicecentral kan indelas i två huvudtyper: *transaktionsbaserade tjänster* och *transformationsbaserade tjänster*. Funktionen för och hanteringen av dessa två grupper av tjänster avviker från varandra. I transaktionsbaserade tjänster är det fråga om skalfördelar, process effektivitet och effektivt utnyttjande av tek-

nologin (centers of scale). I transformationsbaserade tjänster (sakkunnigtjänster) är det fråga om nyttan av att centralisera specialkunnande och yrkeskunskap (centers of expertise). De transaktionsbaserade tjänsterna är i sig kritiska för organisationen (t.ex. hantering av inköpsfakturer, löneutbetalning, upprätthållande tjänster), men till största delen administrativa rutintjänster. I de transformationsbaserade tjänsterna är avsikten att ändra på organisationen. Exempelvis uppgifter som är förenade med rekrytering av personal och karriärplanering kan vara uppgifter för en servicecentral, men de är mer utpräglat sakkunnigtjänster, som kräver ingående insikter i HR-frågor och yrkeskunskap.

## Kostnads–nyttoanalyser borde användas mer täckande som stöd för beslutsfattandet

Statens gemensamma IT-tjänster skisserades år 2004 upp i TIME-arbetsgruppen och senare år 2005 i delprojektet Gemensamma IT-tjänster. I delprojektet Gemensamma IT-tjänster definierades emellertid inte, vad som är för staten gemensamma IT-tjänster. I promemorian konstaterades ändå, att ifall man går in för att genomföra omfattande IT-tjänster på områdena för basdatateknik, teknik för stödfunktioner samt sakkunnigtjänster, skulle omläggningen av serviceproduktionen beröra ca 2 000 IT-personer och indirekt all statlig personal. Resultaten av delprojektet Gemensamma IT-tjänster integrerades i statens IT-strategiarbete. Statsrådet fattade 15.6.2006 ett principbeslut om utvecklande av IT-verksamheten inom statsförvaltningen. Principbeslutet ersatte statsrådets 2.3.2000 givna principbeslut om utvecklande av statsförvaltningens informationsförvaltning. Principbeslutet innehåller

ett långsiktigt målläge för statsförvaltningens IT-verksamhet, strategiska linjedragningar för utvecklandet av IT-verksamheten, en allmän styrmodell för den gemensamma IT-verksamheten samt utvecklingsprogram. Målsättningarna för statens IT-strategi är

- 1 nöjda kunder, flexibla tjänster (kundperspektivet)
- 2 en effektiv, säker och nätverkande förvaltning (förvaltningens interna effektivitet).

För strategins verkställande föreslogs att fem utvecklingsprogram för åren 2006–2011 skulle inledas: elektroniska tjänster som beaktar kundernas behov, kompatibilitet, gemensamma datasystem, enhetliga IT-bas-tjänster och datasäkerhet. För utvecklingsprogrammen hade utvalts tolv spetsprojekt. Spetsprojekten hade prioriterats tidsmässigt. Vid revisionen konstaterades, att de utvalda projekten hänförde sig till både förvaltningens interna effektivitet och medborgarna och att de var mycket olika till sin omfattning.

Det framgick också, att till stöd för prioriteringarna inte framfördes grunder för de kostnader och nyttor som var förenade med projektens genomförande. Då förblir det oklart, på vilka grunder projektens inbördes viktighetsordning har bedömts. Avsikten var att framskrida med ettvarit projekt så, att först görs en förutredning, med vilken klargörs delområdets nuläge, helhetslösningar, eventuella modeller för framskridandet, tidtabellerna samt görs risk- och kostnads-nyttoanalyser. Det konstaterades att de slutliga besluten angående projektens verkställande och verkställighetssätten fattas efter förutredningarna. Enligt principbeslutet stöds utvecklingsprogrammen genom att man förbättrar IT-verksamhetens verksamhetsförutsättningar, bl.a. genom att inleda verksamheten vid statens IT-serviceenhet (senare sta-

tens IT-servicecentral).

I slutrapporten om grundandet av statens IT-servicecentral år 2007 har framförts endast ett utkast till Statens IT-servicecentrals tjänster. I det första skedet var avsikten att till Statens IT-central överföra för statsförvaltningen gemensamma tjänster som förekom i anslutning till enheterna inom statsförvaltningen. I rapporten har angående dem emellertid inte preciserats, vilka och hur omfattande tjänster det vore fråga om. Enligt rapporten var avsikten att vid sidan av dem produktifiera spetsprojektens tjänster som servicecentralens tjänster. Om de tjänster som anknöt till spetsprojekten kunde emellertid inte ges närmare beskrivningar och uppgifter, emedan spetsprojekten då ännu befann sig i förutredningsfasen.

Vid revisionen konstaterades, att kostnads-nyttoanalyserna av de projekt som utvalts för de utvecklingsprogram som var avsedda som statens gemensamma IT-tjänster hade utförts bristfälligt. I de flesta förutredningarna presenterades endast grova uppskattningar av projektets kostnader. I de flesta projektens förutredningsrapporter har inte framförts några som helst volymsiffror som beskriver verksamheten och värden och analyser av produktivitetens utvecklingen och de kommande nyttorna av projektet. I bilagan till promemorian om principbeslutet om statens IT-strategi har framförts såsom mycket preliminära konstaterade bedömningar av utvecklingsprogrammets kostnader, vilka var ca 97 miljoner euro.

Med beaktande av projektens stora antal kan konstateras, att det inte är realistiskt att betrakta samtliga projekt som lika viktiga med tanke på de nyttor som kan uppnås. Revisionsverket anser, att man redan vid förutredningarna av projekten borde ha gjort mer täckande kostnads-nyttoanalyser, varvid man utgående från dem hade kun-

nat koncentrera sig primärt på de projekt, där nyttan av att producera dem som statens gemensamma IT-tjänster hade varit störst. OECD:s landsutvärdering av den offentliga förvaltningen i Finland har också mer generellt fäst uppmärksamhet vid att i processerna för beredning av beslut inte ingår något standardkrav på att göra upp kostnads-nyttoanalyser.<sup>49</sup>

Först lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011), som trädde i kraft på hösten 2011, förutsätter att om informationssystemprojekt av vittgående betydelse ska före upphandlingen begäras finansministeriets utlåtande. Den grundläggande förutsättningen för utlåtandet är, att om projektet har gjorts en projektbedömning enligt ett vid ministeriet utarbetat bedömningsramverk. Syftet med detta för statsförvaltningen gemensamma bedömningsförfarande är att säkerställa, att de projekt som förverkligas har större förutsättningar att lyckas och att med investeringarna i informationssystemet nås de effekter, den produktivitet och den kompatibilitet som eftersträvas.

Enligt den linjedragning som det ekonomisk-politiska ministerutskottet gjorde 26.11.201 ska uppföljningen av ICT-projekten effektivieras så, att år 2013 införs ett gemensamt förfarande och informationssystem dvs. en projektportfölj. Finansministeriet avser också att åstadkomma en gemensam modell för kostnads-nyttoanalyserna av projekten. De planerade riktlinjerna medför enligt revisionsverkets uppfattning mer effektivitet och enhetliga verksamhetssätt i projektförvaltningen.

## I statens ICT-tjänster borde fokuseras på förenhetligande av existerande tjänster och processer samt säkerställas ett täckande utnyttjande av tjänsterna

I den år 2008 färdigställda planen för serviceutbudet vid Statens IT-servicecentral (VIP) konstaterades, att när Statens IT-servicecentral inleder verksamheten producerar servicecentralen basdatatekniktjänster endast för statsrådets kansli, finansministeriet och ministerierna. Enligt planen för serviceutbudet görs under åren 2008–2009 under ledning av ledningsenheten för statens IT-verksamhet upp principer för hur basdatatekniktjänster ordnas för den övriga kundkretsen. I utvecklingsprogrammet för statens IT-strategi "Enhetliga IT-bastjänster" har man inte framskridit enligt planerna. I fråga om projektet statens gemensamma arbetsstationslösning och användarstöd beslöts i december 2011, att arbetsstationstjänsterna byggs i det första skedet som en del av sammanförandet av statens branschoberoende ICT-tjänster hos en servicecentral (TORI-projektet).

De förvaltningsområdesvisa IT-servicecentralerna Ahti, Haltik och OTTK har grundats för att producera IT-tjänster för sin angivna kundkrets, och envar servicecentralens verksamhet har utvecklats vidare från egna utgångspunkter. De ICT-begrepp, processbeskrivningar, service- och resultatavtal, rapporteringsförfaranden som används vid respektive servicecentral och organiseringen av servicecentralen har blivit olika.

Som helhet har man i styrningen av statens IT-servicecentralverksamhet ägnat mindre uppmärksamhet åt att förenhetliga de använda ICT-begreppen och processerna samt åt att centralisera existerande ICT-tjänster. På statsförvaltningens nivå har utretts infor-

<sup>49</sup> OECD (2010): OECD Public Governance Reviews–Finland: Working together to sustain success, s. 24.

mationssystemens antal, men på grundval av detta har åtgärder inte vidtagits. Å andra sidan förstås begreppet informationssystem inte nödvändigtvis på samma sätt i förvaltningen, varvid de siffror som beskriver det totala antalet kan innehålla informationssystem av mycket varierande typ.

Bakgrunden till att de IT-servicecentraler som har varit föremål för revisionen inrättades har varit behovet av att centralisera med basdatatekniken förenade tjänster, där man med enhetliga verksamhetssätt kunde utnyttja de skalfördelar som fås med centraliseringen samt frigöra personal till att upprätthålla och utveckla kärnverksamhetens datasystem. Statens IT-servicecentral (VIP) inrättades i början av år 2009 och den var avsedd att för sin del förverkliga statens IT-strategi genom att svara för att ordna produktionen av gemensamma eller enhetliga IT-tjänster. Avsikten var, att i den målsatta situationen skulle förvaltningsområdenas IT-servicecentraler kunna koncentrera sig bättre på att upprätthålla och utveckla IT-systemen inom den egna kärnverksamheten. Emedan man i statens IT-centrals (VIP) tjänster har koncentrerat sig mera på att utveckla nya tjänster, har de förvaltningsområdesvisa IT-servicecentralerna inte i planerad omfattning kunnat frigöra personal från redan existerande med basdatatekniken anknutna tjänster till att upprätthålla och utveckla kärnverksamhetens datasystem.

Revisionsverket anser, att när avsikten är att dra nytta av med servicecentralverksamheten förenade volymfördelar, är det nödvändigt att förenhetliga processerna i ICT-serviceproduktionen. Grundtanken i servicecentralverksamheten är att dra nytta av enhetliga verksamhetssätt. I praktiken innebär detta också, att man måste fatta beslut om vilka informationssystem man använder och vilka man avstår från. Lagen om informationsför-

valtningen ger möjligheter att styra införandet och användningen av gemensamma system mer målmedvetet än vad som hittills har varit fallet.

### **Ledningen, planeringen och uppföljningen av statens IT-servicecentraler och statens IT-verksamheter förutsätter att redovisningssystemen utvecklas**

Trots att vid de förvaltningsområdena specifika IT-servicecentralerna produceras samma tjänster, är deras resultat- och serviceavtal olika till strukturen och framställningssättet. Också servicecentralernas organisationsformer och rapporteringsförfaranden varierar. För statens IT-servicecentraler har inte heller skapats enhetliga mätare av resultatet. Sålunda har för en utvärdering av de granskade IT-servicecentralernas verksamhet, verksamhetens effektivitet och lönsamhet inte utvecklats något faktaunderlag, på basis av vilket man tillförlitligt kunde bedöma och jämföra de skilda IT-servicecentralernas resultat. Till många delar baserar sig det faktaunderlag som används i styrningen av statens ICT-verksamhet på resultaten av en enkät som årligen riktas till ämbetsverken och inrättningarna.

Revisionsverket anser, att med införande av mer enhetliga ICT-begrepp kunde skapas bättre förutsättningar för att skapa ett enhetligare faktaunderlag angående ICT-tjänsterna, deras volymer och kostnader. Ett enhetligare faktaunderlag skulle ge bättre möjligheter till en övergripande förvaltning och styrning av ICT-tjänsterna. Man bör förbättra tillförlitligheten för ICT-verksamhetens faktaunderlag genom att förenhetliga bokföringsförfarandena, utveckla kostnadsberäkningen samt definiera resultatmätare och rapporteringsförfaranden som verktyg för

uppföljning och administrering av verksamheten. Med beaktande av ICT-verksamheternas ekonomiska betydelse (ca 900 miljoner euro) bör om verksamheternas lönsamhet, effektivitet och verkningar framöver rapporteras som en del av statens koncernstyrning och gemensamma tjänster i rapporteringen i statens bokslutsberättelse. De uppgifter som läggs fram i bokslutet och övrig rapportering borde kunna härledas täckande ur uppgifterna i bokföringen och systemen för styrning av verksamheten.

## I ordnandet av statens branschoberoende ICT-tjänster bör uppmärksamhet ägnas åt helheten

Inom statsförvaltningen är man nu i färd att sammanföra de branschoberoende ICT-tjänsterna hos en organisation (TORI-projektet). Enligt beslutet om projektets tillsättning hör till dessa tjänster bl.a. med basdatatekniken anknutna uppgifter samt utvecklande och upprätthållande av stödfunktionernas informationssystem. Beredningen sker i enlighet med regeringsprogrammet och det ekonomisk-politiska ministerutskottets linjedragningar. Det ekonomisk-politiska ministerutskottet beslöt 6.3.2012, att i beredningen tas med också ämbetsverkens egna branschoberoende ICT-uppgifter, emedan endast på så sätt kan uppnås den eftersträlvade effektiveringen av verksamheten och inbesparingar. Enligt finansministeriets egna utredningar utgör servicecentralernas andel av de branschoberoende uppgifterna endast 40 procent och ca 60 procent av de branschoberoende uppgifterna utförs alltjämt hos ämbetsverken.

Det ekonomisk-politiska ministerutskottet understödde 13.2.2013 finansministeriets förslag att påbörja behövliga förberedelser för

att inrätta ett särskilt ämbetsverk som styrt av finansministeriet svarar för de branschoberoende ICT-uppgifterna. Det har uppskattats att uppgifter som omfattas av TORI-projektet utförs i statsförvaltningen av över 1 000 personer och kostnaderna för uppgifterna har uppskattats till ca 350 miljoner euro per år.

Vid revisionsverkets revision av statens IT-servicecentraler framfördes, att likartade strävanden att centralisera de branschoberoende ICT-uppgifterna förekom redan år 2004 i TIME-arbetsgruppens linjedragningar, i den år 2006 utarbetade statens IT-strategi och likaså i bakgrunden till inrättandet av den år 2009 grundade Statens IT-servicecentral (VIP). Revisionsverket rekommenderade i sin revisionsberättelse (3/2013), att man i TORI-projektet samt annat arbete med att utveckla statsförvaltningens ICT-tjänster ägnar uppmärksamhet bl.a. åt det, att för den kommande servicecentralen samt de ICT-tjänster som lämnas utanför TORI-projektet skapas ett lednings-, planerings- och uppföljningssystem, en överenskommelse ingås om gemensamt använda benämningar och begrepp inom ICT-tjänster samt beslut fattas om det, vilka informationssystem man använder och vilka system man avstår från.

När man beaktar att enligt finansministeriets utredningar 60 procent av de branschoberoende ICT-tjänsterna alltjämt utförs hos ämbetsverken, vill revisionsverket särskilt understryka det, att när de branschoberoende ICT-tjänsterna omorganiseras är det av största vikt att ordna ämbetsverkens ICT-tjänster så att de motsvarar servicecentralmodellen. Revisionsverket fäste i sin revision (225/2009) av Inrikesförvaltningens servicecentral och uppföljningen av den uppmärksamhet vid att arbetsfördelningen mellan servicecentralen och kundämbetsverken inte förverkligats i servicecentralverksamheten i statens ekonomi- och personalförvaltning. Enligt re-



geringens årsberättelse för år 2012 utförs hos ämbetsverken och inrättningarna alltså 89 procent av uppgifterna inom statens ekonomi- och personalförvaltning.

## Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet)

### *Strävan är att komma ifrån överlappande informationssystem i statens ekonomi- och personalförvaltning*

År 1995 frigjorde Statskontoret anskaffningen, upprätthållandet och utvecklandet av informationssystem för ekonomi- och personalförvaltningen till att vara en uppgift för räkenskapsverken, efter att uppgiften tidigare hade skötts centraliserat av Statskontoret. År 2005 gjorde Statskontoret en enkät hos ämbetsverken, i vilken man bad om en bedömning av vilket år de dåvarande informationssystemen i ekonomi- och personalförvaltningen tas ur bruk. År 2005 hade ämbetsverken i användning flera informationssystem i ekonomi- och personalförvaltningen som tjänade samma ändamål.<sup>50</sup> Då antogs, att med beaktande av de existerande systemens förväntade livslängd borde ett nytt bassystem för ekonomiförvaltningen kunna tas i användning senast före utgången av år 2009.

Det beslöts att ett gemensamt informationssystem skulle anskaffas för statens ekonomi- och personalförvaltning. För uppgifter inom statens ekonomi- och personalförvaltning användes år 2004 totalt 6 200 årsverken, och deras kostnader var 270 miljoner euro. Bedömningen gjordes att på statens nivå kan uppnås betydande kostnadsbesparingar, när informationssystemen förenhetligas och de-

ras upprätthållande och utvecklande centraliseras. Statskontoret tillsatte år 2004 Kieku-programmet, som syftade till att förbättra effektiviteten i statens ekonomi- och personalförvaltningsuppgifter med 40 procent så, att verksamhetssätten och strukturerna utvecklas och man sörjer för att kundnöjdheten och arbetstillfredsställelsen i dessa uppgifter förbättras. Som målsatt tillstånd uppställdes, att år 2012 ska uppgifterna inom statens ekonomi- och personalförvaltning sysselsätta 3 700 årsverken och kostnaderna vara 160 miljoner euro. De årliga inbesparingarna vore 2 500 årsverken och 110 miljoner euro jämfört med nivån år 2004.

### *Modell för kostnads-nyttoanalys klargör arbetsfördelningen*

Vid revisionsverkets revision<sup>51</sup> observerades, att det i Kieku-programmet utarbetade kostnads-nyttoverktyget för utvärdering av servicecentralprojekten inte utnyttjades på planerat sätt. På en del förvaltningsområden drog kostnads-nyttoanalyserna långt ut på tiden. På en del förvaltningsområden gjordes sådana inte alls. Analyserna av ekonomiförvaltningen var mer täckande än av personalförvaltningen. Vid revisionen ansågs emellertid att kostnads-nyttoanalysskalkylen gav en god helhetsbild av processerna i ekonomi- och personalförvaltningen.

En presentation enligt servicecentralmodellen av arbetsfördelningen mellan servicecentralen och kunder hjälper till att mer konkret förstå, hur en övergång till att vara kund hos servicecentralen i praktiken inverkar på det antal årsverken som behövs för respektive process och hur fördelningen av arbetena mellan servicecentralen och kundämbetsver-

<sup>50</sup> Yhteenveto nykyisten talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien elinkaariarvioista. Valtiokonttori, Hallinnonohjaus, Kieku. 25.5.2005. <http://www.kiekuhanke.fi/public/download.aspx?ID=62048&GUID=%7B68aba1c8-771a-4193-aa47-50c59581c7e6%7D>

<sup>51</sup> SRV 2009. Effektivitetsrevisionsberättelse 187/2009.

ken beror av det, en hurudan typ av process i ekonomi- och personalförvaltningen det är fråga om. Vid verksamhet enligt servicecentralmodellen borde största delen av det arbete som anknyter till exempelvis handläggningen av inköpsfakturor, betalningsrörelsen, bokföringen och bokslutet utföras hos servicecentralen. Däremot skulle exempelvis de uppgifter som hör samman med den interna redovisningen till största delen ankomma på kundämbetsverket.

### *Införandet av Kieku-informations-systemet har fördröjts*

I ibruktagandet av ekonomi- och personalförvaltningens informationssystem Kieku har man emellertid inte avancerat enligt planerna. I januari 2012 indelades Kieku-informationsprojektet i två skeden av orsaker som var förenade med riskhanteringen. Enligt de nuvarande planerna ska de sista ibruktagandena ske år 2016. I praktiken innebär detta också, att man måste använda och upprätthålla de tidigare, överlappande informationssystemen i ekonomi- och personalförvaltningen mycket längre än vad som planerades.

### *Produktivitetsutvecklingen i statens ekonomi- och personalförvaltning bör följas upp*

I regeringens årsberättelse för år 2012 konstateras att Statskontoret har utrett produktivitetsutvecklingen i ekonomi- och personalförvaltningen. Enligt utredningen hade i statens ekonomiförvaltningen produktivite-

ten ökat i centrala processer (hantering av inkomster och utgifter) åren 2008–2011 med ca 6 procent och i personalförvaltningens centrala processer (löneberäkning, resande och administrering av anställningsförhållande) med 4–6 procent. Servicecentrets andel av antalet till uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltning knutna årsverken var 11 procent. Det konstateras att 89 procent av alla uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen alltså utförs hos bokföringsenheterna. Variationerna mellan förvaltningsområdena och bokföringsenheterna i utnyttjandet av servicecentret konstateras vara betydande (variationsbredden 4–20 %). Också processspecifikt betecknas variationsbredderna som stora. I regeringens årsberättelse konstateras, att enligt utredningarnas resultat kan processernas produktivitet och utnyttjandet av servicecentret alltfört ökas.

År 2009 reviderade revisionsverket verksamheten vid Inrikesförvaltningens servicecentral<sup>52</sup> samt förändringarna i ekonomiförvaltningen hos ministerierna, ämbetsverken och inrättningarna.<sup>53</sup> Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet) grundades år 2010 genom att fyra servicecentraler inom statens ekonomi- och personalförvaltning sammanslogs administrativt. På basis av utredningar som på våren 2012 fåtts för uppföljningen av revisionen av Inrikesförvaltningens servicecentral varierade andelen för servicecentralens arbete från ett förvaltningsområde till ett annat mellan 7 och 21 procent. I uppföljningsrapporten<sup>54</sup> konstaterades, att detta avspeglade de skillnader i vilken omfattning kundämbetsverket har överfört uppgifter till att skötas av servicecentret. Revisionsverket konstaterade i sin uppföljningsrapport, att på grund

<sup>52</sup> SRV 2009. Effektivitetsrevisionsberättelse 187/2009.

<sup>53</sup> SRV 2009. Effektivitetsrevisionsberättelse 186/2009.

<sup>54</sup> Uppföljningsrapport 28.5.2012.

av denna andels litenhet och de stora skillnaderna i den vore det angeläget att utreda, på vilka grunder uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen har kvarstått för att skötas av kundämbetsverken samt det, om dessa grunder är tillräckliga och adekvata med beaktande av de målsättningar som ställts för centraliseringen av statens ekonomi- och personalförvaltning.

Revisionsverket konstaterade redan i sin revision av Inrikesförvaltningens servicecentral, att för att de för statens ekonomi- och personalförvaltning uppställda produktivetsmålsättningarna ska uppnås och verksamheten vid servicecentralerna kunna utnyttjas fullt ut, är det nödvändigt att kundämbetsverkens uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltning, befattningsbeskrivningar och roller definieras så, att de motsvarar den nya verksamhetsmodellen, verksamhet vid en servicecentral. År 2009 har utvecklingen varit anspråkslös i en del till sin volym och antalet årsverken betydande processer (exempelvis handläggning av inköpsfakturor). Revisionsverket ansåg i sin revision, att de fortsatta åtgärderna i utvecklandet av ekonomi- och personalförvaltning-

en bör riktas särskilt på processer och processdelar med stor volym.

Att följa med användningen av årsverken spelar en central roll när man eftersträvar arbetsparande lösningar med informations- och kommunikationsteknik. Också i framtiden kommer en stor del av uppgifterna inom statens ekonomi- och personalförvaltning att utföras hos ämbetsverken och inrättningarna. Det väsentliga är emellertid att ägna uppmärksamhet åt det, hurdana uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen ämbetsverken och inrättningarna ägnar sin tid åt. Ämbetsverken och inrättningarna bör utveckla sina verksamhetsätt och -processer så, att de kan koncentrera sig på ekonomiförvaltningens s.k. mervärdesprocesser, såsom intern redovisning och analysering, varvid nyttan av servicecentret som producent av volymprocesser och -tjänster kan utnyttjas fullt ut. Kieku-informationssystemet möjliggör för sin del ett nytt slags förverkligande av arbetsfördelning. Av denna anledning borde också ägnas uppmärksamhet åt de orsaker, som fördröjer införandet av informationssystemet och nya verksamhetsätt.

# 8 Det nationella utnyttjandet av EU:s möjligheter

## 8.1 Förvaltningen av stöd till jordbruket

### Slutledningar och ställningstaganden

Komplexiteten i förvaltningen av stöd till jordbruket och den administrativa börda som föranleds av komplexiteten har en längre tid konstaterats vara ett problem i Finland och Europeiska unionen. Den administrativa bördan har man strävat efter att minska. Trots olika åtgärder har förvaltningens effektivitet inte väsentligt förbättrats och den administrativa bördans volym har inte minskat. Å andra sidan har stödförvaltningen fungerat väl sett ur synvinkeln för säkerställande av verksamhetens lagenlighet. Fel som lett till betydande tillrättaläggelser av finansieringen, dvs. förluster av finansiering från Europeiska unionen, har inte inträffat i förvaltningen.

Enligt den revision som gällt förvaltningen av stöd till jordbruket vore det möjligt att förbättra systemet.<sup>55</sup> I synnerhet med utveckling av den elektroniska förvaltningen och bl.a. förenkling av förfarandena i anknytning till arealmätningar och med elektroniska databaser kunde ytterligare förbättringar nås. En del av dessa metoder skulle kräva att regler på unionsnivå och tolkningarna av dem på unionsnivå ändras.<sup>56</sup> De nyttor som kan fås med enskilda åtgärder kommer emellertid i den komplexa verksamhetsomgivning-

en inte ännu att vara avgörande med tanke på helheten.

Betydande nyttor kunde det vara möjligt att nå endast om stegen i förvaltningen minskas. Med tanke på minskande av den administrativa bördan vore den viktigaste faktorn att förenkla stödsystemet. Detta skulle emellertid samtidigt innebära att man gör avkall på den nuvarande jordbrukspolitikens målsättningar att bevara och upprätthålla produktionen.

Vid revisionen av förvaltningen av stöd till jordbruket observerades två viktiga orsaker till komplexiteten i förvaltningen av stöd till jordbruket. I den finländska jordbrukspolitikens målsättningar har stödförvaltningens effektivitet blivit ett sekundärt mål. Dessutom är stödförvaltningen av historiska skäl synnerligen mångskiktad och förvaltningen har utvecklats närmast på grundval av gamla strukturer.

### Jordbrukspolitikens målsättningar stöder inte en effektiv förvaltning

I målsättningarna för Finlands jordbrukspolitik har betonats att jordbruksproduktionen ska bevaras i hela landet och att jordbruksstöden från Europeiska unionen ska utnytt-

<sup>55</sup> Effektivitetsrevisionen Förvaltningen av stöd till jordbruket XXX/2013.

<sup>56</sup> Statens revisionsverks utlåtande till riksdagens revisionsutskott 10.12.2012 med anledning av Europeiska revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2011 (E 140/2012 rd) och statsrådets utredning i anknytning till den.

jas så mycket som möjligt för detta. I praktiken har stödpolitiken strävat efter att upprätthålla den rådande situationen i jordbruksproduktionen. Därför har man vid ändringar av jordbrukspolitiken gått in för att beakta olika regioner och produktionsinriktningar så, att förändringarna i produktionen ska vara så små som möjligt. Av denna anledning har jordbruksstöden, stödnivåerna och stödregionerna blivit en synnerligen komplicerad helhet. För att uppnå målen har man tagit i användning stöd, såsom exempelvis miljöstödet, vilkas administrering är mycket tungrodd. Antalet stödnivåer och stödregioner har blivit mycket stort. Att stödsystemet blivit komplicerat och förvaltningens verksamhet har försvårats har emellertid inte ansetts utgöra ett så stort problem, att det hade haft effekter på jordbrukspolitikens målsättningar.

Systemet för jordbruksstöd kompliceras också av att de nationella målsättningarna måste samordnas till en gemensam jordbrukspolitik för Europeiska unionen. Den gemensamma jordbrukspolitiken utformas ofta genom kompromisser och för att uppnå dem måste man ofta göra systemet mer komplicerat.

Europeiska unionens styrning av den gemensamma jordbrukspolitiken är mycket övervaknings- och inspektionsbetonad. Detta har lett till, att man i systemet går in för att beakta att saker kan inspekteras och verksamhetens effekter hamnar i bakgrunden. Dessutom är Europeiska unionens sanktionsystem i form av finansieringstillrättläggelser ett så starkt styrningsmedel, att medlemsländerna blir tvungna att anpassa sig till inspektionsbetoningen.

En situation, där tyngdpunkten i inspektionen av stöden ligger vid saker som det är enklast att inspektera och övervaka, är inte bra med tanke på fullgörande av redovis-

ningsskyldigheten. Det vore bättre, om i inspektionerna och övervakningen mera än för närvarande skulle betonas verifiering av verksamhetens effekter. Inte heller med tanke på inriktningen av inspektionsresurserna är situationen god ur nationell synvinkel. För inspektion av omständigheter som är av förhållandevis ringa betydelse för tillrättläggande åtgärder används stora resurser. I annan övervakning av användningen och insamlandet av offentliga medel vore de i avsevärt effektivare bruk. Samtidigt medför denna betoning en administrativ börda både för förvaltningen och för övervakningsobjekten.

Förvaltningens strukturer härstammar från tiden före EU-medlemskapet

Förvaltningen av stöd till det finländska jordbruket är mycket exceptionell till sin struktur. I Finland finns en förvaltning i fyra steg, medan det i de flesta jämförbara länder finns endast två eller högst tre nivåer i förvaltningen. Förvaltningen består av Jord- och skogsbruksministeriet, Landsbygdsverket, NTM-centralerna och kommunerna eller av dessa bildade samarbetsområden. På centralförvaltningens nivå svarar ministeriet i princip för den strategiska verksamheten och Landsbygdsverket för sin del för förvaltningens praktiska verksamhet.

NTM-centralerna, som fungerar på regional nivå, är underställda arbets- och näringsministeriet. I fråga om förvaltningen av stöd till jordbruket avviker uppgifterna till stor del från NTM-centralernas huvudsakliga uppgift, att främja näringslivet i regionen. I fråga om jordbruket hör till uppgifterna också mycket övervakning av stöden, som till sin karaktär skulle lämpa sig bättre för regionförvaltningsverkens ansvarsområde.

Av historiska skäl deltar på det lokala planet också kommunerna i förvaltningen av stöd till jordbruket. Vid anslutningen till Europeiska unionen gavs stödförvaltning-

en som en uppgift åt kommunerna, emedan de redan skötte motsvarande uppgifter vid tidpunkten för anslutningen. I den senaste ändringen på lokal nivå år 2010 var syftet att minska på antalet aktörer. Den lokala förvaltningen definierades emellertid alltjämt som en uppgift för kommunerna. Av denna anledning beordrades kommunerna att grunda samarbetsområden, som sköter den lokala förvaltningens uppgifter. Ca 60 st. områden bildades. Tidigare har kommunernas medverkan i förvaltningen motiverats särskilt med lokalkännedomen. Efter att samarbetsområdena inrättats kommer lokalkännedomen emellertid att försvagas. Man har ändå inte avstått från en förvaltning i fyra steg.

Komplexiteten i den nationella förvaltningen leder till att det är svårt att styra hel-

heten. De totala kostnaderna för förvaltningen följs inte upp. Till en del är uppföljningen också mycket svår, emedan i fråga om kommunerna verksamheten i princip finansieras med kommunernas allmänna statsandel och från kommunerna finns inte heller allmänt taget att få på så här pass exakt nivå verksamhets- och uppgiftsspecifik kostnadsinformation med en jämförbar uppgiftskategorisering. Som helhet uppskattas de kostnader som orsakas statsekonomi vara på årsbasis ca 60 miljoner euro. Av detta hänför sig en knapp tredjedel till kommunerna och återstoden direkt till staten. Volymen för den administrativa bördan, dvs. de kostnader som förvaltningen orsakar kunderna, är inte känd.

## 8.2 Europeiska globaliseringsfonden

Statens revisionsverk fäste i sin 12.1.2012 publicerade effektivitetsrevisionsberättelse (2/2012, Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar) uppmärksamhet vid att i Finland hade utnyttjats möjligheterna till finansiering från Europeiska globaliseringsfonden (EGF) i mindre utsträckning än i de flesta andra jämförbara medlemsländer i Europeiska unionen.

Arbets- och näringsministeriet har därefter lämnat två ansökningar till EGF. Kommissionen har godkänt den första 4.7.2012 lämnade ansökningen, för vilken redan har betalats åt Finland 5,3 miljoner euro. Den andra 1.2.2013 lämnade ansökan på 9,9 miljoner euro behandlas som bäst av kommissionen. Den nationella finansieringsandelen är i vardera projektet lika stor som EGF:s andel.

# 9 Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen

## 9.1 Iakttagandet av statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den

### Brister i iakttagandet av budgeten

För finansåret 2012 gav revisionsverket totalt 67 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna. Av dem gavs 64 om sådana ämbetsverk och inrättningar som finansministeriet hade förordnat till bokföringsenheter och som därför gör upp ett bokslut som innehåller de bokslutskalkyler och en verksamhetsberättelse som avses i förordningen om statsbudgeten. Dessutom gav revisionsverket revisionsberättelser om tre sådana ämbetsverk och inrättningar som inte gör upp bokslutskalkyler, men som är från verksamhetssynpunkt betydelsefulla ämbetsverk eller inrättningar, för vilka ministeriet har uppställt resultatmål och vilka därigenom svarar inför ministeriet för verkställandet av budgeten och det funktionella resultatet.

Vid revisionerna för finansåret 2012 konstaterades hos 16 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 2011 ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i revisions-

berättelsen för 14 bokföringsenheter och fyra andra ämbetsverk.

År 2012 var antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten två färre än år 2011. Emedan anmärkningarna gällde flera olika saker, var deras totala antal ca 40.

De viktigaste anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. De föranledde inalles 32 anmärkningar, och sådana ingick i 13 bokföringsenheters revisionsberättelser. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag eller fullmakt i strid med budgeten, riktande av utgifter i strid med budgeten, förlängning av anslagets eller fullmaktens användningstid i strid med 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 strider mot grundlagens bestämmelser om statsfinanserna.

Brister i ordnandet av resultatredovisningen samt i uppgifter som beskriver den funktionella effektiviteten ledde till en anmärkning i fem bokföringsenheters revisionsbe-



rättelser. Att resultatredovisningen har ordnats är en förutsättning för att i synnerhet uppgifter om det funktionella resultatet skall 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 finanserna eller enskilda förfaranden. Av de givna negativa ställningstagandena till lagenligheten kan sålunda med tanke på statsfinanserna som helhet inte dras den slutsatsen, att ca en femtedel 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 bör 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 ämbetsverken och inrättningarna har konstaterats, att uppmärksamhet alltjämt bör ägnas åt ordnandet av den interna kontrollen i enlighet med 24 b § i lagen om statsbudgeten och principerna för god förvaltning. 24 b § i lagen om statsbudgeten om ordnandet av den interna kontrollen och ansvaret för ordnandet ger en god grundval för att utvärdera den interna kontrollen i situationer, där statliga förvaltningsuppgifter har getts som uppgifter åt servicecentraler. 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 i fråga om den interna kontrollen. Av denna anledning borde med förordningen om statsbudgeten fastslås, att servicecentralens ledning ansvarar för den i lagen och förordningen avsedda interna kontrollen till den del som uppgifter med stöd av ett serviceavtal har överförts till servicecentralen.

## 9.2 Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen

Enligt 5 § 1 momentet i lagen om statens revisionsverk skall 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.

I tabell 4 presenteras enligt förvaltningsområde hur åläggandena att meddela om åtgärder har fördelat sig enligt förvaltningsområde under de tre senaste åren.

Antalet meddelandeålägganden har ökat med fyra jämfört med föregående år. Brister i ordnandet av resultatredovisningen och presentationen av det funktionella resultatet ledde till åläggandeförfarande i fyra revisionsberättelser (3 år 2011, 4 år 2010). Brister som anknöt till användning av fullmakt och fullmaktsuppföljningen ledde till meddelandeålägganden hos två bokföringsenheter och brister i den interna kontrollens förfaranden hos tre bokföringsenheter.

I samband med revisionerna år 2012 utredes effekterna av de ålägganden att meddela om åtgärder som ingått i revisionsberättelserna året innan. I revisionsberättelserna för år 2011 gavs åläggande att meddela åt tre ämbetsverk och inrättningar. I fråga om samtliga förnyades åläggandet antingen helt eller delvis år 2012 (3 år 2010 och år 2011).

TABELL 4: ÅLÄGGANDEN ATT MEDDELA PÅFÖRDA I REVISIONSBERÄTTELSENA FÖR FINANSÅREN 2010–2012

|  | Revisionsberättelser | Meddelandeålägganden |      |      |
|--|----------------------|----------------------|------|------|
|  | år<br>2012           | år<br>2010           | 2011 | 2012 |
| Republikens presidents kansli                            | 1                    | -                    | -    | -    |
| Statsrådets kansli                                       | 1                    | -                    | -    | -    |
| Utrikesministeriets förvaltningsområde                   | 1                    | 1                    | 1    | 1    |
| Justitieministeriets förvaltningsområde                  | 2                    | -                    | -    | -    |
| Inrikesministeriets förvaltningsområde                   | 7                    | -                    | -    | -    |
| Försvarsministeriets förvaltningsområde                  | 3                    | -                    | -    | 1    |
| Finansministeriets förvaltningsområde                    | 10                   | -                    | -    | 1    |
| Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde | 7                    | 1                    | -    | -    |
| Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde      | 9                    | -                    | -    | -    |
| Kommunikationsministeriets förvaltningsområde            | 5                    | 1                    | 1    | 1    |
| Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde       | 13                   | 2                    | 1    | 3    |
| Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde    | 5                    | -                    | -    | -    |
| Miljöministeriets förvaltningsområde                     | 3                    | -                    | -    | -    |
|  | 67                   | 5                    | 3    | 7    |

## 9.3 Budgeteringsförfaranden

Om budgeteringsförfarandena gavs år 2012 en anmärkning i fem revisionsberättelser. Anmärkningarna gällde presentationen av fullmakter i budgeten, inkludering av ogrundade inkomster i budgeten samt nettobudgetering i samband med investeringsutgifter. År 2011 gavs en anmärkning om budgeteringsförfarandet i två revisionsberättelser.

### Budgetering och uppföljning av samt rapportering om fullmakter

Med en fullmakt avses en i budgeten eller lagen beviljad rätt att förbinda sig till utgifter, där de motsvarande anslagen tas in i statsbudgetarna under de kommande åren. Revisionsverket har i samband med revisionerna år 2012 gjort en laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som har gällt beviljade fullmakter samt budgeteringen och uppföljningen av på lag baserade fullmakter och rapporteringen om dem. Granskningen utgjorde en fortsättning på den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällt budgeteringen och uppföljningen av fullmakter för trafikledsprojekt (laglighetsgranskningsberättelse 10/2012).

På basis av granskningen konstaterades, att i budgeteringen av fullmakter förekom väsentliga brister i fullmakterna på kommunikationsrådets förvaltningsområde (huvudtitel 31). Riksdagen kan inte anses ha fått riktiga och tillräckliga uppgifter om innehåll i budgeten 2012 på trafikledsfullmaktsmomenten 31.10.77 (Utveckling av trafikledsnätet, reservationsanslag 3 år) och 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, reservationsanslag 3 år).

Som helhet bedömt förekom inte väsentliga brister i budgeteringen av fullmakter på övriga förvaltningsområden. Som en enskild väsentlig brist framförs emellertid det i samband med fullmaktsklausulerna på moment 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel, reservationsanslag 3 år) gjorda omnämmandet, enligt vilket under ifrågavarande budgetår får hävas tidigare ingångna avtal samt bindas på nytt medel i beställningsfullmakten till ett belopp som motsvarar anslag som inte har betalats. Definitionen av fullmakt svarar till denna del inte mot det i 10 § i lagen om statsbudgeten ställda kravet på exakt avgränsning av en fullmakts belopp och användningsändamål, varför den inte kan anses iakttä god budgeteringssed. Dessutom konstaterades på basis av granskningen, att fullmaktsklausulerna i budgetarna inte till alla delar är tillräckligt tydliga exempelvis vad förnyande av anslag och användningsändamålen beträffar, och inte heller vad gäller fullmaktens belopp i situationer, där beloppet är förknippat med index.

På basis av granskningen konstaterades, att i fullmaktsuppföljningen förekom väsentliga brister i fullmakterna i försvarsmi- nisteriets och kommunikationsministeriets huvudtitlar (huvudtitlarna 27 och 31). Från budgetekonomins synpunkt är fullmakterna på dessa förvaltningsområden väsentliga, emedan användningen av de här fullmakterna utan räntestödsfullmakter år 2011 utgjorde ca 24 procent av fullmaktsanvändningen i statens budgetekonomi. I fullmaktsuppföljningen av fullmakterna i de övriga förvaltningsområdenas huvudtitlar förekommer som helhet granskat inte väsentliga brister. Ändå förekom väsentliga brister i uppfölj-

ningen av de fullmakter som beviljats i samband med det för budgetekonomin väsentliga ofördelade anslaget 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram och ENPI CBC -program under programperioden 2007–2013, reservationsanslag).

På basis av revisionerna och den nu gjorda laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen konstaterades, att i bokslutskalkylerna för åren 2011 och 2012 som helhet betraktat har lämnats till väsentliga delar riktiga och tillräckliga uppgifter. I Trafikverkets samt arbets- och näringsministeriets bokslutskalkyler för åren 2011 och 2012 har emellertid inte lämnats riktiga och tillräck-

liga uppgifter om de utgifter som föranleds av fullmakterna och deras användning. Dessutom har vid revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna fästs uppmärksamhet vid riskerna för felaktigheter och förekommande fel i de uppgifter om fullmakter som lämnats till Statskontoret. På basis av revisionerna och den nu gjorda laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen kan konstateras, att en klar och i mån av möjlighet enhetlig definiering av fullmakterna i beredningen av budgeten och i budgeten för sin del skulle stöda också att budgeten verkställs och som en del av detta fullmaktsuppföljningen ordnas på det sätt som förutsätts i lagen och förordningen om statsbudgeten.

## 9.4 Bokföringsenheternas bokslutskalkyler

I tabell 5 presenteras uppgifterna om i revisionsberättelserna gjorda anmärkningar gällande bokslutskalkylerna under tre år. Från år 2010 har kravet i 21 § i lagen om statsbudgeten, att ämbetsverken och inrättningarna i bokslutet och den verksamhetsberättelse som utarbetas för fullgörandet av resultatansvaret ska ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts samt om ämbetsverkets och inrättningens intäkter och kostnader och ekonomiska ställning, enligt förordningen om statsbudgeten gällt endast de ämbetsverk och inrättningar, vilka enligt beslut av finansministeriet fungerar som bokföringsenheter.

Anmärkningar som gällde bokslutskalkylerna och deras noter ingick i 17 revisionsberättelser.

Budgetens utfallskalkyl inkluderar uppgifter om budgetintäkter och utgifter samt uppgifter om fullmakter och hur de har använts. Anmärkningar som gällde budgetens utfallskalkyl gavs med anledning av revisionerna år 2012 åt 13 bokföringsenheter, vilket är två färre än år 2011. 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 budge-

ten så, att det också innebar en förlängning av anslaget användningstid. Antalet sådana anmärkningar var över 30.

År 2012 hade 23 bokföringsenheter fullmakter i användning. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs åt sex bokföringsenheter. De främsta orsakerna var brister i ordnandet av fullmaktsuppföljningen. Om överskridning av fullmakten anmärktes i en revisionsberättelse och om förlängning av fullmaktens användningstid i två revisionsberättelser.

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

Om brister i noterna gavs anmärkningar åt fem bokföringsenheter. Vid revisionerna ägnas uppmärksamhet särskilt åt sådana noter, som väsentligt kompletterar de uppgifter som lämnas i bokslutskalkylerna. Till de viktigaste bland dem kan räknas uppgifter om statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser.

TABELL 5: BOKFÖRINGSENHETER SOM GETTS EN ANMÄRKNING GÄLLANDE BOKSLUTSKALKYLerna

|                                  | Anmärkningar år |      |      |
|----------------------------------|-----------------|------|------|
|                                  | 2010            | 2011 | 2012 |
| Budgetens utfallskalkyl          | 14              | 13   | 13   |
| Intäcks- och utgiftskalkyl       | 2               | 2    | 1    |
| Balansräkning                    | 3               | 2    | 3    |
| Noter                            | 5               | 6    | 5    |
| Granskning av bokslutskalkylerna | -               | -    | -    |
| Godkännande av bokslutet         | -               | 2    | -    |

## 9.5 Tillståndet för intern kontroll och riskhantering

Den interna kontrollen har vid revisionsverkets revisioner utvärderats i riskanalysen och granskats i samband med revisionen av bokföringen, fullmaktsuppföljningen och resultatredovisningen, samt separat i samband med vissa andra revisioner. 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 samhälleliga 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 statsrådets och ministeriernas förvaltningsområdens nivå.

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 räkenskapsverk som har berörts av revisionerna eller som har ansvar för att korrigera bristerna.

Tabell 6 innehåller på revisionerna baserade sammanfattande uppgifter om tillståndet för den interna kontrollen i förvaltningen.

När tillståndet för den interna kontrollen granskas utgående från antalet ämbetsverk och inrättningar som har fått en anmärkning angående den interna kontrollen, förefaller den interna kontrollen att i fråga om bokföringen ha förbättrats något jämfört med året innan. Andelen för de bokföringsenheter, hos vilka inte konstaterades väsentligt att anmärka angående ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, var 86 procent av alla bokföringsenheter (78 % av bokföringsenheterna år 2011, 80 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010). Väsentliga brister, med anledning av vilka bokföringsenheten har skäl att vidta åtgärder, konstaterades i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen hos nio procent av bokföringsenheterna (13 % av bokföringsenheterna år 2011, 14 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010).

I fråga om fullmaktsuppföljningen konstaterades väsentligt att anmärka i den interna kontrollen och ett behov av åtgärder hos 22

TABELL 6: DEN INTERNA KONTROLLEN FINANSÅRET 2012, (23 BOKFÖRINGSENHETER HADE FULLMAKTER)

|   | Bokföring | Fullmaktsuppföljning | Resultatredovisning | Övrig intern kontroll |
|---|-----------|----------------------|---------------------|-----------------------|
| a) inget väsentligt att anmärka                                   | 86 %      | 74 %                 | 84 %                | 84 %                  |
| b) väsentliga brister, men korrigerande åtgärder har vidtagits    | 5 %       | 4 %                  | -                   | 3 %                   |
| c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas | 9 %       | 22 %                 | 16 %                | 13 %                  |

procent av de bokföringsenheter som hade fullmakter i användning (17 % av motsvarande bokföringsenheter år 2011, 26 % år 2010).

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 den samma från den interna kontrollens synpunkt som året innan. Vid revisionerna har hos 16 procent av bokföringsenheterna konstaterats sådana väsentliga brister, på grund av vilka korrigerande åtgärder har förutsatts i revisionsberättelserna (17 % av bokföringsenheterna år 2011, 20 % av bokföringsenheterna år 2010). 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 räkenskapsverken. Vid revisionerna år 2012 bedömdes att ekonomistadgan är på adekvat nivå hos 94 procent av räkenskapsverken (år 2011 hos 88 % av bokföringsenheterna, år 2010 hos 90 % av bokföringsenheterna).

Enligt förordningen om statsbudgeten skall 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 gavs år 2012 inga anmärkningar angående utlåtandet (åt 2 bokföringsenheter år 2011 och åt 3 bokföringsenheter år 2010). 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 är det dessutom skäl att också framdeles uppmärksamma kontinuiteten mellan utlåtandena från flera år.

## Intern granskning

Enligt förordningen om statsbudgeten skall 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 skall 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 år 2012 kan konstateras, att intern granskning hade ordnats hos 46 bokföringsenheter, vilket är 72 procent av bokföringsenheterna (67 % av bokfö-

ringsenheterna år 2011, 75 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010).

Den interna granskningens volym förefaller bedömt på basis av för den använda årsverken att ha varit oförändrad jämfört med tidigare år. För intern granskning användes år 2012 totalt ca 102 årsverken (99 årsverken år 2011, 97 årsverken år 2010). Andelen köpta tjänster av detta var ca 11 årsverken (10 årsverken år 2011, 8 årsverken år 2010). Av de bokföringsenheter, som utförde egen intern granskning år 2012, var hos 18 (17 bokföringsenheter år 2011, 15 bokföringsenheter år 2010) ämbetsverkets satsning på intern granskning med användning av den egna personalen ca ett årsverke eller mindre.

Reglementet för intern granskning bedömdes vara adekvat hos 42 bokföringsenheter, vilket är 91 procent av de bokföringsenheter som utförde intern granskning (98 % av bokföringsenheterna år 2011, 75 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010).

## Systemrevisioner

Den centrala målsättningen för de systemrevisioner som görs i samband med revisionerna är att säkerställa att de med systemen och deras verksamhetsmiljö anknutna viktigaste förfarandena i den interna övervakningen, kontrollerna och dataskyddet är ordnade på ett adekvat sätt och att man kan försäkra sig om enhetligheten för de data som systemen behandlar. 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. Inalles gjordes fjorton revisioner, av vilka fem var efterrevisioner till föregående års revisioner.

Revisionerna hänförde sig till ett ministeri-

um och sju ämbetsverk samt till Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning. En av de systemrevisioner som gjordes hos ämbetsverken gjordes i samband med den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning av skatteintäkterna som gjordes i samband med revisionen av Skatteförvaltningen. Vid de revisioner som gällde servicecentret var den centrala infallsvinkeln de arrangemang som var förenade med produktionen av servicecentrets tjänster samt förfarandena i den interna kontrollen. Revision riktades också på ämbetsverk som använder Kieku-systemet. Till ämbetsverk som använder Kieku-systemet hänförde sig tre revisioner och en efterrevision. De övriga efterrevisionerna hänförde sig till Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning och ett ämbetsverk.

De centrala revisionsobjekten var till systemens användning och administreringen av användningen anknutna kontroller, användarrätter och administreringen av användarrätter, den med användningen förenade arbetsfördelningen, dokumenteringen av tillämpade förfaranden samt övriga förfaranden i den interna kontrollen. Också arrangemangen och dokumenteringen i anknytning till datasäkerheten och ICT-funktioner samt organiseringen av ICT-funktionerna granskades.

De centrala observationerna vid revisionerna anknöt till administreringen och övervakningen av systemets användning och användarrätter, dokumenteringen i fråga om bl.a. metodbeskrivningar, dataskydds- och systemdokument samt klargörandet av ansvar, arbetsfördelning och tillsynsförfaranden särskilt i en miljö med många aktörer. Vid efterrevisionerna observerades, att korrigerande åtgärder hade vidtagits, men att åtgärderna inte ännu till alla delar var tillräckliga. Om revisionsresultaten har rapporterats i samband med revisionerna.



## Skatteintäkterna

En laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning av skatteintäkterna gjordes i samband med redovisningsrevisionen av Skatteförvaltningen år 2012. Revisionen riktades på de skatter på eget initiativ och avgifter av skattekaraktär som behandlas på skattekontot samt på de redovisningar som görs åt skattetagarna och på beskattningskostnaderna. I granskningshelheten har också ingått en särskild systemrevision.

Granskningen av skatter på eget initiativ och avgifter av skattekaraktär har hänfört sig till tillräckligheten och ändamålsenligheten för deklaraionsförfarandet och deklaraionsövervakningen, behandlingen på skattekontot av skyldigheter och gottskrivningar, bokföringen av betalningsrörelse och skattemedel samt den interna kontrollen av kundregistrets upprätthållande. Syftet med granskningen var att verifiera huruvida man i skötseln 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 de skatter och avgifter av skattekaraktär som behandlas på skattekontot har ordnats adekvat. Dessutom har granskningens syfte varit att utvärdera huruvida principerna för styrning av processen för skatter och avgifter av skattekaraktär som behandlas på skattekontot och förfarandena i den interna kontrollen har ordnats så, att de stöder iakttagande av författningarna samt enhetliga och rättvisa beskattningsförfaranden i förhållande till skattebetalarna och skattetagarna. Vid granskningen framkom sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka Skatteförvaltningen har anledning att vidta åtgärder.

I helheten för granskning av skatteintäkterna har i revisionen år 2012 ingått en granskning av de redovisningar som görs åt skattetagarna och uppbörden av beskattningskostnaderna. Syftet med granskningen var att säkerställa att redovisningarna åt skattetagarna följer givna författningar, instruktioner och föreskrifter. Vid granskningen har också utvärderats om den interna kontrollen är adekvat och tillräcklig med hänsyn till de risker som identifierats i processen. Vid granskningen framkom inte väsentliga brister i ordnandet av den interna kontrollen av de redovisningar som görs åt skattetagarna och av uppbörden av beskattningskostnaderna.

Granskningsobjekt vid systemrevisionen var till avgränsade delar de informationsystem som används för att sköta uppgifterna i processerna med skatter på eget initiativ samt redovisningarna åt skattetagarna och uppbörden av beskattningskostnaderna. Vidare var föremål för granskning det Lupa-system som används för administrering av användarrätterna samt en del av Skatteförvaltningens elektroniska kanaler för deklaraion och de med dem förenade informationsystemen. Syftet med systemrevisionen var att till avgränsade delar verifiera riktigheten och ändamålsenligheten för de förfaranden som säkerställer att de uppgifter sin behövs för att verkställa beskattningen och hantera skatteintäkterna är användbara/tillgängliga, riktiga, enhetliga och konfidentiella. På basis av granskningen har Skatteförvaltningen rekommenderats att göra upp metodbeskrivningar och har getts rekommendationer angående användarrätter och tillträdesövervakningen.

## 9.6 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland år 2012

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, under iakttagande av samma principer som följs vid revision av nationella medel.

Statens revisionsverk gör inte revisionen utgående från ett sampel baserat på en statistisk monetär enhet, och på basis av den kan således inte uppskattas 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 vid en granskning av den i budgetlagstiftningen definierade interna kontrollen med analytiska medel. I revisionerna har i en del fall också ingått en begränsad testning av nyckelkontroller. Revisionsverkets effektivitetsrevisioner koncentreras på verkningarna av åtgärder som delvis eller helt finansieras med EU-medel. Om de revisioner som har gällt nationellt utnyttjande av Europeiska unionen har rapporterats i kapitel 8.

Under finansåret 2012 gjordes på Europeiska unionens medelöverföringar riktade revisioner som hänförde sig till av landsbygdsfonden delfinansierade projekt- och företagsstöd hos Satakunta, Nylands och Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentraler (NTM-central) och hos Landsbygdsverket.

Vid revisionen har accentuerats granskningen av projekt för egen produktion. Vid revisionen har observerats brister i ekonomiförvaltningen av ett projekt för egen produktion vid Nylands NTM-central. Vidare är det på basis av revisionen skäl att vid projekt för egen produktion redan i beredningen ägna uppmärksamhet åt att eventuell annan statlig finansiering är i enlighet med budgeten. Vid revisionen har det i likhet med föregående år ansetts som oklart, om ett projekt kan ha förskott från kommunpengar på samma sätt som från statsmedel betalt förskott ända fram till slutbetalningen. Vid revisionen har det ansetts önskvärt, att förskott från kommunpengar skulle klargöras antingen i lagen eller med stöd av lag givna författningar på lägre nivå. Vid revisionen har i likhet med föregående år ansetts, att i systemet finns en risk för att hos projekten efter den debitering som görs av NTM-centralen kvarstår för mycket annan offentlig finansiering (bl.a. kommunfinansiering), eftersom statens myndigheter inte har behörighet beträffande denna debitering.

Den revision som hänförde sig till Europeiska socialfonden gällde särskilt det i administreringen av strukturfondsuppgifter använda EURA 2007-systemets funktion och uppgifternas tillräcklighet vid dokumentering av initiativtagare till återkrav och återkravets orsaker. Revisionen omfattade 385 fall av återkrav och -betalning. Vid revisionen gavs rekommendationer för säkerställande av det, att systeminformationen utnyttjas förutom i respektive myndighets egen övervakning också ur perspektivet för den allmänna övervakningen av verksamheten och

särskilt avvikelser. Arbets- och näringsministeriet uppmanades också att ägna uppmärksamhet åt en enhetlig tolkning av finansieringsvillkoren gällande återkrav och uppföljningen av villkorens iakttagande samt åt tillräckliga instruktioner angående övervakningen. Vid revisionen observerades, att från EURA 2007 -systemet inte fås direkt orsaken till återkravet utan separat databasrapportering och att ca 1/3 av de observationer som har lett till återkrav har gjorts vid inspektioner på platsen och ca 10 procent först vid projektgranskningarna. Behov av återkrav finns således ofta i slutskedet av projektens livscykel, trots att eventuella problem med stödberättigandet borde utredas tidigare.

I fråga om Europeiska regionala utvecklingsfonden hänförde sig en revision av EU:s medelöverföringar och den interna övervakningen av dem till Egentliga Finlands NTM-central. Vid granskningen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden observerades i fråga om verifieringen av utgifternas stödberättigande brister i verifieringen av lönekostnader. I övrigt observerades vid revisionen, att kostnadernas stödberättigande hade säkrats och dokumenterats adekvat med hjälp av utskrivningar ur bokföringen och andra dokument i samband med utbetalningsposterna. I fråga om ett enskilt projekt konstaterades, att orsakerna till

att sättet för projektets genomförande samt motiveringarna till att kostnaderna godkänts borde ha klarlagts och dokumenterats noggrannare i projektdokumenterna. Dessutom rekommenderades vid revisionen en sammantagen a jour uppföljning av återkravsåtgärderna.

Vid den revision som hänförde sig till arbets- och näringsministeriet och budgetkontona 32.50.62.1.3 (ERUF - Europeiskt regionalt samarbete, mål 3) och 32.50.64.1.4 (ERUF - Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentets gränsöverskridande samarbete, ENPI CBC) konstaterades, att åtskiljandet av uppgifterna i arbets- och näringsministeriets förvaltningsprocess har genomförts adekvat. Brister konstaterades på tre delområden, nämligen i informationsystemen, processbeskrivningarna och kontrollerna av utbetalningarna. Vid projektgranskningen av Europeiskt regionalt samarbete -målet konstaterades, att arbets- och näringsministeriet borde definiera klarare än för närvarande bl.a. i processbeskrivningen de interna kontrollerna av projektutbetalningen.

Vid revisionerna av EU-medel har inte hos revisionsobjekten framkommit annat väsentligt att anmärka angående den interna kontrollen.

## 9.7 Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och -understöd

Statsbidragen är en betydande utgiftspost i statsbudgeten, och om deras beviljande, utbetalning och övervakningen av användningen har föreskrivits i olika lagar. Den interna kontrollen har till uppgift att säkerställa att de förfaranden som gäller statsbidragen är adekvata.

I samband med revisionerna granskades de till statsbidragen anknutna förfarandena hos nio bokföringsenheter. Revisionsresultaten gällande den interna kontrollen av statsbidragen fördelade sig som följer:

**TABELL 7: REVISIONSRESULTATEN GÄLLANDE DEN INTERNA KONTROLLEN AV STATSBRIDRAGEN**

|   | År<br>2010 | År<br>2011 | År<br>2012 |
|---|------------|------------|------------|
| a) inget väsentligt att anmärka                                   | 67 %       | 50 %       | 67 %       |
| b) väsentliga brister, men åtgärder har vidtagits                 | 6 %        | 13 %       | 11 %       |
| c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas | 28 %       | 38 %       | 22 %       |

År 2012 utfördes revisioner som hänförde sig till statsbidrag hos 11 bokföringsenheter eller ämbetsverk. På basis av de senaste årens revisioner kan konstateras, att man vid ämbetsverken och inrättningarna har ägnat uppmärksamhet åt förfarandena vid administreringen av statsbidrag. År 2012 konstaterades vid var femte revision ändå hos bokföringsenheten sådana brister i den interna kontrollen som förutsätter åtgärder. Som regel är det fråga om enskilda brister i de administrativa förfarandena i anknytning till bl.a. åtskiljande av arbetsuppgifter, enhetliga förfaranden, klara instruktioner och riktigheten

och tillräckligheten för de uppgifter som är grunden för besluten om statsbidrag.

### Ersättning för kostnader för vårdtjänster på anstalt för krigsinvalidier

Om ersättning för kostnader för vård och deltidsvård på anstalt för krigsinvalidier föreskrivs i lagen om skada ådragen i militärtjänst (404/1948). Vårdtjänster på anstalt för krigsinvalidier produceras huvudsakligen av särskilda anstalter, till vilka hör av Krigsinvalidernas Brödraförbund grundade anstalter, såsom Kauniala krigsinvalidsjukhus (numera Kauniala Sjukhus Ab) samt anstalter vilka byggts på 1980- och 1990-talen med 90 procent finansiering av staten. Alla dessa anstalter har man börjat benämna sjuk- och brödrahem, som har en särställning i produktionen av vårdtjänster på anstalt för krigsinvalidier. Dessutom kan vårdtjänster på anstalt för krigsinvalidier produceras också av andra rehabiliteringsinrättningar, med vilka Statskontoret har ingått ett avtal om produktion av tjänsterna.

Föremål för revisionen har varit de åt sjuk- och brödrahemmen betalade ersättningarna för vård och deltidsvård på anstalt för krigsinvalidier, som huvudsakligen har betalats från det på avkastningen av penningospelverksamhet baserade budgetanslaget 33.50.52 (Statlig ersättning för driftkostnader för krigsinvalidernas inrättningar).

År 2012 betalades åt sjuk- och brödrahemmen som ersättningar för anstaltsvård för krigsinvalidier ca 55,6 miljoner euro. Ersätt-

ningarna minskade jämfört med år 2010 med 7,1 procent. Åt övriga rehabiliteringsinrättningar betalades ersättningar år 2012 motsvarigt ca 7,5 miljoner euro, och de minskade jämfört med år 2010 med 9,3 procent. År 2012 var antalet dagar av vård på anstalt för krigsinvalidier som producerades av sjuk- och brödrahemmen totalt ca 266 000, och de minskade jämfört med år 2010 med 12,3 procent.

Syftet med revisionen var att klarlägga, om vården och deltidsvården på anstalt för krigsinvalidier har ersatts i enlighet med författningar och instruktioner och om den interna kontrollen av ersättningsprocessen är adekvat ordnad. Saker som skulle klargöras med revisionen var således, om ersättningar har betalats endast för de krigsinvalidier, som enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst är berättigade till av Statskontoret ersatt vård eller deltidsvård på anstalt, om vid betalningen av ersättningarna har iakttagits statsbudgeten och om Statskontoret har administrerat ersättningarna i enlighet med författningarna. Svar på de frågor som nämnts i revisionens syfte har sökts genom att härleda de centrala revisionskriterierna ur lagstiftningen, särskilt lagen om skada ådragen i militärtjänst, statsbudgeten samt den praxis som uppkommit hos Statskontoret i administreringen av ersättningarna. Revisionen baserar sig på den lag om skada ådragen i militärtjänst som var i kraft till 31.12.2012.

På basis av revisionen har konstaterats, att vård och deltidsvård på anstalt har ersatts endast i fråga om de krigsinvalidier, som är berättigade till av Statskontoret ersatt vård och deltidsvård på anstalt.

Med en författningsändring (901/2012) som trädde i kraft i början av år 2012 slopades den periodiserade ersättningen, och den lägsta invaliditetsgraden för tillgång till varaktig vård på anstalt sänktes till 20 procent, även om behovet av vård på anstalt beror på

annan skada eller sjukdom än den som ersätts.

Med stöd av lagen om skada ådragen i militärtjänst beviljas ersättningar för skada ådragen i militärtjänst åt krigsinvalidier och andra som före 1.1.1991 skadats och insjuknat i militärtjänst samt åt deras anhöriga. Av de betalningsförbindelser som var gällande år 2012 hade en betydande del beviljats militärinvalidier, som hade skadats eller insjuknat medan de fullgjorde sin värnplikt i fredstid åren 1948–1990. Ifall den invalidprocent som är grund för vård på anstalt som ersätts av Statskontoret sänks ytterligare från nuvarande 20 procent, får allt fler militärinvalidier, men inte frontveteraner, tillgång till avgiftsfri vård på anstalt. Enligt en uppskattning i statsbudgeten för år 2013 är vid utgången av år 2013 antalet krigsinvalidier 4 312 och militärinvalidier 2 227.

På basis av revisionen bör konstateras, att statsbudgeten inte ger riktiga och tillräckliga uppgifter om grunderna för ersättning av kostnaderna för vård på anstalt för krigsinvalidier. Momentets rubrik "Statlig ersättning för driftskostnader för krigsinvalidernas inrättningar" samt texterna i beslutsdelen och förklaringsdelen är inbördes motstridiga, och den faktiska användningen av momentet svarar inte mot anslaget användningsändamål, för drifts- och kapitalkostnaderna särskiljs inte i prissättningen på vårdbyggnen. Med överskottet av sjuk- och brödrahemmens verksamhet har efter år 1994 finansierats också investeringar, vilket momentets användningsändamål inte tillåter.

Angående ersättning av kostnaderna för anstaltsvård för krigsinvalidier åt andra serviceproducenter än kommunerna finns inte särskilda bestämmelser, utan förfaringsåttens baserar sig på uppgifter som presenterats i statsbudgeten och på den praxis som vid respektive tidpunkt tillämpas av Statskon-

toret. De uppgifter som har presenterats i statsbudgetarna kan inte fr.o.m. år 1994 anses som riktiga och tillräckliga, emedan texterna i momentmotiveringarnas beslutsdel och förklaringsdel inte svarar mot nuvarande praxis.

Från ett budgetmoment som baserar sig på Penningautomatföreningens avkastning finansieras förutom de sjuk- och brödrahem, vars grundläggningsfinansiering staten har ersatt till 90 procent, också de inrättningar som på sin tid har grundats av Krigsinvalidernas Brödraförbund. Med tanke på statsbudgeten eller betalning av ersättning finns det inte grunder för denna uppdelning. De inrättningar som finansieras från ifrågakärande moment intar en särställning jämfört med andra rehabiliteringsinrättningar.

Ställningen för de sjuk- och brödrahem som befinner sig i särställning har bevarats trots att ägaren bytts. Särställningen har också bevarats när sjuk- och brödrahemmet har grundat nya inrättningar. Statskontoret beslutar från fall till fall om serviceproducenten kan producera tjänster för krigsinvalider och veteraner när verksamheten förändras eller utvidgas. Vid ett beslutsfattande från fall till fall äventyras en jämlik behandling av inrättningarna.

Vid revisionen har konstaterats, att den ersättningsprocess som administreras av Statskontoret inte till centrala delar baserar sig på författningar utan på den praxis som Statskontoret tillämpar vid respektive tidpunkt. Statskontoret uppger att det konkurrensutsätter anstaltsvårdtjänsterna för krigsinvalider liksom även rehabiliteringstjänsterna. Statskontorets modell för konkurrensutsättning baserar sig inte på tillämpning av lagstiftningen om upphandling, utan det är snarare fråga om en allokering av till buds stående anslag till sjuk- och brödrahemmen. När man övergick till så kallad konkurrens-

utsättning år 1994 talade man om övergång till resultatstyrning, vilket också bättre beskriver den tillämpade modellen. Enligt slag av service bildas ett kalkylmässigt pris, som betalas åt serviceproducenten, om det är lägre än det pris som inrättningen erbjuder. Om det pris som inrättningen erbjuder är lägre, betalas det pris som inrättningen erbjuder. Förfarandet bemöter inte anbudsgivarna jämlikt. Om en inrättning erbjuder ett pris som är lägre än det kalkylmässiga priset, kan den få en mindre ersättning än en inrättning med samma kvalitetspoäng, som har gett ett anbud med högre pris per vård dag.

Om förfaringsättet, liksom även om andra brister i upphandlingsförfarandet, anmärktes i en år 2001 publicerad förvaltningsrevisionsberättelse från revisionsverket. Det är också uppenbart, att det förfarande som tillämpas av Statskontoret är känt hos en del av anbudsgivarna och hos andra inte.

Den ersättning som betalas av Statskontoret för anstaltsvården baserar sig sålunda inte på marknadspriset eller på de realiserade kostnaderna, utan på kalkylmässiga grunder, som är de tidigare realiserade vård dagarna, av anbudspriserna härledda genomsnittliga skillnader för kostnaderna i olika funktionsduglighetsklasser och det till buds stående anslaget, som höjs i motsvarighet till den allmänna kostnadsnivån.

I förvaltningsrevisionsberättelsen Upphandlingen av sjukvårdstjänster för krigsinvalider (1/2001) konstaterades som revisionsverkets ställningstagande, att i verkställandet av 1994 års reform mera har betonats att i sig trygga sjukhemmens upprätthållande än att trygga helhetsekonomiskt förmånliga och högklassiga tjänster för krigsinvaliderna. Den nu gjorda laglighetsgranskningen har ytterligare stärkt denna uppfattning. Statskontorets upphandlingsförfaranden har inte utvecklats väsentligt jämfört med år 2001.

Vid den år 2010 ordnade anbudstävlan fick sjuk- och brödrahemmen endast i undantagsfall det pris som de erbjöd. Ersättningarna åt sjuk- och brödrahemmen baserade sig således på de av Statskontoret fastställda kalkylmässiga priserna per vård dag.

I stället för konkurrensutsättning är det när ersättningarna bestäms fråga om ett förfarande av samma typ som det, varmed i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) föreskrivs om den statsandel som beviljas för grundläggande yrkesutbildning. Om det anses vara ändamålsenligt att betala ersättningarna som statsandelar, bör om detta som sig bör föreskrivas med lag. Då måste emellertid beaktas, att grunderna för statsandelen är de faktiska kostnaderna och inte det till buds stående anslaget.

På basis av granskningen konstaterar revisionsverket, att i ordnandet av den interna kontrollen av ersättningsprocessen har framkommit sådana med Statskontorets förfarande med betalningsförbindelse, kvalitetssäkring i upphandlingsförfarandet, auditeringen av anstaltsvårdtjänster och uppföljningen av vårddagarna anknutna brister, med anledning av vilka Statskontoret samt social- och hälsovårdsministeriet i egenskap av styrande ministerium har skäl att vidta behövliga åtgärder.

### **Åt medborgarorganisationerna beviljade understöd från anslagen för utvecklingssamarbete**

I budgeten för år 2012 har understöden år medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete budgeterats på moment 24.30.66 (Egentligt utvecklingssamarbete, reservationsanslag 3 år) i en särskild dispositionsplan, från vilken enligt budgeten kan beta-

las understöd till medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete, Servicecentralen för utvecklingssamarbete (KePa) och informationen om utvecklingssamarbetet.

I punkten i dispositionsplanen har i budgeten för år 2012 budgeterats totalt 103 miljoner euro. År 2011 var motsvarande anslag 88 miljoner euro dvs. ökningen från året innan var 17 procent. Dessutom har på momentet budgeterats fullmakt att under år 2012 ingå nya avtal om utvecklingssamarbete och ge förbindelser, vilka orsakar utgifter under åren efter 2012. I dispositionsplanen har som fullmakt budgeterats 123,1 miljoner euro. Fullmaktens belopp år 2011 för ifrågavarande punkt i dispositionsplanen var 83,4 miljoner euro dvs. ökningen var nära 50 procent.

År 2011 betalades totalt 85,1 miljoner euro i understöd till 144 organisationer. År 2012 beviljades totalt 92,1 miljoner euro i understöd till 197 organisationer.

Den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som hänförde sig till åt medborgarorganisationerna beviljade understöd från anslagen för utvecklingssamarbete avgränsades till år partnerorganisationerna beviljat programstöd samt projektstöd. Om granskningen har rapporterats i samband med revisionen av utrikesministeriet.

Syftet med granskningen var att klargöra, om i beviljandet av understöd, utbetalningen, övervakningen av användningen och återkrav har iakttagits författningar och instruktioner och om den interna kontrollen av understödsprocessen har ordnats adekvat och om angående understödets användning har lämnats riktiga och tillräckliga uppgifter.

Vid granskningen konstaterades, att i beviljandet av understöd, utbetalningen, övervakningen av användningen och återkrav till väsentliga delar har iakttagits författningar och instruktioner.

Enligt granskningen har i ordnandet av

den interna kontrollen av understödsprocessen framkommit sådana brister med anknytning till vidare överföring av understöd samt med instrueringen, valet av partnerorganisationer och deras roll samt utnyttjande av projektvis revision och val av lokala partner anknutna brister, med anledning av vilka utrikesministeriet har skäl att vidta behövliga åtgärder.

Vid granskningen konstaterades också, att härledandet av understödets användningsändamål ur ansökan i en del fall kan leda till tolkningssvårigheter. Trots utförliga instruktioner har de godtagbara utgifterna inte definierats tillräckligt noggrant. Grunderna för riktande av andelar för i projektet inkluderade allmänna administrationskostnader var inte till alla delar tillförlitliga och i organi-

sationernas arbetstidsuppföljning förekom brister. Utrikesministeriet har för understödstagarna ställt en omfattande rapporteringskyldighet. Att riktiga och tillräckliga uppgifter lämnats verifieras av revisorerna utlåtande om det, att statsunderstödet har används i enlighet med de villkor som har ställts för understödets användning och bestämmelserna om statsunderstöd. Kraven på revisionens omfattning och innehåll har emellertid inte uppfyllts på enahanda sätt. Trots bokföringsnämndens utlåtande är tolkningen av prestationsgrunden när understödspengar överförs vidare till de lokala partnerna inte enhetlig. Att en ändring av användningsändamålet dokumenteras kan betraktas som ett adekvat förfarande.



## 9.8 Tillståndet för statens upphandling

Statens upphandling uppgick enligt statens affärsbokföring till totalt ca 6,3 miljarder euro år 2012, av vilket andelen för aktier i anläggningstillgångar var 1,1 miljarder euro. Med revisionsverksamheten har gåtts in för att bidra till en korrigerig av missförhållandena i upphandlingen genom att inrikta revisionerna på anskaffningar av både varor och tjänster och på alla skeden av upphandlingsprocessen.

Upphandlingsförfarandena granskades i samband med redovisningsrevisionen år 2012 hos åtta bokföringsenheter. Av de äm-

betsverk, där tillståndet för upphandlingen granskades vid revisionerna, konstaterades hos ett sådana brister med anledning av vilka ämbetsverket har anledning att skrida till åtgärder. Bristerna gällde upphandlingsförfarandena vid anskaffningarna och dokumenteringen av upphandlingen.

Vid sidan av revisionsverksamheten har revisionsverket med sin sakkunnigverksamhet gått in för att främja en god skötsel av upphandlingen, bl.a. genom att tillsammans med finansministeriet arrangera ett ICT-upphandlingsforum.

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

## Revisionsverket övervakar att missbruk behandlas ändamålsenligt och effektivt i statsförvaltningen

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 skall 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. På basis av uppföljningen av oegentligheterna kan myndigheternas tröskel att göra anmälningar eller begäranden om undersökning av missbruk som riktat sig mot den egna verksamheten i en del fall betraktas som alltför hög. Begäranden om undersökning och övriga ändamålsenliga åtgärder efter observerat missbruk bör betraktas som en del av en effektiv intern kontroll.

Statens ämbetsverk och inrättningar lämnade under år 2012 totalt 16 av lagen förut-

satta anmälningar om missbruk till revisionsverket (22 st. år 2011). Därutöver meddelade statens ämbetsverk och inrättningar till revisionsverket totalt 7 fall av annat missbruk år 2012 (13 st. år 2011). Dessa gällde sådant missbruk, där lagstadgad anmälningsskyldighet till revisionsverket inte förelåg, men ämbetsverken och inrättningarna ändå har önskat rapportera om dem till revisionsverket. I dessa fall har det oftast varit fråga om regelstridiga förfaranden hos mottagare av statsbidrag. Anmälningarna om missbruk har fördelat sig på flera olika förvaltningsområden.

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 år 2012 har revisionsverket inte gjort anmälningar om brott. Till revisionsverket har gjorts bl.a. följande anmälningar om missbruk. Södra Savolax närings-, trafik- och miljöcentral har 18.6.2012 gjort en anmälan om misstänkt grovt missbruk av tjänstemans tjänsteställning. Försörjningsberedskapscentralen har 22.10.2012 gjort en anmälan om missbruk angående riskutsatt tillgodohavande vid försäljning av tung brännolja. Risken har orsakats av att köparens kredituppgifter

i strid med ekonomistadgan inte har kontrollerats. Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral har 23.11.2012 meddelat att den har lämnat till polisen en begäran om utredning angående misstänkta missbruk med anknytning till användningen av företagsstöd.

Revisionsverket har också av de ämbetsverk som administrerar EU-stöd mottagit de anmälningar som gäller tillsynen över stöden.

Arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet samt Landsbygdsverket, som förvaltar EU-stöd, sänder dessutom sina i kommissionens förordningar föreskrivna anmälningar till Europeiska unionen om övervakningen av stöden och regelstridigheter till revisionsverket för kännedom. Totalt lämnades till revisionsverket totalt 20 anmälningar år 2012 (43 anmälningar år 2011). Antalet inbegriper både nya och fortsatta anmälningar.

Arbets- och näringsministeriet har till revisionsverket lämnat sina i enlighet med kommissionens förordning (EG) Nr. 1828/2006, ändrad med kommissionens förordning (EG) Nr. 2035/846/2009 och (EU) Nr. 832/2010, gjorda anmälningar om regelstridiga förfaranden som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Totalt har lämnats fyra anmälningar som berör Europeiska regionala utvecklingsfonden (13 anmälningar år 2011). Av dem var tre nya anmälningar och 1 en fortsatt anmälning. Det minsta regelstridiga beloppet var 25 002 euro och det största 264 600 euro (i 2011 års anmälningar 25 244 och 387 264 euro).

Totalt har lämnats två anmälningar som berör Europeiska socialfonden (åtta anmälningar år 2011). Av dem var 1 en ny anmälning och 1 en fortsatt anmälning. Det minsta regelstridiga beloppet var 38 802 euro och det största 51 709 euro (i 2011 års anmälningar 17 772 och 114 949 euro).

Landsbygdsverket har för år 2012 lämnat till revisionsverket totalt 13 anmälningar (22 anmälningar år 2011) med stöd av kommissionens förordning (EG) nr. 1848/2006 och (EG) nr. 1681/94, ändrad med förordning (EG) nr. 2035/05. Av dem var åtta nya anmälningar och fem fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 28 782 euro och det största 280 736 euro (i 2011 års anmälningar 11 385 och 200 000 euro).

Jord- och skogsbruksministeriet har till revisionsverket lämnat en i enlighet med kommissionens förordning (EG) Nr. 1828/2006, ändrad med kommissionens förordning (EG) Nr. 2035/846/2009 och (EU) Nr. 832/2010, gjord anmälning om regelstridigt förfarande. Anmälan var ny. Under tidigare år har jord- och skogsbruksministeriet inte lämnat anmälningar som gäller fiskerifonden till revisionsverket. Det regelstridiga beloppet i anmälan var 220 778 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

Till Statens revisionsverk kan man vända

sig, om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Man kan lämna ett klagomål angående 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 det, hur någon sak borde ordnas i framtiden eller på vilket sätt det vore politiskt ändamålsenligt att agera.

Under redogörelseåret lämnade enskilda personer och sammanslutningar 55 klagomål till revisionsverket. Året innan var antalet klagomål 67. I dem hade enligt klagandens uppfattning någon instans som omfattas av revisionsverkets revision förfarit felaktigt eller oändamålsenligt. 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 finns för detta. Till revisionsverket har också från medborgarna kommit ett stort antal förfrågningar om det, till vilken myndighet de borde vända sig med sina problem. Om ärendet inte har hört till revisionsverkets behörighet, har man gått in för att ge medborgarna råd om till vilken

myndighet eller annan instans ärendet hör.

I samband med utredandet av klagomålen har revisionsverket inhämtat sådan utredning som betraktats som behövlig av ifrågavarande myndighet. Ca 35 procent av klagomålen har inte gett anledning till åtgärder från revisionsverkets sida. Ca 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 ca 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.

## Klagomål gällande upphandling

En betydande del av klagomålen har gällt någon myndighets upphandlingsförfarande eller upphandlingsförfarandet vid något bolag där staten utövar bestämmanderätten. Klagandens huvudsakliga uppmärksamhet har kunna rikta sig uttryckligen mot det riktiga i upphandlingsförfarandet. Å andra sidan har upphandlingsförfarandet kunnat bli föremål för utvärdering som delfråga vid något klagomålsärende.

Till Statens revisionsverk har lämnats två klagomål, i vilka har kritiserats Egentliga Fin-

lands närings-, trafik- och miljöcentrals konkurrensutsättning av trafiken med förbindelsefartyg. I det ena av dem undersökte revisionsverket konkurrensutsettningsförfarandet i sin helhet. I beslutet togs för det första ställning till huruvida upphandlingsförfarandet följde bestämmelserna om upphandling. Dessutom hade man i detta ärende att bedöma huruvida planeringen av upphandlingen hade skett i enlighet med förvaltningslagen, skärgårdslagstiftningen samt förvaltningsinstruktioner och politikrekommendationer. Revisionsverket konstaterade i sitt beslut, att det var tvivel underställt om offertbegäran i fråga om kravet på förbindelsefartygets förmåga att gå i is har följt rekommendationerna i det skärgårdspolitiska åtgärdsprogrammet. Dessutom fäste revisionsverket uppmärksamhet vid att det fartyg som den vinnande anbudsgivaren erbjöd för ifrågavarande rutt inte vad åldern beträffar nödvändigtvis följde rekommendationerna i ovan nämnda åtgärdsprogram. Vidare konstaterade revisionsverket i sitt beslut, att upphandlingsenheten vid avtalsbesiktningen efter anbudsjämförelserna i strid med upphandlingsbestämmelserna hade gjort ändringar i det krav på isgående som förutsattes i offertbegäran. Detta hade inverkat på upphandlingens pris. Också i ett ärende som gällde beslutet att upphöra med utvecklandet av statens gemensamma system för ärende- och dokumenthantering (VALDA) har revisionsverket fäst uppmärksamhet vid brister i planeringen och verkställandet av projektet och det därmed förenade upphandlingsförfarandet.

I ett klagomålsärende har revisionsverket fäst uppmärksamhet vid användningen av specialstatsandelar vid HNS-Röntgen. I beslutet har revisionsverket bl.a. konstaterat, att i beredningen av upphandlingen av minnesstickor för att användas som undervisningsmaterial hade deltagit en tjänsteman, i

vars nära krets fanns ett företag från vilket minnesstickorna hade anskaffats. I upphandlingarna hade inte heller följts HNS:s interna upphandlingsinstruktioner. Också i ett klagomålsärende som har gällt upphandlingen av tablet-datorer för att användas vid Trafiksäkerhetsverket Trafis luftfartsfunktioner har revisionsverket tagit ställning till myndighetsorganisationens skyldighet att iaktta sina interna upphandlingsinstruktioner. I beslutet har dessutom bedömts möjligheten att avvika från skyldigheten till gemensam upphandling på basis av lagen om statsbudgeten. I ett klagomålsärende som gällde utvecklande av den rättsmedicinska verksamheten vid Institutet för hälsa och välfärd (THL) har revisionsverket för sin del bl.a. i fråga om anskaffningen av laboratorieprover fäst THL:s uppmärksamhet vid förutsättningarna för direkt upphandling enligt upphandlingslagen och beaktandet av dem i institutets upphandling framöver.

I två klagomålsbeslut har revisionsverket utvärderat riktigheten för upphandlingsförfarandet vid statsägda, på affärsmässiga grunder fungerande aktiebolag på vilka inte tillämpas upphandlingslagen. I det ena av dessa beslut har revisionsverket fäst Destia Ab:s uppmärksamhet vid att säkerställa den omständigheter, att innehållet i de offerter som lämnas av bolag som är konkurrenter till ett bolag som finns i en vid Destia anställd persons nära krets, inte i konkurrensutsettningsituationen kan bli kända av detta bolag. Till denna del har revisionsverket fäst uppmärksamhet vid de allmänna etiska kraven på ägarpolitik och -styrning i statens principbeslut av den 3.11.2011, samt på den i jordbyggnadsbranschens etiska spelregler 25.4.2008 nämnda principen om rejäl och öppen konkurrens.

Dessutom har revisionsverket undersökt Södra Österbottens närings-, trafik- och mil-

jöcentrals upphandling gällande konkurrensutsättning av startpengsutlåtande, där marknadsdomstolen redan gett ett avgörande som vunnit laga kraft, som ett klagomålsärende till den del klaganden i sitt klagomål hade väddat till omständigheter som var förenade med ändamålsenligheten för verkställande av upphandlingen och till vilka marknadsdomstolen inte hade tagit ställning i sitt avgörande.

Behörigheten för marknadsdomstolen, till vilken besvär gällande offentliga anskaffningar och beslut om upphandling av dem riktas, begränsar sig till att bedöma upphandlingsförfarandet utgående från lagen om offentlig upphandling. På ovan konstaterat sätt har revisionsverket i sina klagomålsbeslut granskat myndigheternas och de statsägda bolagens upphandling på grundval av ett avsevärt bredare normunderlag än så. Till denna del har revisionsverket undersökt juridiska frågor som i övrigt är svåra att övervaka med myndighetsåtgärder och i fråga om vilka det finns knappt av avgörandepraxis hos myndigheterna. Revisionsverket har också tagit ställning till riktigheten för upphandlingsförfarandet hos bolag som fungerar på marknadsvillkor och står utanför upphandlingslagens tillämpningsområde.

## Nouxcentret

Justitiekanslersämbetet har 27.12.2012 överlämnat ett ärende som gäller finansieringen av Nouxcentret Ab till att behandlas av Statens revisionsverk (nedan revisionsverket). Ifrågavarande ärende har tidigare utretts av finansministeriet. Syftet med verksamheten vid Nouxcentret Ab har varit att bygga naturcentret Haltia i anslutning till Noux nationalpark i Esbo.

Revisionsverket har i sitt utlåtande fram-

fört, att Forststyrelsen och miljöministeriet borde klargöra hur de med planeringsarbetet förenade problemen inverkat på att byggnadskostnaderna ökat ävensom den omständigheten, vilken instans som har deltagit i projektet det är som till denna del bär ansvaret för kostnadsökningen. Vidare har revisionsverket framfört, att man vid konkurrensutsättning av dylika byggnadsprojekt, som innehåller lösningar av nytt slag, i fortsättningen redan i det skede när upphandlingen planeras borde uppmärksamma den omständigheten, att man eventuellt blir tvungen att göra förändringar av upphandlingsobjektet under avtalsperioden.

Enligt revisionsverkets åsikt har man inte som helhet lyckats med budgeteringen av projektet och anslagsförslagen jämte motiveringar som helhet har inte tillräckligt fört fram den risk som hänför sig till tillräckligheten för projektets anslag. Revisionsverket har dessutom fäst uppmärksamhet vid att man allt från början borde gå in för att göra upp projektens totala budgetar – både vid detta projekt och i allmänhet – på så sätt ett deras kostnader kan täckas med de budgeterade medlen. Enligt revisionsverkets uppfattning har projektets delvis komplicerade administrativa arrangemang för sin del bidragit till att man inte från början har lyckats dimensionera projektbudgeten rätt. Revisionsverket har dessutom fäst uppmärksamhet vid att det med tanke på framtiden vore ändamålsenligt att utreda möjligheterna att ordna de med samprojekt av detta slag förenade finansieringsriskerna på ett från staten-ägarens synpunkt mer balanserat sätt.

## Övriga klagomålsärenden

Revisionsverket behandlade ett klagomål som gällde den i samband med försvars-

maksreformen planerade nedläggningen av Luftstridsskolan i Kauhava. Klaganden kritiserade i synnerhet de kalkyler som gällde nedläggningsplanen för att vara summariska, bristfälliga samt tendentiöst över- eller underdimensionerade eller rentav missledande. Revisionsverket konstaterade i sitt beslut, att försvarsministeriet i sitt utlåtande hade tillräckligt utrett grunderna för nedläggningen av Luftstridsskolan. Verket konstaterade också, att i behandlingen av klagomålsärendet inte hade framkommit några väsentliga medberedningen av nedläggningsbeslutet förenade brister till den del det var fråga om iakttagande av lagstiftningen om skötseln av statsfinanserna och uppgörande av de kalkyler som presenterats som grund för beslutsfattandet. Slutligen konstaterade revisionsverket i sitt beslut, att försvarsministeriet och försvarsmak-

ten framdeles borde uppställa klara lönsamhetsmål för beslut som de bereder och bedöma beslutsfattandets sannolika kostnads-effekter. De nyttoeffekter som kan uppnås borde utredas brett och tillförlitligt redan i det skede när linjebesluten fattas.

Bland övriga klagomålsärenden som behandlats av revisionsverket kan nämnas också ett klagomål som gällde de i Billnäs och Fiskars belägna kulturhistoriskt värdefulla bruksbostäderna, där klaganden var missnöjd med verksamheten vid Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet vad gällde frigörelsen av ifrågavarande bostäder från aravabegränsningar. Dessutom var klaganden missnöjd med Statskontorets agerande i saken. Revisionsverket konstaterade i sitt beslut, att ifrågavarande myndigheter inte hade agerat lagstridigt eller heller i övrigt osakligt i ärendet.

# 11 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde

## 11.1 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.



## 11.2 Statsrådets kansli

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Statsrådets kansli fungerar som en bokföringsenhet.

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.

I samband med revisionen av statsrådets kansli konstaterades brister i den interna kontrollen i anknytning till ordnandet av resultatredovisningen, med anledning av vilka kansliet har skäl att vidta åtgärder.

Till statsrådets kansli hänförde sig den i kapitel 7.4 rapporterade effektivitetsrevisionen En god förvaltningsmodell i de bolag som fullgör statens specialuppdrag och i ägarstyrningen av dem (7/2013) samt effektivitetsrevisionen Regeringens lagstiftningsplan (18/2012).

Till statsrådets kansli hänförde sig också uppföljningen av effektivitetsrevisionen Politikprogrammen som styrningsmedel – Programmet för hälsofrämjande som exempel (212/2010), om vilken har rapporterats i kapitel 7.1.

## 11.3 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 produktivetsmålsättningar för sin verksamhet, och verksamhetsberättelsen innehöll inte riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten.

I samband med revisionen av utrikesministeriet konstaterades brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka ministeriet har skäl att vidta åtgärder. Bristerna gällde ordnandet av resultatredovisningen samt ordnande av den interna kontrollen i fråga om vidare överföring av en del för medborgarorganisationers utvecklingssamarbete beviljade understöd, instrueringen, valet av partnerorganisationer och deras roll samt utnyttjande av projektvis revision och val av lokala partner. Förfarandena angående de understöd som har beviljats medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete har granskats vid en i samband med revisionen gjord laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning, som har behandlats närmare i denna berättelses punkt 9.7 Tillståndet för administration och övervakning av statsbidrag och understöd.

Till utrikesministeriets förvaltningsområde hänförde sig den i kapitel 7.2 rapporterade effektivitetsrevision Styrningssystemet

på utrikesministeriets förvaltningsområde (12/2013) samt effektivitetsrevisionen Den militära krishanteringen (9/2013).

### Den militära krishanteringen

Huvudfrågan vid revisionen (9/2013) var, om styrningsförfarandena i den militära krishanteringen har stött ett framgångsrikt verkställande av den militära krishanteringen. Vid revisionen klargjordes den militära krishanteringens måluppställande och rapportering, hörandet av riksdagen, planeringen och uppföljningen av ekonomin och upphandlingsförfarandet samt verkställandet av en övergripande krishantering. Vid revisionen utvärderades inte hur krishanteringsoperationerna hade lyckats.

Staten har under åren 2000–2012 använt totalt över en miljard euro budgetanslag för militär krishantering. I den ordinarie budgeten för år 2013 anslogs för militär krishantering 123 miljoner euro, av vilket ca 63 miljoner euro (51 %) i utrikesministeriets förvaltningsområdes huvudtitel, och ca 61 miljoner euro (49 %) i försvarsministeriets förvaltningsområdes huvudtitel.

På basis av revisionen är styrningsförfarandena i den militära krishanteringen skäligen fungerande, men de kan alltså klart förbättras och på så sätt bli ett bättre stöd för ett framgångsrikt verkställande av den militära krishanteringen.

Målsättningarna för krishanteringen bör uppställas klarare. Utgående från det skriftliga material som riksdagen har fått är det svårt att sluta sig till, varför det är viktigt att medverka i just ifrågavarande operation och

vilken dess betydelse är för den finländska krishanteringens som helhet. Oklarheten i målsättningarna försvårar också en utvärdering av och rapportering om effektiviteten.

Statsrådet har med redogörelse- och utredningsförfaranden hört riksdagen angående deltagandet i operationerna. Redogörelsernas och utredningarnas faktainnehåll borde utvecklas genom att operationens målsättningar, riskbedömningen och de ekonomiska uppgifterna presenteras mer analytiskt och klarare än tidigare.

Skötseln av finanserna vid de krishanteringsoperationer som valts ut som revisions-

objekt hade getts tillräckliga instruktioner. I samband med kasusoperationerna granskades också förfarandet vid upphandlingen av Atalanta-operationens fartygsserviceavtal. Enligt granskningen gjordes upphandlingen inte i enlighet med lagen om offentlig upphandling och så, att upphandlingslagens syfte, en lönsam användning av offentliga medel, hade förverkligats.

Statsrådet har endast delvis genomfört utvecklingsåtgärderna enligt strategin för utvecklande av en övergripande krishantering. Ramar för ett starkare övergripande betraktelsesätt existerar emellertid.

## 11.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på justitieministeriets förvaltningsområde är ministeriet och Brottsåförjdsmyndigheten.

Målsättningar för lönsamheten och produktiviteten hade uppställts för både ministeriet och Brottsåförjdsmyndigheten. 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 Brottsåförjdsmyndigheten som bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivitetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Till justitieministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Regeringens lagstiftningsplan (18/2012).

## 11.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på inrikesministeriets förvaltningsområde år 2012 var ministeriet, Migrationsverket, Räddningsinstitutet och Polisstyrelsen.

För finansåret 2012 gav revisionsverket revisionsberättelser förutom om bokföringsenheterna också om Förvaltningens datateknikcentral, Nödcentralverket och Gränsbevakningsväsendet.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Migrationsverkets revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten.

De av inrikesministeriet uppställda lönsamhets- och produktivetsmålen betraktades som tillräckliga både i fråga om ministeriet och de övriga bokföringsenheterna. Uppgifterna om lönsamhet och den avgifts-

belagda verksamheten betraktades som riktiga och tillräckliga i fråga om samtliga. Uppgifterna om produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga med undantag för Polisstyrelsen.

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 förutom ministeriet Räddningsinstitutet och Migrationsverket som bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

Till inrikesministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde (19/2012), om vilken har rapporterats i kapitel 7.3.

## 11.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på försvarsministeriets förvaltningsområde år 2012 var förutom ministeriet 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.

I Försvarsmaktens revisionsberättelse anmärktes också på att en fullmakt förnyats i budgeten.

Vid revisionerna konstaterades, att tillräckliga målsättningar för lönsamheten hade uppställts för ministeriet och Försvarsförvaltningens byggverk. Produktivetsmålen 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 ha lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter även 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.

Till försvarsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Den militära krishanteringen (9/2013), om vilken har rapporterats vid utrikesministeriets förvaltningsområde i kapitel 11.3.

## 11.7 Finansministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På finansministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 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.

Revisionsverket gav revisionsberättelser om samtliga bokföringsenheter.

På finansministeriets förvaltningsområde ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i tre revisionsberättelser. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i finansministeriets revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i Statistikcentralens revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten och uppgörande av balansspecifikationer som verifierar Tullverkets bokslut.

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

Uppgifterna om lönsamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Upp-

gifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet med undantag för ministeriet. Av de nio bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet ansågs alla 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 produktivitetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter, nämligen Tullstyrelsen, Skatteförvaltningen och Statistikcentralen samt Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning.

Förutom hos ministeriet konstaterades hos sex bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder.

Den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällt budgeteringen av, uppföljningen av och rapporteringen om fullmakter har rapporterats i kapitel 9.3 och den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällt skatteintäkterna i kapitel 9.5.

Till finansministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionerna Tullen i bekämpningen av den grå ekonomin (1/2013) och Resultaten av skatteinspektionsverksamheten (5/2013), om vilka har rapporterats i kapitel 4, och effektivitetsrevisionen Statens IT-servicecentraler, om vilken har rapporterats i kapitel 7.5. Finansministeriets förvaltningsområde berördes också av uppföljningen av effektivitetsrevisionen

Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrningen på justitieministeriets, arbets- och näringsministeriets och finansministeriets förvaltningsområden (225/2011), om vilken har rapporterats i kapitel 2.2.

Dessutom hänförde sig till finansministeriets förvaltningsområde följande granskningar av finanspolitiken: Riksdagens tillgång på information om de finansiella stabiliseringsarrangemangen i Europa (16/2012), Förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförordningen (17/2012), Särskild berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011–2014, B 2/2013 samt Särskild berättelse om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för finansåret 2012, B 14/2013 rd, kapitel 4 Ramförordningen i statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag.

## Utvecklandet av identifieringstjänster

Till finansministeriets förvaltningsområde hänförde sig också uppföljningen av effektivitetsrevisionen Utvecklandet och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen (161/2008). Utvecklandet och användningen av identifieringstjänster, som var föremål för revision år 2008, är en central faktor med tanke på elektronisk kommunikation. Den viktigaste observationen vid revisionen var, att identifieringstjänsterna i den offentliga förvaltningen hade utvecklats från envar aktörs egna behov och utgångspunkter, varvid man kommit fram till överlappande och oekonomiska lösningar. Anledningen till detta var avsaknaden av en tillräcklig övergripande koordinering i utvecklandet av statens IT-verksamhet.

Vid uppföljningen av ifrågasvarande revision konstaterades, att utvecklandet av över-

lappande lösningar och utvecklandet av en övergripande koordinering framskrider långsamt. För närvarande är planeringen av en nationell identifieringslösning knuten till projektet för planering av arkitekturen för en nationell servicekanal. Som en möjlig lösning har framförts att distribuera ett medborgarcertifikat gratis åt medborgarna. I samband med detta förslag till lösning är det skäl att minnas, att gratis distribuering av medborgarcertifikat kan snedvrída certifikatmarknadens verksamhet, vilket strider mot det förslag till ändring av konkurrenslagen (30 a §) vilket som bäst behandlas av riksdagen.

Klara risker som observerats vid uppföljningen förekommer särskilt i utvecklandet av organisationsidentifieringstjänster. Den Rollinformationstjänst som tillhandahålls av Patent- och registerstyrelsen skulle ge en möjlighet att kontrollera den roll som har noterats för en person i handelsregistret. Alla roller som anknyter till elektronisk kommunikation eller alla sammanslutningar ingår emellertid inte i Patent- och registerstyrelsens register. För närvarande utvecklar och upprätthåller Skatteförvaltningen som enda aktör inom statsförvaltningen en sådan organisationsidentifieringstjänst (Katso-autentisering) som utöver Patent- och registerstyrelsens register omfattar också andra sammanslutningar och roller. Till ifrågasvarande anknyter både dataskyddsrisiker och utmaningar för lagstiftningen.

Lagen om temporär ändring av lagen om Skatteförvaltningen (1414/2010) fogade till lagen om Skatteförvaltningen (503/2010) en 2 a §, som befullmäktigar Skatteförvaltningen att tillhandahålla en elektronisk identifieringstjänst. Tjänsten gör det möjligt för myndigheter eller andra som sköter offentliga uppdrag att vid skötseln av det offentliga uppdraget identifiera en organisation eller en person som företräder den. Lagen är



i kraft till 31.12.2013. För lagen har plane-rats förlängd tid för två eller tre år. Med lag-ändringar för viss tid köper man tid för att lösa frågan, men detta är emellertid inte en hållbar lösning. Lagen om styrning av in-formationförvaltningen inom den offentli-ga förvaltningen (634/2011) syftar till att ef-pektivera verksamheten inom den offentli-ga förvaltningen samt förbättra de offentliga tjänsterna. Enligt lagen ska finansministeriet ha hand om den allmänna styrningen av in-

formationförvaltningen inom den offentli-ga förvaltningens myndigheter. Genom för-ordning av statsrådet kan föreskrivas om de gemensamma datatekniska lösningar som är förutsättningen för genomförande av den elektroniska kommunikationen och stöder anslutningen till kommunikationstjänsterna, och om i vilken omfattning lösningarna ska användas. Lagen har inte ännu tillämpats i fråga om identifieringstjänster.

## 11.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 förutom ministeriet sex bokföringsenheter. Revisionsverket gav för finansåret 2012 revisionsberättelser om samtliga bokföringsenheter.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ingår i tre bokföringsenheters revisionsberättelser. De negativa ställningstaganden till lagenligheten som ingick i Riksarkivets och Statens konstmuseums revisionsberättelser gällde hänförande av utgifter till finansåret och förlängning av anslags användningstid i strid med lagen om statsbudgeten. I Utbildningsstyrelsens revisionsberättelse gällde det negativa ställningstagandet till lagenligheten förbindelse om en utgift och användningsändamål för anslag i strid med budgeten.

Enligt den bedömning som gjordes vid revisionerna har undervisningsministeriet uppställt tillräckliga lönsamhetsmål för Finlands Akademi, Museiverket, förvaltningsnämnden för Sveaborg och Statens konstmuseum. Målsättningarna 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 ministeriet som

riktiga och tillräckliga vid revisionerna av samtliga bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av de sju bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet lämnade alla med undantag för Statens konstmuseum och Utbildningsstyrelsen riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat.

När tillståndet för resultatstyrningen på undervisningsministeriets 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.

På undervisningsministeriets 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.

Till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen (8/2013), om vilken har rapporterats i kapitel 5.2.

## 11.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 förutom ministeriet åtta bokföringsenheter. Revisionsberättelser gavs om samtliga bokföringsenheter.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som invgick i revisionsberättelsen för Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi berodde på användning av anslag i strid med budgeten.

Vid revisionerna har de av ministeriet godkända målsättningarna för lönsamheten ansatts vara tillräckliga med undantag för ministeriet hos de övriga bokföringsenheterna och målsättningarna för produktiviteten hos fyra bokföringsenheter. Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av åtta bokföringsen-

heter 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 fyra bokföringsenheter på förvaltningsområdet. När motsvarande bedömning görs enbadt med avseende på lönsamhetsmål och riktiga och tillräckliga uppgifter om dem, förverkligas resultatstyrningen med undantag för ministeriet hos samtliga bokföringsenheter.

Till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Stöd till jordbruket (4/2013), om vilken har rapporterats i kapitel 8.1.

## 11.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 förutom ministeriet fyra bokföringsenheter.

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde ledde anmärkningar i revisionsberättelsen till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i tre revisionsberättelser. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i kommunikationsministeriets revisionsberättelse gällde hänförande av utgifter till finansåret. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten som ingick i Trafikverkets revisionsberättelse berodde på ett flertal förfaranden i strid med budgeten och lagen om statsbudgeten. De gällde fullmaktsförfarande, behandlingen av vissa inkomster i budgeten och budgetuppföljningen, hänförande av utgifter till finansåret samt ordnandet av resultatredovisningen och den interna kontrollen. Det negativa ställningstagandet 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 iakttagandet av budgeten och de centrala bestämmelserna om den samt i den interna kontrollen.

Om budgeteringsförfarandena anmärktes både i ministeriets och ministeriets och Trafikverkets revisionsberättelse. Anmärkningarna gällde intagande av omotiverade inkomster i budgeten samt presentationen av fullmakter i budgeten.

Vid revisionerna ansågs lönsamhetsmålen vara tillräckliga endast hos Trafikverket och Kommunikationsverket och produktivetsmålen utöver ministeriet hos alla ämbetsverk på förvaltningsområdet. Uppgifterna om lönsamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos ministeriet och med undantag för Trafikverket hos samtliga bokföringsenheter. 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 med undantag för Trafikverket 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 endast 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.

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 fullmaktsuppföljningen och bokföringen samt 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.

Till kommunikationsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Trafiksäkerheten (6/2013), om vilken har rapporterats i kapitel 6.

## Motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt

Till kommunikationsministeriets förvaltningsområde hänförde sig också uppföljningen av effektivitetsrevisionen Motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt (211/2010). Vid revisionen, som slutfördes år 2010, observerades bl.a. behov av förbättringar i kvalitetssäkringen och dokumenteringen av farledsprojektens lönsamhetskalkyler, i uppföljningen av nytto-kostnadsberäkningarnas realisering, i uppdateringen av instruktionerna om bedömning av trafikledsprojekt, i utvärderingarna av olika behov av åtgärder som berör trafiklederna som helhet samt i presentationen av utvärderingsresultaten och beredningen av besluten om att verkställa projekten.

Enligt de uppgifter som har fåtts vid uppföljningen har många vid revisionen påtalade saker eller funktioner som anknyter till en förbättring av motiveringarna till genomförande av trafikledsprojekt utvecklats avsevärt. Bl.a. har den gamla allmänna instruktionen om bedömning av trafikledsprojekt uppdaterats. I fråga om vissa saker är det emellertid skäl att fortsätta uppföljningen eller återkomma till dem senare. Beredningen av besluten om att verkställa trafikledsprojekt och de med dem förenade motivering-

arna samt bilden av behov av åtgärder som berör trafiklederna som helhet och av behovens lönsamhet har klargjorts till den grad otillräckligt, att det vore motiverat att göra en revision av dem i framtiden eller att granska dem som en del av någon annan revision.

Dessutom har vid uppföljningen framkommit svårigheten att utveckla konsekvensbedömningarna av olika verktyg i trafikpolitiken på det sätt som har konstaterats i det nuvarande regeringsprogrammet och förutsatts av kommunikationsministeriet. Enligt uppgifterna i uppföljningen har exempelvis de konkreta åtgärderna som gäller utvecklande av projektbedömningen just inte avancerat. Målet har varit att utveckla ett ramverk för hur projektens ekonomiska verkningar samt effekterna med anknytning till sysselsättnings-, utsläpps- och regionpolitiken ska beaktas i bedömningen. En målsättning har också varit att utveckla planeringsförslaget i enlighet med trafiksystemtanken på, att man alltid före investeringar i utvecklande av trafikleder granskar möjligheten att utnyttja olika slags alternativa sätt att lösa trafikproblemen. Trafiklederna är här endast ett verktyg i trafikpolitiken. Om övriga verktyg för trafikpolitiken än investeringar i utvecklande av trafiklederna har emellertid inte ännu utvecklats metoder på motsvarande nivå för bedömning av lönsamheten. Risker är då, att de åt trafikförvaltningen tilldelade totala resurserna används oändamålsenligt eller ineffektivt, om man exempelvis väljer att förverkliga andra sätt i trafikpolitiken i stället för ett som synnerligen lönsamt ansett investeringsprojekt för utvecklande av trafiklederna, och motiveringar på samma nivå inte framläggs för de andra sätten.

## 11.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 förutom ministeriet 12 bokföringsenheter. Revisionsberättelser gavs om samtliga bokföringsenheter.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i tre 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. Södra Savolax NTM-central 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, användning av anslag i strid med budgeten, hänförande av fullmaktsanvändning till finansåret samt verifieringen av en del utgifter. Orsaken till det negativa ställningstagandet till lagenligheten i Patent- och registerstyrelsens revisionsberättelse var behandlingen av en del inkomster i budgetuppföljningen.

Meddelandeåläggande gavs förutom i ministeriets i Södra Savolax NTM-centrals och Patent- och registerstyrelsens revisionsberättelser. Ministeriets meddelandeåläggande gällde alltfört ordnandet av resultatredovisningen. Meddelandeåläggandena åt de övriga bokföringsenheterna gällde brister i anknytning till bokföringen, fullmaktsuppföljningen och skötseln av resultatredovisningen.

I arbets- och näringsministeriets revisionsberättelse ingick en anmärkning angående

budgeteringsförfaranden, som gällde budgeteringen av med skydd för långivning förenade poster som behandlas i balansräkningen.

Vid revisionerna ansågs de av ministeriet uppställda målsättningarna för lönsamheten vara tillräckliga hos fem och i fråga om produktiviteten likaså hos fem 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 och NTM-centralen 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 likaså fem bokföringsenheter.

I samband med revisionen av tre bokföringsenheter konstaterades sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Bristerna gällde skötseln av bokföringen eller fullmaktsuppföljningen samt ordnandet av resultatredovisningen.

Till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna (2/2013), om vilken har rapporterats i kapitel 5.1.

## 11.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 förutom ministeriet fyra bokföringsenheter.

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.

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

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 ersättning av kostnader för anstaltsvårdtjänster för krigsinvalida har rapporterats i kapitel 9.7.

Till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna (2/2013), om vilken har rapporterats i kapitel 5.1.

## 11.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

### Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På miljöministeriets förvaltningsområde fanns år 2012 tre bokföringsenheter, som är ministeriet, Finlands miljöcentral och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

Ministeriet har uppställt resultatmål för lönsamheten för Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet och Finlands miljöcentral. Produktivitetens målen ansågs vid revisionerna inte vara tillräckliga. 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 enligt revisionen de bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter två till antalet.

### Statens roll i att utöka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen

Till miljöministeriets förvaltningsområde hänförde sig uppföljningen av effektivitetsrevisionen Statens roll i att utöka utbudet på

tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen (208/2010). Särskilt i huvudstadsregionen kan bristande tillgång på bostäder till rimligt pris hämma den ekonomiska tillväxten och utgöra en risk för enskilda hushåll. Samtidigt innebär en splittrad samhällsstruktur i tillväxtcentras randområden längre arbetsresor och belastning på miljön.

Enligt revisionen saknar staten ett strategiskt och tväradministrativt grepp för att utöka utbudet på tomter och förenhetliga samhällsstrukturen. Staten har exempelvis olika former av bidrag, som leder till en risk för att de leder utvecklingen i motsatta riktningar.

Samhällsstrukturen och utbudet på tomter påverkas av många faktorer och det är inte lätt att ändra på dem i en handvändning. På basis av uppföljningen har ingen betydande förändring skett, men en del utvecklingstrender är i färd att långsamt föra sakerna i rätt riktning. För det första har man med fastighetsbeskattningen gått in för att i byggandet införa färdigt planlagda, obebyggda småhusområden, som det finns gott om i huvudstadsregionen. Att få de existerande tomterna i användning vore samhällsekonomiskt fördelaktigt, emedan de här tomterna i allmänhet är belägna så att de omfattas av den befintliga samhälls- och infrastrukturen.

För det andra samordnas med nya MAL-intentionsavtal markanvändningen, bostadsproduktionen samt utvecklandet av trafiksystemet i fyra stadsregioner. Att trafikprojekten tagits med väcker förhoppningar om att kommunerna ska binda sig till avtalen bättre än tidigare. Exempelvis Helsingforsregionens intentionsavtal om bostadsproduktionen för åren 2008–2012 ökade inte på bostadsproduktionen i kranskommunerna.



Vid revisionen fästes uppmärksamhet vid den splittrade samhällsstrukturens samhällsekonomiska kostnader, som beror särskilt av att infrastrukturen ska upprätthållas och basservicen produceras i en splittrad struktur. På basis av uppföljningen kan konstateras, att miljöministeriet närmast har effektiviserat sin styrning, men att några särskilda nya verktyg inte har tagits i användning. Som positivt kan betraktas, att medvetenheten om samhällsstrukturens verkningar förefaller att ha ökat, när man exempelvis i kom-

munerna har vaknat upp till renoveringskulden i kommunaltekniken.

Kommunerna har som planläggare en central ställning i att skapa förutsättningarna för boendet och utveckla markanvändningen. Samarbete mellan kommunerna i tillväxtcentra, antingen med hjälp av kommunreformen eller andra mekanismer, är väsentligt med tanke på en bostadsproduktion till rimligt pris och förenhetligandet av samhällsstrukturen.

## 12 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 dessutom för tillsy-

nen över parti- och valfinansieringen. Under berättelseåret bereddes den nationella lagstiftningen om sättande i kraft av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (stabilitetsfördraget). Med samma lagstiftning implementeras nationellt bestämmelserna i Europeiska unionens direktiv (2011/85/EU) om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Statens revisionsverk medverkade för sin del som sakkunnig i beredningen av implementeringen. Som uppgift för revisionsverket föreskrevs i denna lagstiftning att fungera som sådan oavhängig övervakare och utvärdera av finanspolitiken som avses i budgetramdirektivet. Revisionsverket skapade åt sig själv förutsättningar för att handha ifrågavarande övervakningsuppgift.

### 12.1 Under strategiperioden 2007–2012 har verkets verkningar stärkts

Berättelseåret var det sista året i Statens revisionsverks strategiperiod som omfattat åren 2007–2012. Strategin har förverkligats synnerligen väl särskilt i fråga om den rapportering som ges till riksdagen i riksdagsberättelserna samt de revisionsteman som sammanför olika ämnen för revision. Om så gott som alla revisionsteman har rapporterats. Statens revisionsverks verksamhet med att trygga och stärka riksdagens finansmakt och lagstiftningsmakt samt stöda riksdagens visionära makt har klart stärkts under strategiperioden. Utgående från revisionsberättel-

serna har riksdagen gett betydelsefulla utlåtanden och har förutsatt åtgärder av regeringen. På basis av revisionsverkets observationer och rekommendationer har också påbörjats lagstiftnings- och utvecklingsprojekt.

Revisionsverkets strategiska resultatmål under berättelseåret var att främja en resultatrik och god skötsel av statens finanser.

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. I förhållanden med finanskris har detta förtroende redan i sig ett observerbart ekonomiskt värde. Dessutom ger tillförlitligheten för ekonomiska basfakta underlag för en resultatatrik beredning av finanspolitiken samt för styrningen och ledningen av statens verksamhet och ekonomi. Vid revisionerna har dessutom hållits före en intern kontroll som skapar förutsättningar för god förvaltning samt lönsamhet och produktivitet. På grundval av redovisningsrevisionen och det därmed anknutna sakkunnigarbetet har tillståndet för redovisningsväsendet i statsförvaltningen förbättrats. Antalet statliga bokföringsenheter som har getts ett negativt ställningstagande till lagenligheten har minskat under strategiperioden 2007–2012. Hos de ämbetsverk som fått en anmärkning gällde å andra sidan anmärkningarna många saker.

Med en laglighetsgranskning som är separat från redovisningsrevisionen kan man bredare och djupare än vid redovisningsrevision sätta sig in i lagenligheten för skötseln av statsfinanserna också från utvecklandets synpunkt samt i förverkligandet av principerna för god förvaltning i skötseln av finanserna. Laglighetsgranskningarna har i praktiken visat sig vara verktyg för utvecklandet av förvaltningen och skötseln av finanserna. Ett konkret exempel på detta är regeringens proposition RP 11/2013 rd om ändring av lagen om penningautomatunderstöd, i vilken i stor utsträckning har beaktats de rekommendationer som revisionsverket framfört vid sin laglighetsgranskning.

I effektivitetsrevisionerna har under berättelseåret betonats frågor som berört effekterna av, kvaliteten för, finansieringen av och styrningen av den offentliga service som ges medborgarna. Ämnena har behandlat bl.a. hanteringen av sysselsättningen, trafiksäker-

heten, specialundervisningen i den grundläggande utbildningen, bekämpningen av grå ekonomi samt styrningssystemens funktionsduglighet och administreringen av statens egendom. En del av effektivitetsrevisionerna har vid sidan av stödet för utvecklandet av förvaltningen dessutom väckt en livlig medborgardebatt, vilket för sin del på lång sikt ökar delaktigheten i offentliga angelägenheter och förtroendet för skötseln av den offentliga ekonomin och för demokratins funktionsduglighet. Revisionsverket följer systematiskt upp hur de vid effektivitetsrevisionerna framförda ställningstagandena har förverkligats. 76 procent av revisionsverkets rekommendationer förverkligas helt eller åtminstone i någon mån. Av rekommendationerna förverkligades 24 procent just inte alls eller inte alls. Särskilt informationssystemprojekten och lagstiftningen om dem framskred långsammare än väntat vilket också syns i graden för hur rekommendationer har förverkligats.

Vid effektivitetsrevisionerna har på senare år ofta den centrala aspekten varit beslutsfattandets faktaunderlag och främjande av ett kunskapsbaserat beslutsfattande. Rekommendationerna angående beslutsfattandets faktaunderlag och en kunskapsbaserad beredning av politiken har inte förverkligats särskilt väl. På basis av uppföljningarna av effektivitetsrevisionerna är problempunkter att ordna faktaunderlaget för beslutsfattandet och rätten att använda olika register och datamaterial. Enligt observationerna är det därför svårt att i praktiken förverkliga en modell för faktabaserat beslutsfattande.

Ett stående revisionstema vid revisionsverket är lagstiftningens och lagberedningens kvalitet ur statsfinansiell synvinkel. Detta granskas särskilt vid effektivitetsrevisionerna. Enligt respons som fåtts från kanslicheferna har de utförda revisionerna för sin del stött utvecklingsarbetet och även gett lagberedarna motivation.

I effektivitetsrevisionerna och granskningarna av finanspolitiken samt delvis också i laglighetsgranskningarna har revisionsverket hållit före perspektivet för en fungerande konkurrens och särskilt utvärderat de konkurrenshinder som är förenade med statsbidrag, lagstiftningen och den offentliga förvaltningens verksamhetssätt och ICT-verksamheten. På flera av dessa delområden har konkurrensmyndigheterna inte haft en klar eller tillräcklig behörighet. En fungerande konkurrens är av stor betydelse för medborgarna. Brist på konkurrens höjer prisnivån, minskar incitamenten för innovationer och försämrar sålunda produktiviteten och den ekonomiska tillväxten. Med en fungerande konkurrens har medborgaren och konsumenten större valfrihet. En fungerande konkurrens är också en praktisk förutsättning för ett fungerande och effektivt utnyttjande av informationsförvaltning och ICT, vilket indirekt visar sig i kvaliteten för den service som medborgarna får.

I granskningen av finanspolitiken år 2012 har ett centralt tema varit att säkerställa tillförlitligheten för de uppgifter som riksdagen får om de europeiska finansiella stabiliseringsarrangemangen och riskerna med dem. 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 och därigenom för den finländska demokratins funktionsduglighet. Ett andra tema har varit att utvärdera förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet. I detta avseende har revisionsverkets observationer fått en central ställning i utvecklandet av statsrådets styrnings- och ledningssystem.

Revisionsverket har med sin internationella sakkunnigverksamhet bidragit till utvecklandet av miljörapporteringen, nationella indikatorer, rapporteringen om statsskulden

samt bokslutsrapporteringen på den offentliga sektorn. I fråga om ibruktagandet av den europeiska bokslutsstandarden (EPSAS) har revisionsverket tillsammans med övriga revisionsverk medverkat till att man i Europa på ett kostnadseffektivt sätt kan förbättra öppenheten i rapporteringen om den offentliga sektorns ekonomiska ställning och bokslutsinformationens kvalitet. Detta är en förutsättning för att redovisningsskyldigheten ska uppfyllas och för en marknadsdisciplin som upprätthåller en ansvarsfull skötsel av finanserna.

Under år 2012 inföll val av republikens president och kommunalval. Att behandla redovisningarna av valfinansieringen och övervaka valfinansieringen vid kommunalvalen är ett prestationsmässigt drygt arbete. Förhandsredovisningar publicerades 5 008 stycken och skyldiga att redovisa sin valfinansiering är 19 070 personer. För behandlingen av redovisningarna av valfinansieringen ordnades vid verket ett valfinansieringstalko, i vilket alla enheters personal deltog i stor omfattning. I fråga om tillsynen över val- och partifinansieringen bereder sig verket också på nödvändigheten av att förnya och utveckla informationssystemen. I fråga om redovisningarna av valfinansieringen bedrevs ett aktivt samarbete med partierna, så att de redovisningsskyldiga lämnade sina redovisningar efter två uppmaningsbrev. Före den i valfinansieringslagen bestämda tidens utgång hade 2 895 redovisningsskyldiga ännu inte lämnat sin redovisning. Revisionsverket gick in för att hålla kontakt med de redovisningsskyldiga inte bara med brev utan även per telefon, e-post samt genom partierna och deras distriktsorganisationer och i sista hand stämmingsmännen. En vitesprocess måste emellertid väckas, för en del av de redovisningsskyldiga lämnade ingen redovisning trots talrika kontakter. Ett med vitesföreläggandet förenat meddelande om

processens skede och möjligheten att lämna förklaring sändes till inalles 191 redovisningsskyldiga. Statens revisionsverk förpliktade totalt 27 redovisningsskyldiga att lämna sin redovisning av valfinansieringen vid äventyr av vite.

För revisionsverket utarbetades och fastställdes under berättelseåret nya värden, vilka syftar till att styra all revisions-, tillsyns- och sakkunnigverksamhet, verkets växelverkan med revisions- och tillsynsobjekten samt intressegrupperna och verkets interna verksamhet. I beredningen av värdena medverkade hela personalen. De värden vilka styr verksamheten och samtidigt uttrycker och förverkligar de revisionsetiska internationella ISSAI-standarderna för extern revision av den offentliga ekonomin är ansvarstagande, öppenhet, objektivitet och värdesättande.

Om revisionsverkets kvalitetshanterings-system färdigställdes under berättelseåret en internationell referensutvärdering jämte kvalitetskontroll. På basis av referensutvärderingen svarar revisionsverkets kvalitetshanteringsystem mot de krav som ställs i de internationella ISSAI-standarderna för den högsta externa revisionen av den offentliga ekonomin och särskilt i ISSAI 40 -standardens krav angående kvalitetshanteringsystemet. Inom revision på den privata sektorn ingår motsvarande krav i ISQC1 -standard och i principerna i ISA 220 -standard. Revisionsverket fullgjorde år 2012 en referensutvärdering av den franska revisionsdomstolens kvalitetsstandarder i fråga om två av revisionsdomstolens funktioner (revisionen av det franska statsbokslutet och av socialskyddsfondernas bokslut).

TABELL 8: STATENS REVISIONSVERKS VÄRDEN

#### ANSVARSTAGANDE – ÖPPENHET – OBJEKTIVITET – VÄRDESÄTTANDE

##### Ansvarstagande

Vi fullgör vår uppgift professionellt och framgångsrikt. Vi sörjer aktivt för att utveckla välmäendet i arbetet och yrkeskunskundat samt för ett jämlikt bemötande. Vi tar djärvt tag också i svåra saker och ger också beröm. Vi utvärderar kritiskt vår verksamhet och utvecklar den. Vi förutsätter av oss själva det samma som av andra.

##### Öppenhet

Vi alstrar begriplig och behövlig information i rätt tid. Vi kommunicerar tillförlitligt och tydligt om vår verksamhet och vårt arbetes resultat. Vi berättar vilka motiveringar som är bakgrunden till ställningstagandena. Med ett aktivt samarbete förbättrar vi effekterna av vårt arbete och användbarheten för våra resultat. Vår växelverkan är genuint dubbelriktad. Vi tar lärdom av andra. Vi främjar öppenhet i förvaltningen.

##### Objektivitet

Vi sätter oss in i sakerna mångsidigt ur olika synvinklar utan förutfattade meningar. Vi fattar besluten självständigt och oavhängigt. Vi bemöter alla rättvist och jämlikt. Våra ställningstaganden i revisionerna och övervakningen baserar sig på observationerna vid revisionerna.

##### Värdesättande

Vår verksamhet är konstruktiv, lyssnande och växelverkande. Vi sätter värde också på avvikande åsikter. Vi värdesätter andra aktörers och personers kunskande. Vi vet vår styrka, men är medvetna om gränserna för vår roll och vårt kunskande. Flerstämmigheten och mångfalden av branscher är starka sidor hos vårt arbetssamfund.

## 12.2 Utvecklandet av kunnandet och ledarskapet har en viktig roll i att stöda effektivitet i verkets verksamhet och välmående i arbetet

I revisionsverkets personalpolitik och ekonomi fortsatte man att verkställa stabilitets- och effektivitetsprogrammet. Samtidigt har revisionsverket fått betydande nya lagstadgade uppgifter att sköta. Som resultat av programmet har antalet vid revisionsverket fullgjorda årsverken under åren 2010–2012 minskat från 148 årsverken till 137 årsverken. Målet för stabilitets- och effektivitetsprogrammet var att minska antalet årsverken med nuvarande personalstruktur till 138 årsverken. De totala arbetskraftskostnaderna minskade med 2,8 procentenheter.

Revisionsverkets strategiska lönsamhetsmål är, att utvecklingen av kostnaderna enligt bokslutet och priset på en presterad dag under den fyra år långa planeringsperioden inte ska överstiga utvecklingen av konsumentprisindex. Omkostnaderna minskade jämfört med år 2011 med 2,6 procent medan årsmedelvärdet för konsumentprisindex under samma period steg med 2,8 procentenheter. Priset på revisionsverkets externa prestationer relaterat till ett dagsverke steg med 4,9 procent. Ökningen beror huvudsakligen på att de för externa prestationer använda dagsverkena minskade relativt sett mer än den avlönade frånvaron och för indirekta prestationer använda tiden, vilket kan betraktas som en försvagning av produktiviteten. Under åren 2010–2012 har priset på en presterad dag minskat med 8,9 procent när årsmedelvärdet för konsumentprisindex under samma period har stigit med 6,2 procent, vilket innebär att det strategiska lönsamhetsmålet är i färd att förverkligas.

Ledarskapet och förmansarbetet har utvecklats positivt liksom även förtroendet för

ledningens verksamhet i att bevara verkets verksamhetsförutsättningar. De åtgärder som vidtagits för att utveckla arbetsatmosfären och välmåendet i arbetet har inverkat positivt på verkets verksamhet och personalens orkande i arbetet. Belastningen i arbetet har man strävat efter att lindra med noggranna beräkning av resurserna och planering av användningen. Med de genomförda åtgärderna har åstadkommit en positiv utveckling i arbetshandlingen och den har i någon mån lyckats minska personalens känsla av belastning.

Volymen för personalens sjukfrånvaro ökade men svarar mot medelvärdet i statsförvaltningen. Under berättelseåret genomfördes ASLAK-rehabilitering och dessutom fortsatte man att utveckla ledarskapet och ordnade utbildning om grupparbete och välmåendet i arbetet. För personalen ordnades klart mera utbildning än året innan och för utbildning användes 10,5 dagsverken per årsverke. Från prestationsbedömningarna åtskilda utvecklingssamtal förs övergripande vid verket.

Vid sidan av stabilitets- och effektivitetsprogrammets verkställande har satsningar gjorts på utvecklande av kunnandet, och under berättelseåret bereddes som en del av verkets nya strategi en verksamhetspolitik för utvecklande av kunnandet. Verksamhetspolitiken inbegriper de åtgärder med vilka ritas upp verkets kompetenskarta, stöds större bredd och djup i personalens kunnande samt säkerställs att verkets kompetensområden är täckande i förhållande till verkets uppgifter.

TABELL 9: DEN EFFEKTIVA ARBETSTIDENS INRIKTNING PÅ OLIKA PRESTATIONSTYPER

|   | 2011                        | 2012                        |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| Redovisningsrevision                                | 7 566 dv<br>35 % av externa | 7 482 dv<br>37 % av externa |
| Laglighetsgranskning                                | 963 dv<br>4 % av externa    | 548 dv<br>3 % av externa    |
| Effektivitetsrevision                               | 5 140 dv<br>24 % av externa | 4 567 dv<br>23 % av externa |
| Granskning av finanspolitiken                       | 377 dv<br>2 % av externa    | 287 dv<br>1 % av externa    |
| Riksdagsrapportering                                | 312 dv<br>1 % av externa    | 184 dv<br>1 % av externa    |
| Ledning, extern                                     | 3 768 dv<br>17 % av externa | 3 490 dv<br>17 % av externa |
| Extern sakkunnigverksamhet                          | 2 911 dv<br>13 % av externa | 3 037 dv<br>15 % av externa |
| Tillsyn över parti- och valfinansieringen           | 647 dv<br>3 % av externa    | 460 dv<br>2 % av externa    |
| Externa prestationer totalt                         | 21 684 dv                   | 20 056 dv                   |
| Externa prestationer av den totala arbetstiden      | 60 %                        | 59 %                        |
| Indirekt verksamhet (stöd tjänster, administration) | 7 315 dv                    | 6 533 dv                    |
| Semestrar och annan avlönad frånvaro totalt         | 7 641 dv                    | 7 557 dv                    |
| Total arbetstid sammanlagt                          | 36 640 dv                   | 34 145 dv                   |





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

**ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA  
REVISIONSVERKET**

**UTRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

UTRIKESMINISTERIET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

**UTRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

UTRIKESMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska utrikesministeriet meddela revisionsverket före 15.8.2013, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

**INRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

MIGRATIONSVERKET

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslag på moment 26.40.20 (Samhällsorientering för återflyttare (förslagsanslag) i strid med budgeten har använts för betalning av löneutgifter (144 673,73 euro).

**INRIKESMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

FÖRSVARSMAKTEN

**FÖRSVARSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

FÖRSVARSMAKTEN

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelser-

**FÖRSVARSMINISTERIETS  
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska Försvarsmakten med-

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

na om den har iakttagits med undantag för överskridning av fullmakt i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten på moment 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader) med 2,9 miljoner euro och på moment 27.10.18 (Anskaffning av försvarsmateriel) med 9,8 miljoner euro, ordnandet 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.

delat revisionsverket före 15.8.2013, 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 2012 lämnade uppgifterna om fullmaktsanvändningen.

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### FINANSMINISTERIET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

### STATISTIKCENTRALEN

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att löneutgifter för till tjänst utnämnda tjänstemän (35 867,88 euro) i strid med budgeten har betalats från punkt 29.40.53.7 (Utgifter som föranleds av främjande av växelverkan

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

mellan vetenskapen och samhället och övriga utgifter som föränleds av stödjande av vetenskapen).

### TULLSTYRELSEN

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för uppgörandet av de balansspecifikationer för verifiering av bokslutskalkylerna som avses i 64 § i förordningen om statsbudgeten.

### TULLSTYRELSEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska Tullen meddela revisionsverket före 15.8.2013, vilka åtgärder den har vidtagit för att klargöra saldoskillnaderna mellan huvudbokföringen och balansspecifikationerna.

## UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### RIKSARKIVET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslag på moment 29.40.53 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av vetenskapen, förslagsanslag) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har använts för betalning av utgifter (149 000 euro) som hör till år 2013. Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts förslagsanslagets användningstid.

### UTBILDNINGSSTYRELSEN

Budgeten och bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för bindning i strid

## UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

med budgeten och 38 § i förordningen om statsbudgeten till saneringskostnaderna (3,7 miljoner euro) för Rysk-finska skolan och användning av anslag på moment 29.20.20 (Inläring på arbetsplatsen, reservationsanslag 2 år, i budgetarna för åren 2011 och 2012) i strid med budgeten för betalning av statsunderstöd (0,5 miljoner euro).

### STATENS KONSTMUSEUM

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter (totalt 29 000 euro) som hör till finansåret 2013 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har noterats som utgift för år 2012 på moment 29.80.52 (Tippnings- och penninglottirivinstmedel för främjande av konsten, förslagsanslag). Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts förslagsanslagets användningstid.

## JORD- OCH SKOGBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### FORSKNINGSCENTRALEN FÖR JORDBRUK OCH LIVSMEDELSEKONOMI

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att budgetens moment 30.20.01 (Omkostnader för Forskningscentralen för jordbruk och

## JORD- OCH SKOGBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

livsmedelsekonomi, reservationsanslag 2 år) i strid med budgeten har använts för betalning av överföringsutgift (5 000 euro).

### KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

#### KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslag på moment 31.30.63 (Köp och utvecklande av kollektivtrafiktjänster, reservationsanslag 3 år) har använts för betalning av utgifter (2,2 miljoner euro) som hör till år 2013.

#### TRAFIKVERKET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande fel och brister som gäller budgetens utfallskalkyl och presentationen av resultatuppgifter:

1) Förnyelsen av fullmakter för projekt vilka under tidigare år ingått i moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, reservationsanslag 3 år) strider mot bestämmelsen i 10 § i lagen om statsbudgeten angående fullmakts belopp och begränsning av användningsändamålet.

2) I moment 31.10.77 (Utveckling av trafikledsnätet, reservationsanslag 3 år) ingår användning av i budgeterna för tidigare år be-

### KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

#### TRAFIKVERKET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska Trafikverket meddela före 16.8.2013, 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.

viljade fullmakter (52,5 miljoner euro). Emedan fullmakterna inte hade förnyats i budgeten för år 2012, har med förfarandet i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten förlängts fullmaktens användningstid.

3) På moment 12.31.10 (Trafikverkets inkomster) har i strid med 42 § i förordningen om statsbudgeten intäktsförts 25,4 miljoner euro av en utomstående part betalda projektutgifter, som inte är statens budgetinkomster. Prestationerna har de facto inte betalats till staten.

4) På moment 31.10.20 (Bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten intäktsförts 1,0 miljoner euro, mot vilket svarande utgifter har betalats från moment 31.10.77 (Utveckling av trafikledsnätet). På moment 31.10.77 (Utveckling av trafikledsnätet) har i strid med 3 a § om statsbudgeten intäktsförts 0,2 miljoner euro inkomster av samfinansierad verksamhet. Trafikverket bör återta motsvarande belopp från de anslag som har överförts till år 2013.

5) Till moment 31.10.20 (Bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten och 5 a § i lagen om statsbudgeten till år 2013 hänförts utgifter ca 1,5 miljoner euro som har hört till år 2012.

6) I trafikledskonstruktionernas balansvärden förekommer fel, på grund av vilka trafikledskonstruktionerna har angetts som ca 26 miljoner euro för högt.

7) Resultatredovisningen har inte ordnats på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

8) verifikaten i bokföringen har inte till alla delar gjorts upp på det sätt som förutsätts i 44 § och 45 § i förordningen om statsbudgeten.

9) Den interna kontrollen vid Trafikverket har inte ordnats på det sätt som förutsätts i 69 § i förordningen om statsbudgeten. Ordmandet av den interna kontrollen leds av och för dess sakenlighet svarar enligt 24 a § i lagen om statsbudgeten ämbetsverkets och inrättningens ledning.

### KOMMUNIKATIONSVERKET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter (2 947 119 euro) som orsakats av beslut om beviljande av bredbandsstöd i strid med budgeten har betalats från moment 31.40.50 (Statsunderstöd för genomförande av det riksomfattande bredbandsprojektet, reservationsanslag i budgeten för år 2010).

## ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande fel som gäller budgetens utfallskalkyl och presentationen av resultatuppgifter:

- 1) På moment 32.30.80 (Lån för Finlands

## ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

### ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska arbets- och näringsministeriet revisionsverket före 15.8.2013, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

Exportkredit Ab:s refinansieringsverksamhet, förslagsanslag) har noterats med skydd för långivning anknutna, i balansräkningen till långfristiga tillgodohavanden och långfristigt främmande kapital räknade poster så, att deras inverkan som budgetinkomst enligt bokslutet är 232,8 miljoner euro. Förfarandet strider mot 3 a § i lagen om statsbudgeten.

2) På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering 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 med förskott anknutna ränteinkomster (203 427,99 euro).

3) På moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) har i strid med 10 § i lagen om statsbudgeten förlängts användningstiden för åt landskapsförbunden i budgeten beviljade anslag (65,4 miljoner euro).

5) Resultatredovisningen har inte ordnats på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

#### PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att handelsregistrets oklarerade inkomster av anmälningsavgifter 19,1 miljoner euro) i strid med budgeten och 39 § i förordningen

#### PATENT- OCH REGISTERSTYRELSEN

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska Patent- och registerstyrelsen meddela revisionsverket före 15.8.2013, vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av briserna i den interna kontrollen av bokföringsförfarandena angå-



## NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

om statsbudgeten har noterats på moment 32.40.03 (Patent- och registerstyrelsens omkostnader, reservationsanslag 3 år).

### SÖDRA SAVOLAX NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRAL

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande fel

1) På momenten 32.70.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag), 35.10.63 (Utgifter för förvärv av och ersättning för naturskyddsområden, reservationsanslag 3 år i budgeten för år 2010) och 35.20.64 (Understöd för vård av byggnadsarvet, reservationsanslag 3 år i budgeten för år 2010) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten utgifter (totalt 791 991 euro) som hör till år 2013 hänförts som utgift för år 2012. Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts anslagens användningstid.

2) På moment som budgeterats på grundval av bevillningsbeslut 30.50.31 (Stöd till vattenförsörjningen och skyddet mot översvämningar, reservationsanslag 3 år i budgeten för år 2011) har i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten år 2009 beviljat statsunderstöd (42 474 euro) noterats prestationsbaserat som utgift för år 2013.

3) Anslaget 30.40.20 (Skyldighet att vårda fiskbeståndet, reservationsanslag 2 år) har använts för betalning av utgifter (14 666 euro), för vilka ämbetsverket inte hade an-

## ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

ende handelsregistrets inkomster av anmälningsavgifter.

### SÖDRA SAVOLAX NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRAL

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska NTM-centralen meddela revisionsverket före 15.8.2013, vilka åtgärder den har vidtagit för att tillrättalägga de brister som har observerats i den interna kontrollen.

slag eller fullmakt till förfogande år 2010 vid bindningen till utgiftsbesluten.

4) Anslag på moment 30.50.20 (Utgifter för nyttjande och vård av vattentillgångarna, reservationsanslag i budgetarna för åren 2010 och 2011) och 35.10.22 (Vissa utgifter för miljövård, reservationsanslag 3 år) har i strid med budgeten använts för lönekostnader för personer vilka utnämnts till fast tjänst (totalt 211 942 euro).

5) Anslag på moment 30.50.31 (Stöd till vattenförsörjningen och skyddet mot översvämningar, reservationsanslag 3 år i budgeten för år 2010) har i strid med budgeten (minst 17 600 euro) använts för betalning av utgifter som hör till omkostnadsmomentet. Lapplands NTM-central bör återta det belopp som motsvarar de utgifter vilka felaktigt noterats från omkostnadsanslaget.

6) På moment 31.30.64 (Köp och utvecklande av tjänster inom förbindelsefartygstrafiken i skärgården, reservationsanslag 3 år) har som fullmaktsanvändning för år 2012 i strid med budgeten hänförts år 2013 ingångna förbindelser (5,59 miljoner euro).

7) I verifieringen av en del utgifter har konstaterats förfaranden vilka strider mot sådan god bokföringssed som avses i 14 § i lagen om statsbudgeten.

9) Understöd för utvecklande av företag (315 000 euro) har i strid med 9 § i lagen om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet beviljats för inköp av en fastighet.

**REDOVISNINGSREVISIONS- OCH LAGLIGHETSGRANSKNINGS-  
BERÄTTELSE ENLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

130/53/12 Statsbokslutet

## REPUBLIKENS PRESIDENTS KANSLI

63/53/12 Republikens presidents kansli

## STATSRÅDETS KANSLI

64/53/12 Statsrådets kansli

## UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

65/53/12 Utrikesministeriet

## JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

66/53/12 Justitieministeriet

67/53/12 Brottspåföljdsmyndigheten

## INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

68/53/12 Inrikesministeriet

69/53/12 Förvaltningens datateknikcentral

70/53/12 Nödcentralverket

71/53/12 Migrationsverket

72/53/12 Räddningsinstitutet

73/53/12 Polisstyrelsen

74/53/12 Gränsbevakningsväsendet

131/53/12 Brandskyddsfonden

## FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

75/53/12 Försvarsministeriet

76/53/12 Försvarsförvaltningens byggverk

77/53/12 Försvarsmakten

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|             |   |
|-------------|---|
| 78/53/12    | Finansministeriet   |
| 79/53/12    | Statens ämbetsverk på Åland   |
| 80/53/12    | Regionförvaltningsverket i Södra Finland                                    |
| 81/53/12    | Statistikcentralen  |
| 82/53/12    | Tullstyrelsen   |
| 83/53/12    | Statskontoret   |
| 84/53/12    | Statens ekonomiska forskningscentral  |
| 85/53/12    | Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning                 |
| 86/53/12    | Skatteförvaltningen   |
| 87/53/12    | Befolkningsregistercentralen<br><i>Laglighetsgranskning</i>                 |
| 169/52/12   | 11/2013 Ersättning för kostnader för anstaltsvård för krigsinvalider        |
| 171/52/2013 | 10/2013 Budgeteringen av, uppföljningen av och rapporteringen om fullmakter |

## UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |                                      |
|----------|--------------------------------------|
| 88/53/12 | Undervisnings- och kulturministeriet |
| 89/53/12 | Riksarkivet                          |
| 90/53/12 | Museiverket                          |
| 91/53/12 | Utbildningsstyrelsen                 |
| 92/53/12 | Finlands Akademi                     |
| 93/53/12 | Förvaltningsnämnden för Sveaborg     |
| 94/53/12 | Statens konstmuseum                  |

## JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|           |  |
|-----------|--|
| 95/53/12  | Jord- och skogsbruksministeriet                            |
| 96/53/12  | Livsmedelssäkerhetsverket                                  |
| 97/53/12  | Geodetiska institutet                                      |
| 98/53/12  | Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi     |
| 99/53/12  | Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral |
| 100/53/12 | Lantmäteriverket   |
| 101/53/12 | Landsbygdsverket   |
| 102/53/12 | Skogsforskningsinstitutet                                  |
| 103/53/12 | Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet                      |

## KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|           |                           |
|-----------|---------------------------|
| 104/53/12 | Kommunikationsministeriet |
| 105/53/12 | Meteorologiska institutet |
| 106/53/12 | Trafikverket              |
| 107/53/12 | Trafiksäkerhetsverket     |
| 108/53/12 | Kommunikationsverket      |

## ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|           |   |
|-----------|---|
| 109/53/12 | Arbets- och näringsministeriet                              |
| 110/53/12 | Energimarknadsverket  |
| 111/53/12 | Södra Savolax närings-, trafik- och miljöcentral            |
| 112/53/12 | Geologiska forskningscentralen                              |
| 113/53/12 | Konkurrensverket  |
| 114/53/12 | Konsumentforskningscentralen                                |
| 115/53/12 | Konsumentverket   |
| 116/53/12 | Centralen för turistfrämjande                               |
| 117/53/12 | Mätteknikcentralen  |
| 118/53/12 | Patent- och registerstyrelsen                               |
| 119/53/12 | TeKes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer |
| 120/53/12 | Teknologiska forskningscentralen VTT                        |
| 121/53/12 | Säkerhets- och kemikalieverket                              |

## SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|           |  |
|-----------|--|
| 122/53/12 | Social- och hälsovårdsministeriet                          |
| 123/53/12 | Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet    |
| 124/53/12 | Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården |
| 125/53/12 | Strålsäkerhetscentralen                                    |
| 126/53/12 | Institutet för hälsa och välfärd                           |

## MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|           |   |
|-----------|---|
| 127/53/12 | Miljöministeriet                                    |
| 128/53/12 | Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet |
| 129/53/12 | Finlands miljöcentral                               |
| 132/53/12 | Oljeskyddsfonden                                    |

## GRANSKNINGAR AV FINANSPOLITIKEN

- 16/2012 Riksdagens tillgång på information om de finansiella stabiliseringsarrangemangen i Europa, granskningsberättelse
- 17/2012 Förhållandet mellan regeringsprogrammet och ramförfarandet, granskningsberättelse
- Särskild berättelse till riksdagen: Granskning av finanspolitiken vid mitten av valperioden 2011–2014, B 2/2013
- Särskild berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för finansåret 2012, B 14/2013 rd, kapitel 4 Ramförfarandet i statsfinanserna och finanspolitikens faktaunderlag

## EFFEKTIVITETSREVISIONSBERÄTTELSE OCH UPPFÖLJNINGSRAPPORTER ENLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Uppgifterna om effektivitet i statens årsberättelse för år 2012

### STATSRÅDETS KANSLI

- 007/2013 En god förvaltningsmodell i de bolag som fullgör statens specialuppdrag och i ägarstyrningen av dem  
*Uppföljningsrapporter*
- 212/2010 Politikprogrammen som styrningsmedel – Programmet för hälsofrämjande som exempel

### UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 008/2012 Humanitärt bistånd
- 012/2013 Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde  
*Uppföljningsrapporter*
- 137/2006 Budgetstödet till Tanzania
- 170/2008 Utvecklingssamarbetets tvärgående mål
- 180/2009 Upphandlingen av sakkunnig- och forskningstjänster vid Utrikesministeriet
- 209/2010 Verksamheten vid Fonden för industriellt samarbete Ab

### JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 018/2012 Regeringens lagstiftningsplan

### INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 019/2012 Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde  
*Uppföljningsrapporter*
- 139/2006 Asylförfarandet
- 178/2008 Utlokaliseringen av polisens dataförvaltningscentral
- 186/2009 Ändringar av ekonomiförvaltningen vid ministerier, ämbetsverk och inrättningar
- 187/2009 Inrikesförvaltningens servicecentral

### FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

- 003/2012 Lokaladministreringen i försvarsförvaltningen
- 009/2013 Den militära krishanteringen

## FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |   |
|----------|---|
| 005/2012 | Sjukfrånvaron och uppföljningen av den i statsförvaltningen   |
| 001/2013 | Tullen i bekämpningen av den grå ekonomin   |
| 003/2013 | Statens IT-servicecentraler   |
| 005/2013 | Effekterna av skatteinspektionsverksamheten<br><i>Uppföljningsrapporter</i>   |
| 161/2008 | Utvecklingen och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen  |
| 168/2008 | Statens kassaförvaltning  |
| 179/2008 | Statens skuldhantering  |
| 184/2009 | Styrningen och förvaltningen av fonderna utanför statsbudgeten  |
| 225/2011 | Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrningen på justitieministeriets, arbets- och näringsministeriets och finansministeriets förvaltningsområden |

## UNDERVISNINGS- JA KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |  |
|----------|--|
| 011/2012 | De strukturella arrangemangen i utbildningen på andra stadiet                          |
| 008/2013 | Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen<br><i>Uppföljningsrapporter</i> |
| 188/2009 | Utvecklande av yrkeshögskoleutbildningens anknytning till arbetslivet                  |
| 192/2009 | Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen               |

## JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |   |
|----------|---|
| 004/2013 | Stöd till jordbruket<br><i>Uppföljningsrapporter</i>  |
| 190/2009 | De av prövning beroende stödsystemen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde |
| 199/2009 | Beräkning av jordbrukets lönsamhet  |

## KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |  |
|----------|--|
| 006/2013 | Trafiksäkerheten<br><i>Uppföljningsrapporter</i> |
| 126/2006 | Vägunderhållet efter vägverksreformen            |
| 159/2008 | Underhållet av bannätet                          |
| 182/2009 | Underhållet av farlederna                        |



## ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |   |
|----------|---|
| 002/2012 | Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar  |
| 013/2012 | Arbetsrelaterad invandring<br><i>Uppföljningsrapporter</i>  |
| 151/2007 | Upphandling av experttjänster på finansbranschen  |
| 156/2007 | Konsumentförvaltningens funktionsduglighet  |
| 165/2008 | Det kommersiella utnyttjandet av Statens tekniska forskningscentralens (VTT) immateriella tillgångar (Intellectual Property Rights) |
| 189/2009 | Främjandet av elektronifiering av företagens affärsverksamhet   |

## SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |  |
|----------|--|
| 001/2012 | Statsbidragen i social- och hälsovårdens IT-projekt                                |
| 006/2012 | Barnskyddet  |
| 002/2013 | Rehabilitering som förlängare av arbetskarriärerna<br><i>Uppföljningsrapporter</i> |
| 193/2009 | Den medicinska rehabiliteringen  |
| 194/2009 | Funktionsdugligheten för lagstiftningen som styr mentalvårdstjänsterna             |

## MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

|          |  |
|----------|--|
|          | <i>Uppföljningsrapporter</i>   |
| 208/2010 | Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen |







STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9549 (häft.)