

Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet till 2012 års riksdag

B 17/2012 rd



**Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet
till 2012 års riksdag**

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (haft.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2012

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 2011.

Berättelsen baserar sig på revisionsverkets effektivitetsrevisioner, redovisningsrevision-

er, laglighetsgranskningar och granskningar av finanspolitiken samt på revisionsverkets sakkunnigverksamhet. De viktigaste resultaten av revisionerna presenteras om de redovisningsrevisioner som har slutförts på våren 2012 och hänför sig till finansåret 2011. Av effektivitetsrevisionerna har i berättelsen inkluderats de revisioner som har slutförts under tiden mellan slutet av augusti år 2010 och slutet av augusti år 2011. Resultaten av granskningarna av finanspolitiken har rapporterats i den till riksdagen givna särskilda berättelsen B 14/2012 rd.

Om revisionen av statsbokslutet och statens bokslutsberättelse har revisionsverket gett riksdagen en särskild berättelse den 22 maj 2012 (B 14/2012 rd).

Helsingfors 14 september 2012

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Överdirektör Vesa Jatkola

Huvudsakligt innehåll

I Statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet till 2012 års riksdag betonas tre teman som är av avgörande betydelse för grundvalen för den finländska ekonomin och medborgarnas välfärd: forsknings-, utvecklings- och innovationspolitikens verkningar, sysselsättningen och höjande av sysselsättningsgraden samt energi- och klimatpolitiken. Försvagningen av konkurrenskraften i vår ekonomi och dess strukturella grundval är en uppenbar risk för välfärdsstaten. Samtidigt kommer klimatförändringen att smygande leda till radikala förändringar, vilkas bemötande är ett avsevärt ekonomiskt och tekniskt åtagande som även inverkar på säkerhetspolitiken och tryggheten.

Den ekonomiska grunden för välfärden och sysselsättningen förvittrar snabbt, om man inte med forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet och åtgärder till stöd för denna förmår öka antalet innovativa tillväxtföretag. Till följd av de strukturella förändringarna i ekonomin förutsätter den ekonomiska tillväxt som behövs för att trygga välfärden samt svara på klimatförändringen att man djärvt förnyar och utvecklar forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten. Forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten ävensom sysselsättningen och höjandet av sysselsättningsgraden bör ses som breda helheter och som en del av den ekonomiska politiken och tillväxtpolitiken. Betydelsen av en fungerande och effektiv konkurrens för innovationerna och som en faktor som sporrar till att utnyttja dem accentueras. Forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten har avsevärd betydelse för en bättre energieffektivitet, som behövs för att stävja klimatförändringen.

Målsättningar och information som gäller lönsamheten och produktiviteten är en central del av en fungerande resultatstyrning. På basis av de revisioner som hänfört sig till år 2011 kan konstateras, att de resultatmål som ministerierna har godkänt för lönsamheten och produktiviteten i likhet med tidigare år alltså är bristfälliga. Däremot är situationen klart bättre i fråga om lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter. Om lönsamheten och produktiviteten rapporteras tämligen täckande. Centrala, åskådliga nyckeltal och ett enhetligt framställningssätt skulle emellertid förbättra uppgifternas användbarhet och underlätta informationsalstringen vid bokföringsenheterna.

Huvudfrågan för hela det revisionstema som gällde hanteringen av sysselsättningen var den för hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin väsentliga sysselsättningsgraden och åtgärdena för att höja den. Vid revisionerna behandlades förebyggande av långtidsarbetslöshet, stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar och främjande av arbetsrelaterad invandring. Dessas betydelse för sysselsättningsgraden visade sig enligt revisionerna vara marginell, även om exempelvis stödet till områden med plötsliga strukturomvandlingar i sig konstaterades vara fungerande och behövligt från områdenas synpunkt. Att uppnå målsättningen vad sysselsättningsgraden beträffar förutsätter därför brett upplagda åtgärder.

Revisionsverket har av sina revisioner från senare år sammanställt observationer angående kommun- och servicestrukturen. Slutledningen är, att strukturerna i sig inte avgör servicens kvalitet och tillgänglighet från medborgarnas synpunkt. Exempelvis i sam-

manslagingskommunerna har utvecklandet av servicen ofta överkörts av kommunsammanslagningen. I förhållanden med en vidlyftig ramlag har servicestrukturen i samsarbetsområdena rentav kunnat bli mer splittad än tidigare. När strukturerna utvecklas är det viktigt att ägna uppmärksamhet åt att servicen alltså uppfyller grundlagens och speciallagstiftningens krav. Bl.a. iakttagelserna vid revisionen angående barnskyddslagen visade, att barnets bästa inte alltid förverkligas i enlighet med barnskyddslagen. De främsta problemen hade att göra med ett övergripande stöd till familjerna och tillsynen samt tjänsterna i vård utom hemmet och i eftervården.

Revisionsverket har slutfört en temahelhet som har omfattat fem revisioner med anknytning till klimat- och energipolitiken. Revisionerna har visat, att det finns möjlighet att förbättra de klimat- och energipolitiska åtgärdernas kostnadseffektivitet och verkningar. Problemen har anknutit till svaghet i faktaunderlaget beträffande kostnader och mätningmetoder, ett obestämt uppställande av målsättningar och från klimatmålsens synpunkt motstridiga stöd. Verkställandet av energi- och klimatstrategin har framskridit varierande. Beredningen av den och statens penninganvändning hade behövt större transparens. Enligt revisionsverkets beräkningar allokerade Finland år 2011 ca 550 miljoner euro eller ca en procent av budgetanslagen till utgifter som anknöt till klimatförändringen. Den statliga finansieringen fördubblades åren 2008–2012. Mest ökade de anslag som anknöt till forskning och utveckling samt främjande av förnybar energi. Finland förefaller att uppnå förpliktelserna under Kyoto-perioden 2008–2012, men att uppnå de målsättningar som EU har uppställt fram till år 2020 verkar att bli en större utmaning.

På basis av det revisionsarbete som hänfört sig till utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamheten kan göras bedömningen, att riksdagen beslutar om den offentliga UFI-verksamhetens finansiering och strukturer utan att i praktiken effektivt kunna påverka verksamheten som helhet. I stället för att utöka eller minska på UFI-verksamhetens resurser borde man också finna nya slags tanke- och verksamhetsmodeller, som syftar till ett nytt slags hanterande av finansieringsriskerna. Med denna målsättning för ögonen bör den offentliga verksamhetens syfte definieras tydligare än för närvarande, UFI-verksamhetens målsättningar bör göras klarare och transparensen i finansieringen bör ökas. Målsättningen är att stödet till forsknings- och innovationsverksamheten utformas i enlighet med riksdagens viljeyttringar och riktas mer specificerat, djärvt, selektivt och långsiktigt. För att öka det offentliga stödets effekter bör man också på ett nytt sätt förmå överskrida gränsen mellan finanspolitiken och UFI-politiken.

Revisionsverket har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid problemen i lagstiftningens kvalitet och deras betydelse för det statsfinansiella beslutsfattandet. I iakttagandet av principerna för god författningsberedning förekommer alltså brister, låt vara att det enligt färskas iakttagelser vid revisionerna har skett en gynnsam utveckling i förutsättningarna för en bättre kvalitet. I den praktiska lagberedningen anknuter problemen inte till kompetensen och sakkunskapen eller brist på anvisningar, utan närmast till den komplexa verksamhetsomgivningen, beredningens resurser och tidtabeller samt brister i ärendehanteringssystemet på statsrådets nivå till stöd för beredningen. När lagstiftning bereds och beslut fattas om den bör större uppmärksamhet ägnas åt två omständigheter: lagstiftningens innehållsliga

klarhet och de resurser som implementeringen av lagen kräver. Inte heller uppföljningen av lagens verkställande och verkningar får glömmas.

Revisionsverkets målsättning är att främja en resultatrik och god skötsel av statsfinanserna. I denna sin uppgift stöder det riksdagen i utövandet av dess finansmakt och innehar en viktig roll i det nationella integritets-system som upprätthåller en god förvaltning. På basis av en internationell jämförelse hör de statliga revisionsverken i Europa till de starkaste och bäst fungerande institutionerna som upprätthåller god förvaltning och integritet i det offentliga verksamheten. Forskningsdata visar att dålig förvaltning och svaga tillsynsinstitutioner korrelerar med en offentlig ekonomi i dåligt skick och med svag prestationsförmåga hos folkhushållet. Som helhet betraktat är revisionsverkets inflytande på synnerligen god nivå, när man beaktar de vid en internationell jämförelse underdimensionerade resurserna. I en stramare budgetsituation har revisionsverket satsat på välbefinnandet i arbetet vid verket och på ledningen av arbetet samt fortsatt det år 2010

påbörjade effektivitets- och stabilitetsprogrammet. Enligt programmet minskar revisionsverkets personalstyrka från 150 till 138 från år 2012 framöver.

Revisionsverket följer på basis av betänkandena från riksdagens revisionsutskott med hur de av riksdagen godkända ställningstagandena har verkställts, ifall ställningstagandena anknyter till revisionsverkets revisioner och riksdagen har förutsatt att regeringen ska rapportera om saken. Under innevarande valperiod har de ställningstaganden som följts upp hänfört sig till ramförfarandets funktionsduglighet, avståendet från låntagning som överstiger likviditeten samt införandet av ett ärendehanteringssystem för justitie- och inrikesförvaltningen. Till ramförfarandets funktionsduglighet ska revisionsverket återkomma när uppföljningen av ärendet slutförts samt i samband med rapporteringen om granskningarna av finanspolitikens resultat vid mitten av valperioden och vid valperiodens utgång. Till övriga delar kan åtgärderna anses ha framskridit på det sätt som riksdagen har förutsatt.

Innehåll

1	Inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Ny tillväxtpolitik med forskning, utveckling och innovationer?	11
2	Uppföljningen av verkställandet av ställningstaganden framförda av riksdagen	27
2.1	Ställningstaganden av riksdagen vilka följs upp av Statens revisionsverk	27
2.2	Verkställandet av uppföljda ställningstaganden	29
3	Lönsamhet och produktivitet	30
3.1	Funktionell effektivitet	31
3.2	Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten	35
4	Verkningar och förvaltningens serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel	37
4.1	Hanteringen av sysselsättningen	38
4.2	Utvecklande av kommun- och servicestrukturen	46
4.3	Barnskyddet	52
5	De statsfinansiella styrningsverktygen i klimat- och energipolitiken	58
6	Utbildnings-, forsknings- och innovations-politiken, Finlands innovationssystem och -miljöer	69
7	En lagstiftning av god kvalitet som en del av det statsfinansiella beslutsfattandet	78
8	Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen	88
8.1	Iakttagandet av statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den	88
8.2	Åläggande att meddela om åtgärder med anknytning till anmärkningarna i revisionsberättelsen	90
8.3	Budgeteringsförfaranden	91
8.4	Bokföringsenheternas bokslutskalkyler	92
8.5	Tillståndet för intern kontroll och riskhantering	94
8.6	Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland år 2011	99

8.7	Tillståndet för administrering och övervakning av statsbidrag och understöd	101
8.8	Tillståndet för statens upphandling	104
8.9	Missbruk och klagomål som hänför sig till skötseln av statsfinanserna samt anmälningar om missbruk	105
9	Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde	110
9.1	Republikens presidents kansli	110
9.2	Statsrådets kansli	111
9.3	Utrikesministeriets förvaltningsområde	112
9.4	Justitieministeriets förvaltningsområde	113
9.5	Inrikesministeriets förvaltningsområde	114
9.6	Försvarsministeriets förvaltningsområde	116
9.7	Finansministeriets förvaltningsområde	118
9.8	Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	121
9.9	Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	123
9.10	Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	124
9.11	Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	126
9.12	Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	128
9.13	Miljöministeriets förvaltningsområde	129
10	Revisionsverkets verksamhet och verkningar	130
10.1	Revisionsverket stöder riksdagens visionära makt	131
10.2	Revisionsverket satsar på välmående och orkande i arbetet samtidigt som verkets effektivitets- och stabilitetsprogram genomförs	135
BILAGA 1	Negativa ställningstaganden till lagenligheten och ålägganden att meddela revisionsverket	109
BILAGA 2	Redovisningsrevisions- och laglighetsgranskningsberättelser samt granskningar av finanspolitiken enligt förvaltningsområde	147
BILAGA 3	Effektivitetsrevisionsberättelser och uppföljningsrapporter enligt förvaltningsområde	151

1 Inlägg av Statens revisionsverks generaldirektör: Ny tillväxtpolitik med forskning, utveckling och innovationer?

Finland och Europeiska unionen står inför val. Skuldkrisen på euroområdet samt ekonomins internationalisering och strukturomvandling sätter den offentliga ekonomins och välfärdsstatens bärförmåga på prov.

Välfärdsstatens ekonomiska grundval utgörs av den ekonomiska tillväxten. Den ekonomiska tillväxten möjliggör en utjämning av inkomstfördelningen och annan social rättvisa samt en utjämning av riskerna. Att trygga välfärdsstaten förutsätter en fungerande tillväxtpolitik. Bruttonationalproduktens tillväxt har på det individuella och samhällsliga planet ett starkt samband med ekonomisk och annan valfrihet.

På grund av problem med konkurrenskraften och förändringarna i befolkningens åldersstruktur förestår sannolikt en tid av långsammare ekonomisk tillväxt, om inte antalet arbetstimmar fås att öka och produktiviteten att stiga med hjälp av den teknologiska utvecklingen. Samtidigt pågår en omfattande ekonomisk strukturomvandling, när man övergår till en digital serviceekonomi. Där är informations- och kommunikationsteknologin, ICT, motorn i produktivitetsoökningen. Inom forskningen har en uppfattning stärkts, enligt vilken ekonomins digitalisering och övergången till en internationell digital serviceekonomi till sina ekonomiska och samhällsliga verkningar motsvarar den industriella revolutionen. Övergången till en digital serviceekonomi kommer att vara den

tredje industriella revolutionen. Den håller nu först på att ta fart. En varningssignal ur Finlands synvinkel är emellertid, att Finland som tillämpare av digital teknologi släpar allt längre efter täten i världen samtidigt som Finlands ställning som producent av ICT förvittrar. Och det är inte endast fråga om den informationstekniska branschen. Efterfrågan på tidningspapper minskar och det förutspås rentav att de på papper tryckta dagstidningarna kommer att försvinna. Dagstidningen som förnyat elektroniskt medium bevaras, vilket för sin del avspeglas kraftigt bl.a. på skogsindustrin.¹

Skuldkrisen på euroområdet fördjupar för sin tid bilden av en risk för långsam ekonomisk tillväxt. Skuldkrisens värsta dimension kan vara en brist på perspektiv och en osäkerhet, som gör att man dröjer med att fatta tag i de investeringar som den nya industriella revolutionen kräver och de tillväxtmöjligheter den erbjuder. Den finländska tillväxtpolitiken och som en nödvändig del av denna forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten måste förnyas djärvt.

Statens revisionsverk har som extern professionell revisor av statsfinanserna i denna årsberättelse sammanställt en tematisk granskning av de fundamentala frågorna i den finländska välfärden och tillväxtpolitiken: forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten och de politiska linjdragningar som berör den, sysselsättningen

¹ Pohjola – Jalava 2008; Pöysti 2010 och Lehti – Rouvinen – Ylä-Anttila 2012.

och höjandet av sysselsättningsgraden samt klimat- och energipolitiken. Klimat- och energipolitiken och innovationsverksamheten är förenade med den ekonomiska tillväxtens och välfärdens tema av perspektivet för en hållbar utveckling. Vid en hållbar tillväxt går man in för att åstadkomma den ekonomiska tillväxten med produktionssätt som sparar på naturresurserna och är hållbara med tanke på miljön. Revolutionen i den digitala serviceekonomin ger helt nya möjligheter också till detta.

Dessa tre teman förenas av innovationernas gynnsamma effekt på den ekonomiska tillväxten och teknologins betydelse som källa till lösningar som stöder välfärden och tryggar hållbarheten i miljön. Man har talat om hållbar tillväxt. Utan innovationer och ett klokt främjande av att nya innovativa sätt införs blir den hållbara tillväxten enbart ord.²

Bakom valet av teman ligger revisionsverkets bedömning att försvagningen av konkurrenskraften i vår ekonomi och dess strukturella grundval är en uppenbar risk för välfärdsstaten. Samtidigt kommer klimatförändringen att smygande leda till radikala förändringar, vilkas bemötande är ett avsevärt ekonomiskt och tekniskt åtagande som även inverkar på säkerhetspolitiken och tryggheten. Förändringarna innebär risker men även många nya möjligheter. Skapandet av hållbar tillväxt och revolutionen i den digitala serviceekonomin kommer inte att synas endast som smärtsamma förändringar och ökade kostnader utan också som ett nytt slags möjligheter. Det är nödvändigt att fatta tag i dem med ett klokt men djärvt grepp.³ Revisionsverket har i årsberättelsen sammanställt sina iakttagelser av det, vilka Finlands förutsättningar är att lösa

dessa från medborgarnas och statsfinansernas synpunkt väsentliga frågor.

Forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten (FUI) har revisionsverket utvärderat särskilt ur perspektiven för förutsättningarna för ett faktabaserat beslutsfattande och principerna för god förvaltning. Vid utvärderingen har utnyttjats en verkstadsmetodik som bygger på bred medverkan av FUI-aktörer och möten mellan skilda aktörer och nya synvinklar. Revisionsverket har vidareutvecklat modellen för kvalitativ bearbetning och tolkning av omfattande material utgående från erfarenheter som gjorts vid systerämbetsverket i USA, United States Government Accountability Office GAO.

Resultatet är många frågor, som borde besvaras i den finländska forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten (FUI) och i styrningen av den, i FUI-politiken. FUI-verksamheten och -politiken borde betraktas ur ett bredare perspektiv än tidigare som en del av den ekonomiska politik som stöder tillväxtförutsättningarna. Den av verket gjorda utvärderingen jämte diskussioner samt revisionsverkets effektivitetsrevisioner sänder en stark signal: verksamhetssätten och föreställningarna måste granskas kritiskt och fördomsfritt. En liknande signal har fåtts av den senaste tidens forskning samt av internationella utvärderingar av aktörerna i vårt innovationssystem. Också andan och värderingarna i samhället borde fås sådana att de bättre stöder tillväxt och tillväxtföretagsamhet samt sysselsättning och sysselsättande av de arbetslösa.⁴ Att lägga fram svaren är en uppgift för regeringen och FUI-aktörerna. Revisionsverket vill sporra till en allt mer resultatrik verksamhet och lyfta fram för

² Aghion 2012. Aghion – Hemous - Veugelers 2009. OECD 2011.

³ Vid Statens revisionsverk utarbetades mot slutet av år 2011 en omfattande riskanalys av statsekonomin och folkhushållet 2011, i vilken i ljuset av en översikt av forskningslitteraturen samt en analys av huvudposterna i statens balansräkning och intäkts- och utgiftskalkyl samt signaler från observationerna vid revisionerna har kartlagts utmaningarna för statsekonomin och folkhushållet och skötseln av statsfinanserna. Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2011, VTV:n riskianalyysit, SRV Dnr. 342/02/2011.

⁴ Ur nationalekonomisk synvinkel Aghion et. al. 2009 och Aghion et. al. 2012. Ur ett handelsekonomiskt perspektiv på bredare verksamhetsmiljö och egenskaper hos företagens ledningsgrupper t.ex. Handelberg 2012.

behandling i riksdagen några av de teman som är viktigast med tanke på resultat och redovisningsskyldighet.

FUI och utbildningspolitiken har varit ett stöd för nationens välståndökning

Grunden för ekonomisk tillväxt och välstånd i Finland har varit en kraftig ökning av produktiviteten, som till stor del förklaras av den teknologiska utvecklingen. Bakom produktivitetsökningen ligger en snabb industrialisering och industripolitiken, en målmedveten forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet samt en utbildning, med vilken befolkningens utbildnings- och kunskapsnivå har kunnat höjas i stor utsträckning.⁵ FUI-verksamheten har haft en central ställning i vår strategi för ekonomisk tillväxt. Andra länders tekniska försprång har inhämtats, och Finland har med sin teknologi på många branscher tagit en tättplats bland folkhushållen. I tillämpandet av den digitala teknologin håller Finland emellertid nu på att hamna på efterkälken trots vår goda startposition.

Den finländska FUI-verksamheten kan betraktas som hittills förhållandevis resultatrik. Den internationella utvärderingen av Finlands innovationssystem år 2009 noterade flera starka sidor, men också utvecklingsbehov, som inte ännu har bemötts övergripande och i tillräcklig omfattning. Innovationsystemet och dess finansiering är synnerligen fragmenterade till sina roller och målsättningar.⁶ En internationell utvärdering av den centrala finansiärorganisationen Tekes år 2012 ansåg att Tekes verksamhet har lyckats i synnerhet med att åstadkomma samar-

bete och förmågor och bedömde att Tekes är en av världens ledande forskningsfinansieringsorganisationer. Å andra sidan pekade utvärderingen på flera områden för utveckling, av vilka ett var internationaliseringen. Utvärderingsrapporten lyfter dessutom starkt fram behoven av att förändra innovationsverksamheten och finansieringen av den i en förändrad verksamhetsomgivning.⁷

Finland förverkligar långt Europeiska unionens och regeringens egna målsättningar om en hög andel för FUI-utgifterna av bruttonationalprodukten. Målsättningen att FUI-utgifternas förhållande till bruttonationalprodukten ska vara minst 4 %, håller på att uppfyllas. År 2010 utgjorde utgifterna för forskning och utveckling 3,9 procent av bruttonationalprodukten. Finland hör vad FUI-satsningarna beträffar till de ledande länderna i EU och OECD. FUI-utgifternas förhållande till bruttonationalprodukten är emellertid endast en mätare av satsningarna och inte av resultaten. Om resultaten vittnar antalet internationella och Europeiska unionens gemenskapspatent i förhållande till den med köpkraftspariteten korrigerade bruttonationalprodukten. I Finland är antalet internationella och EU:s gemenskapspatent i förhållande till den med köpkraftspariteten korrigerade bruttonationalprodukten klart högre än unionens medeltal. I Sverige och Finland görs 9 internationella patentansökningar per en köpkraftskorrigerad miljard euro, då unionens medeltal är 4 ansökningar. I fråga om varumärken och mönsterrätt är Finland inte på samma sätt i täten. Antalet patent är emellertid endast en mellanprodukt av innovationsverksamheten. Det egentliga ekonomiska resultatet är en framgångsrik affärsverksamhet, som visar sig som om-

⁵ Statsrådets kansli 2010 och där professor Matti Pohjolas översikt av teknologins utveckling och produktivitetshöjningen som källa för tillväxt i den finländska nationalekonomin.

⁶ Veugelers (ed.) 2009.

⁷ Arbets- och näringsministeriet/ van der Veen et. al. 2012.

sättning och ökad sysselsättning samt antalet tillväxtföretag. Till de egentliga resultaten hör också volymen för de licensintäkter, royaltyn och andra inkomster av innovationer som fås för immaterialrätter till folkhushållet från utlandet. Sektorn kunskapsintensiva varor har i Finland snarare krympt än vuxit, men exporten av högkompetenta tjänster har ökat. Finland hör tillsammans med Danmark, Sverige och Tyskland till EU-ländernas innovationsledare på basis av innovationsverksamhetens resultat. Vid en bredare internationell jämförelse är USA och Schweiz starkare än EU-länderna vad gäller innovationsledarskap och innovationsverksamhet.⁸

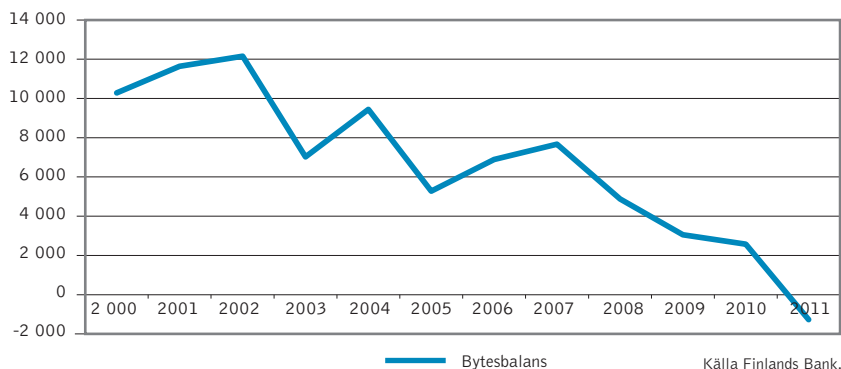
I nya förhållanden behövs ett nytt slags politik och FUI-verksamhet

Enligt den ekonomiskvetenskapliga forskningen och i den analyserade empiriska observationer behövs i ekonomier med stark teknologisk utveckling ett annat slags tillväxtpolitik samt FUI-verksamhet och utbildningspolitik än i ekonomier som hämtar in andras försprång.⁹ I stället för kvantiteten

accentueras kvaliteten. Att behålla den teknologiska fördelen och konkurrensfördelen samt upprätthålla produktivitets utveckling och tillväxt är också mer krävande än att hinna upp andra genom att ta i bruk redan utprovad och utvecklade teknologi och göra små förbättringar i den. Denna utmaning sträcker sig också till regionpolitiken och till den strukturpolitik som stöder regionernas utveckling.

I främsta linjen har konkurrensen hårdnat. Exempelvis Kina och Korea är i färd att i betydande utsträckning investera i FUI-verksamhet och nya innovationer förutom den produktiva priskonkurrensfördelen och delvis också i stället för den. Också förnyelsens snabbhet har accelererat. Internationella datanät och nätverksbildning samt informationsförvaltning har i FUI-verksamheten möjliggjort nya slag av modeller för global centralisering och decentralisering. I den digitala serviceekonomin är det internationella datanätet samtidigt både ett forum för produktion och ett distributionsnät.

De snabba förändringarna på den informationstekniska och eltekniska branschen, som fick en betydelsefull ställning i Finlands



FIGUR 1 Utvecklingen av Finlands bytesbalans 2000–2011.

⁸ Innovation Union Scoreboard 2011.

⁹ Aghion et al 2009. Aghion 2005..

nationalekonomi i början av 2000-talet, och den senaste tidens svårigheter jämte uppsägningar vid Nokia abp, som blivit en synnerligen betydande aktör i förhållande till vårt folkhushålls storlek, beskriver i synnerhet omvälvningen på den informationstekniska branschen. Ett likartat budskap om behovet av ett nytt slags FUI- och tillväxtpolitik har också kommit från utvärderingen av vårt innovationssystem och senast från den internationella utvärderingen av Tekes verksamhet.

Bytesbalansen och sysselsättningsgradens utveckling vittnar om behov av förändring

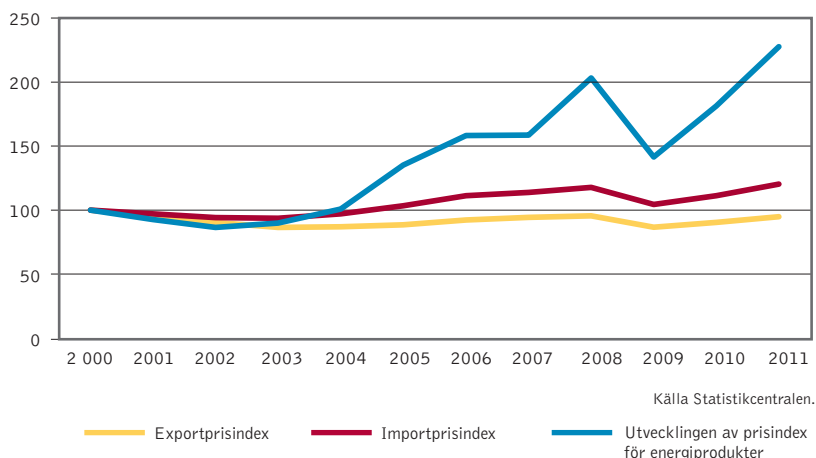
Den senaste tidens omfattande personalnedskärningar på den informationstekniska branschen och dessförinnan strukturomvandlingen i skogindustrin är endast ett budskap om att ekonomins struktur och grunden för välfärden eventuellt förvittrar.

Hur brännande utvecklingen är blir åskådligt, när vi betraktar statistiken närmare. Finlands bytesbalans har försvagats under hela 2000-talet.

Kraftiga över- och underskott i bytesbalansen vittnar för sin del om obalans i den internationella ekonomin, som har varit en viktig bakgrundsfaktor i finans- och skuldskrisen. Erfarenheterna av skuldskrisen på euroområdet visar på ett omilt sätt, att bytesbalansen är av stor betydelse också i den Europeiska monetära och ekonomiska unionens förhållanden. En praktisk erfarenhet är också, att ett dubbelt underskott – samtidigt underskott i bytesbalansen och den offentliga ekonomin – vittnar om problem i ekonomin och orsakar avsevärda risker för den kommande ekonomiska utvecklingen. I skuldskrisen på euroområdet är de länder som råkat i svårigheter typiskt folkhushåll som lidit av dubbelt underskott.

Bakgrunden till den försvagade bytesbalansen är en långvarig och trendartad för Finland oförmånlig utveckling av bytesförhållandet, dvs. förhållandet mellan import- och exportpriser.

Delvis förklaras utvecklingen av förhållandet mellan export- och importpriser av prisstegringen på importenergi. Den räcker emellertid inte till för att förklara det finländska folkhushållets försvagade förmåga att al-

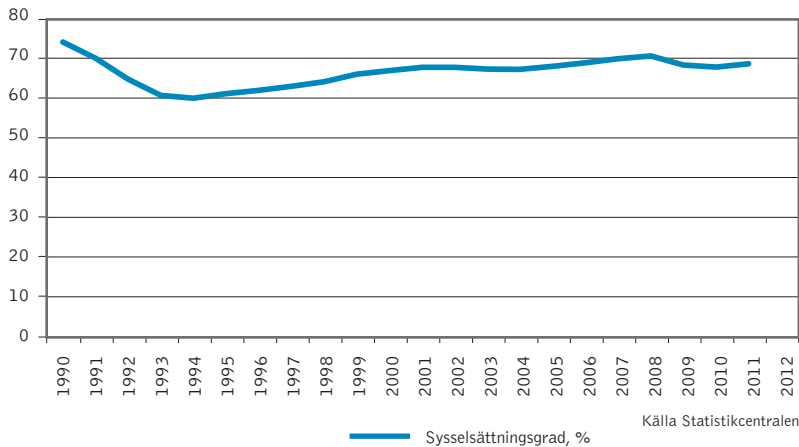


FIGUR 2 Import- och exportprisindex samt prisutvecklingen för importenergi 2000–2011.

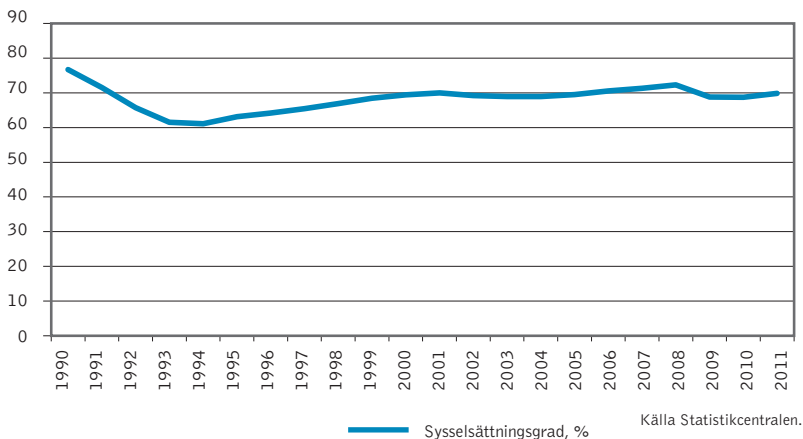
stra mervärde som grund för välfärdspolitiken. I den globala konkurrensen borde målsättningen snarare vara, att vårt innovationssystem förmår tillägna sig det dyrare energipriset genom att förbättra de finländska produkternas mervärde och utveckla lösningar som sparar energi. I revisionsverkets effektivitetsrevisioner har fåtts tecken på att vi i utvecklande av energieffektiviteten inte befinner oss på nordisk nivå, och att det således ännu finns stor outnyttjad potential på detta område. Bakom den oförmånliga utveck-

lingen av förhållandet mellan export- och importpriserna ligger särskilt det, att nyttan av produktivitetens utvecklingen på vår ICT-sektor till många delar har flutit utomlands i form av lägre priser.¹⁰

Hållbarhetsmålen för den offentliga ekonomin förutsätter att en sysselsättningsgrad på 75 procent uppnås. I slutet av år 2011 var sysselsättningsgraden 68,6 procent, vilket är lägre än i de övriga nordiska länderna. Det återstår ännu en lång och svår väg till målet.



FIGUR 3 Sysselsättningsgraden 1990–2011.



FIGUR 4 Sysselsättningsgraden bland 15–64-åriga män.

¹⁰ Denna tolkningsmöjlighet framförs av Maliranta 2011.

Sysselsättningsgraden har återställts synnerligen långsamt efter depressionen i början av 1990-talet. Finland ansåts också av problemet med en omfattande strukturell arbetslöshet. Enligt en analys som gjorts vid revisionsverkets effektivitetsrevision utgör sysselsättandet av de långtidsarbetslösa i praktiken ingen realistisk reserv för betydande höjning av sysselsättningsgraden. Samtidigt försvinner ungdomar utanför arbetsliv och studier.

Iögonenfallande är också den svaga, men klara försvagningen av sysselsättningsgraden bland män i arbetsför ålder 15–64 år.

Den senaste tidens omfattande uppsägningar och företagsarrangemang är ägnade att för sin del försämra sysselsättningsgraden bland män i arbetsför ålder.

Det finländska innovationssystemet har sålunda inte med tanke på utmaningarna för folkhushållet förmått på ett tillräckligt sätt förbättra eller upprätthålla sysselsättningsgraden. Att höja sysselsättningsgraden kan givetvis inte enbart vara beroende av innovationssystemet. För sysselsättningsgraden är exempelvis flitfällorna i socialskyddssystemet, befolkningens hälsotillstånd och den sociala funktionsförmågan samt den allmänna ekonomiska politiken av avsevärd betydelse. Väsentligt är emellertid det, huruvida man i den ekonomiska politiken och FUI-verksamheten och i utbildningspolitiken har lyckats utveckla ett tillräckligt brett och mångsidigt kunnande som kan utnyttjas i praktiken och vid behov snabbt förändras.

Strukturomvandlingen är i full gång. Det existerande kunnandet förlorar snabbt sin betydelse. I stället borde man snabbt kunna skapa nytt kunnande och få kunnandet utnyttjat framgångsrikt i den ekonomiska verksamheten. I synnerhet i det framgångsrika utnyttjandet av kunnandet förefaller det att finnas rum för förbättringar.

Det finländska FUI-systemets starka sidor och svagheter ur ekonomins synvinkel

Starka sidor i utvecklandet av det finländska kunnandet och FUI-systemet är ett ökande antal internationella patent och en ökad export av högkompetenta tjänster samt volymen för folkhushållets kunnande och annat mänskligt kapital. Finland är bra på att skapa förmågor. Utnyttjandet av dessa förmågor ekonomiskt skulle däremot kräva utvecklande. Starka sidor i det finländska FUI-systemet är också de många kanalerna för finansiering av tillämpad forskning och vid en internationell jämförelse goda offentliga finansierare.

Internationella jämförelser av indikatorer och utvärderingsrapporter är delvis tillbakablickande på grund av att det informativa materialet uppdateras långsamt. De uppsägningar och företagsarrangemang på ICT-branschen som inträffat i Finland åren 2011 och 2012 leder till att Finlands relativa framgång bl.a. i EU:s referensram och indikator Innovation Union Scoreboard torde komma att försvagas.

Som svagheter i Finland framstår det förhållandevis ringa antalet innovatörer dvs. innovativa företag och tillväxtföretag och deras låga andel av företagsstocken samt särskilt på servicebranscherna och av de små företagen. Innovationsverksamhet bedrev 46 procent av företagen, men andelen var i stora företag högre än i små företag och de branschvisa skillnaderna var betydande. De stora företagens roll i innovationsverksamheten är således allttjämt betydande. På servicebranscherna är antalet företag som deltar i innovationsverksamheten mindre än i industrin. År 2010 utgjordes ca 15 procent av företagens omsättning av produktinnovationer som lanserats på marknaden åren

2008–2010.¹¹ På grund av revolutionen i den digitala serviceekonomin är det ringa antalet innovatörer och tillväxtföretag på servicebranscherna och bland de små och medelstora företagen ett tydligt budskap om behov av utveckling.

Tillväxtföretagens andel av företagsstocken är enligt olika utredningar mycket liten. Vid revisionsverkets revisioner har man likaså sett tecken på, att omsättningen och systerrelateringen i de företag som deltagit i olika stödprogram inte har utvecklats helt på eftersträvat sätt. Det förefaller således vara så, att i Finland förekommer klara svagheter i att utnyttja det utvecklade kompetenskapitalet.¹² Företagens och innovationsverksamhetens internationalisering är likaså ett klart område för utveckling.

Utmaningar i fortsättningen kommer att vara den finansieringsmässiga relationen mellan grundforskning och tillämpad forskning, tillräckliga resurser för grundforskning på internationell nivå samt konkurrenskraften hos infrastrukturerna inom forskning och produktutveckling. Man har redan gått in för att internationalisera forskningen och utveckla strukturerna. En tillräckligt bred grundforskning på internationell nivå som bedriver internationellt samarbete skapar förutsättningar för den tillämpade forskningen och senare för innovationsverksamhet i praktiken. Att säkerställa detta är viktigt i en situation där basen för Finlands ekonomi och kunnande borde kunna vidgas.

Så som i OECD:s och IMF:s utvärderingar måste man fråga sig, huruvida det i Finland finns anledning att justera balansen i den nuvarande finansieringsfördelningen mellan tillämpad forskning och grundforskning så, att den gynnar grundforskningen mer än

för närvarande.¹³ I OECD:s landsöversikt av Finlands ekonomiska politik rekommenderas nog så rättframt, att tyngdpunkten i den offentliga FUI-finansieringen borde ligga klart vid vetenskaplig forskning som bedrivs i universitetsmiljö och att finansieringssystemet mer än för närvarande borde sporra till kvaliteten i forskningen.¹⁴

Den bland nog så behövliga sparåtgärder i statsfinanserna i budgeten för år 2012 och rambeslutet om statsfinanserna för åren 2013–2016 gjorda nedskärningen av Finlands Akademis fullmakt till forskningsfinansiering och frysningen av universitetsindex har hänfört sig tämligen starkt just till grundforskningen.

Fördelningen av finansiering mellan den tillämpade forskningen och grundforskningen borde inte få ses som ett nollsummespel där den inbördes konkurrensen hindrar en naturlig kontakt mellan FUI-systemet och det bredare forskningssystemets olika delar och utvecklandet av dem. En stark grundforskning, den tillämpade forskningen och en kommersiell, företagsledd innovationsverksamhet kompletterar och stöder varandra och utgör fortsättningar på varandra. Den offentliga makten har till uppgift att sörja särskilt för grundforskningens förutsättningar med beaktande av den karaktär av offentlig nytthet som den alstrade kunskapen har.

Förmår vi uppdatera den finländska framgångsmodellen?

Den finländska framgångsmodellen måste förnyas. Det kan emellertid vara svårt i vårt konsensusinriktade samhälle, som vant

¹¹ Innovation Union Scoreboard 2011. Statistikcentralen: Innovaatiotoiminta 2010.

¹² Se också Tanayama – Ylä-Anttila 2009.

¹³ OECD 2012. IMF 2012.

¹⁴ OECD 2012.

sig vid framgång och vid att undvika risker. Svårigheten ökas av vår starka tro på att vi är föregångare samt på den teknologiska utvecklingens förmåga att lösa problem. Tilltron till teknologin betraktades i sig i den internationella utvärderingen av vårt innovationssystem som en styrka. Men våra framgångsrika institutioner förmår kanske inte tillräckligt snabbt varsebli signalerna från förändringen och förnya sina verksamhetsmodeller. I synnerhet i ledarskapet behövs nu lyhörddhet för behovet av förändring särskilt ur perspektivet för kundernas och teknologianvändarnas och konsumenternas föränderliga behov och önskemål. Av ett sådant ledarskap har den finländska företags- och offentliga sektorn endast lite erfarenhet.

FUI-politiken måste ses ur ett bredare perspektiv än tidigare

Enligt Statens revisionsverks observationer och de av revisionsverket ordnade verkstäderna måste uppmärksamhet ägnas åt behovet av att diversifiera FUI-verksamheten och -politiken och åt den därav följande komplexiteten och behärskandet av den. I statens roll accentueras förutom traditionella verktyg i FUI-verksamheten och traditionella skattepolitiska verktyg dessutom den mer generella ekonomiska politiken och särskilt konkurrenspolitiken. Innovationsfrågorna accentueras eller de borde accentueras i den ekonomiska politiken. Statens uppgift är att bl.a. genom lagstiftningen säkerställa och främja förutsättningarna för att kunnande och innovationer uppstår och utnyttjas. På FUI-verksamhetens framgång inverkar också informationspolitiken, vilket innebär administrering av informationen och tillgången

på den, prissättning av informationsprestationer i offentliga organisationer samt funktionsdugligheten för systemet med immateriella rätter.

På alla delområden av en omfattande FUI-verksamhet och innovationspolitik finns rum för utveckling både i Finland och Europeiska unionen. I EU talas mycket om vikten av ekonomisk tillväxt, men unionens egna åtgärder för att skapa en digital inre marknad och bygga upp ett fungerande immaterialrättsligt system har hittills varit mycket anspråkslösa i jämförelse med behoven och de målsättningar som har framförts i samband med den ekonomisk-politiska diskussionen.

Till innovationsverksamhetens omfång hör som en väsentlig del också frågan om främjande av innovationsverksamheten på den offentliga sektorn. Statens revisionsverks revisionsobservationer av bl.a. ICT-verksamheten i social- och hälsovården berättar, att de traditionella verktygen för främjande av innovationer inte nödvändigtvis fungerar på eftersträvat sätt i främjandet av innovationer på den offentliga sektorn. Den digitala tekniken har inte heller ännu alstrat den förväntade produktivitetsnyttan. Förväntningarna på produktiviteten har delvis varit orgrundade. Det största problemet har emellertid varit, att den gamla organisationen och det gamla verksamhetssättet har elektroniserats. Det digitala servicesystemet åter baserar sig på att hela verksamheten ordnas på nytt i funktionellt hänseende.¹⁵ Ett bättre resultat hade man därigenom nått med hjälp av konkurrens och upphandlingar, om de offentliga organisationerna hade haft det behövliga beställarkunnandet. Förr ett bättre resultat hade behövts också ett nytt slags innovations- och informationsledning i stället för traditionella styrnings- och ledningsmodel-

¹⁵ Lehti – Rouvinen – Ylä-Anttila 2012.

ler. Frågeställningarna och kunskapsbasen i främjandet av innovationer vidgas sålunda utanför de traditionella verktygen för främjande av innovationer.

FUI-politiken och -verksamheten i Finland har varit mycket expertledda. Det måluppställande som framställts i motiveringarna till statsbudgeten har trots verksamhetsmiljöns förändring hållits relativt oförändrat och mer som en presentation av en verksamhetsidé på det allmänna planet. De egentliga innehållsliga besluten fattas i experternas nätverk och hos finansieringsmyndigheterna. Enligt revisionsverkets verkstäder är styrkan i detta, att besluten har kunnat fattas på basis av fakta och ett långsiktigt synsätt. Å andra sidan föreligger risken att faktaunderlaget och synsättet blir snävt och inte förnyas tillräckligt.

Faktaunderlaget behöver allttjämt utvecklas och diversifieras

De omfattande satsningar som det offentliga och företagen gjort på FUI-verksamheten leder till frågan hur vi ska mäta satsningarnas resultat, utvärdera resultaten och ställa upp målsättningar? Detta är särskilt viktigt nu när en omfattande strukturomvandling pågår och det skulle gälla att finna på nytt i den föränderliga miljön. Det behövs också djärva experiment, men det behövs också beredskap att avbryta experiment, projekt och program som inte fungerar. Det behövs också mod att snabbt övergå till att främja en ny, bättre fungerande teknologi exempelvis i energi- och klimatlösningarna.

I FUI-verksamhetens måluppställande och mätandet av resultaten har använts ett flertal konkurrerande indikatorramverk. FUI-ut-

gifternas andel av bruttonationalprodukten berättar ännu ingenting om själva verksamhetens resultat. Resultaten av FUI-verksamheten transformeras till ekonomiska samt samhälleliga, miljömässiga och kulturella effekter genom mångformiga nätverk och verkningsskedjor. Efter de direkta utfallen och projekten inverkar FUI-verksamheten på efterfrågan och utbudet samt på andra håll i samhället.

I utvärderingen av resultaten stannar man alltför ofta vid att utvärdera förutsättningarna för innovationer och utnyttjande av dem. För utvärdering av de egentliga verkningarna och uppställande av politiska mål skulle behövas ett klart och mångsidigt indikatorramverk. Hur enskilda projekt lyckas och exempelvis företagets nätverkande är i sig viktiga, men de räcker inte till för att berätta om FUI-politikens effekter.

En i forsknings- och utvecklingsverksamheten uppkommen idéns väg fram till ekonomiskt framgångsrik produktion är också olika på olika branscher. Exempelvis ICT-sektorns innovationsverksamhet och utvecklings- och livscykelns samt vägen fram till utnyttjande för innovationer på läkemedels- och den bioteknologiska branschen är väsentligen olika. Man borde därför kunna erbjuda noggrannare information än för närvarande om de branschspecifika skillnaderna samt om eventuella avbrotts- och riskpunkter i innovationsverksamheten på enskilda branscher.

Arbete har gjorts för att utveckla indikatorer. Stöd för ett exakt och skarpt måluppställande på den politiska nivån samt för utvärdering av och forskning kring effekterna fås bl.a. av Tekes och Finlands Akademiens gemensamma projekt, i vilket utreds referensramen för en analys av FUI-verksamhetens

¹⁶ Tekes 2011.

¹⁷ Se Viljamaa et.al. 2010.

samhälleliga verkningar och internationell jämförande utvärdering av indikatorsystemen.¹⁶ De utvärderingar som kompletterar rapporten 'Suomen tieteen tila' preciserar bilden av utmaningarna för faktaunderlaget och mätning av verkningarna.¹⁷ Det vore viktigt att man bättre än för närvarande kunde sammanställa objektiva uppgifter och utvärderingsresultat som beskriver de samhälleliga verkningarna, och som kunde kombineras med de indikatorer som används i utvärderingen och uppföljningen av EU:s ekonomiska politik och strukturpolitik. Vidare borde en oavhängig empirisk och kvantitativ forskning om verkningarna och utvärderingsverksamheten på politikknivå stärkas.

En fungerande konkurrens är en väsentlig del av ett resultatrikt FUI-system

Konkurrensmiljön är på basis av iakttagelser i ekonomiskvetenskaplig forskning av avsevärd betydelse för innovationsverksamheten och utnyttjandet av innovationerna på ett kommersiellt och ekonomiskt framgångsrikt sätt. Till en viss gräns ökar en skarpare konkurrens på innovationsverksamheten. En branschvis förbättrad produktivitet och utnyttjande av produktivare teknologi förverkligas ofta genom att allt effektivare verksamhetsenheter inträder på marknaden och å andra sidan ineffektiva försvinner från den. Att nya företag inträder på marknaden och hotet om att så ska ske upprätthåller innovationsverksamheten och förnyelsen.¹⁸

Eftersom Finland är ett litet och avlägset marknadsområde, finns här en naturlig benägenhet för en marknad som domineras av

ett fåtal stora aktörer. Detta har enligt revisionsverkets observationer klar hämmat exempelvis utvecklandet av social- och hälsovårdens och i allmänhet den offentliga sektorns informationssystem och förvärvandet av produktivitetsnytta genom ICT.

Med åtgärder av den offentliga makten borde främjas att så konkurrerade marknader som möjligt uppkommer för finländska innovativa tillväxtföretag. Att främja konkurrensen borde fogas som en del till stödet av FUI-verksamheten och till en del av en övergripande offentlig tillväxtpolitik. I offentlig upphandling och definierandet av olika standarder och krav borde starkare än för närvarande betonas konkurrensen och element vilka stöder inträde på marknaden. Detta kräver av de offentliga aktörerna ett starkare kunnande inom marknadsanalys och upphandlingsverksamhet och utnyttjandet av den.

I fråga om FUI-finansieringen och övriga stöd för utveckling borde man mer och djupare än för närvarande bedöma stödssystemens verkningar på konkurrensen. Tillräckligt omfattande bedömningar enligt 36 § i statsunderstödslagen av verkningarna av statsunderstöd, till vilket alltid också hör att bedöma verkningarna på konkurrensen, görs alldeles för lite. Riksdagens revisionsutskott har uppmärksammat saken i fråga om finansieringen av social- och hälsovårdens ICT-system, men fenomenet och problemet är generellt.¹⁹ Riksdagen har därför förutsatt, att regeringen ska ta reda på hur bestämmelserna om bedömning i statsunderstödslagen har tillämpats i praktiken och om en utvärdering gjorts av exempelvis konkurrens-effekterna.²⁰

Allmänt taget borde FUI-politiken och den

¹⁶ Aghion 2005 och Aghion et. al. 2009. Observationer från USA gäller med vissa reservationer också för Finland till den del det allmänt är fråga om att i ekonomier och områden som går i den teknologiska täten kan ställas andra krav på utbildnings- och innovationspolitiken och ett optimalt riktande av finansieringen än hos dem som eftersträvar täten.

¹⁹ ReUB 2/2012 rd, informationssystem inom social- och hälsovården och finansieringen av dem.

²⁰ Riksdagens skrivelse RSK 10/2012 rd. - ReUB 2/2012 rd., M 3/2012 rd.

nya industripolitiken och näringspolitiken både i Finland och i hela Europeiska unionen kunna kombineras med en effektiv konkurrens och främjande av nya aktörers inträde på marknaden.²¹ I industripolitiken och särskilt i främjandet av miljömålsättningar och miljövänlig teknologi kan man och delvis lönar det sig också att använda stöd i syfte att avlägsna den relativa konkurrensfördelen för hävdvunnen, men från miljösynpunkt mindre idealisk teknologi. I all FUI- och annan stödpolitik bör man emellertid sörja för att förutsättningarna för inträde på marknaden bevaras och i så stor utsträckning som möjligt använda sig av konkurrenselement i FUI-verksamheten. I det av arbets- och näringsministeriet ledda programmet för främjande av sund konkurrens och i dess fortsatta arbete borde granskas, hur konkurrensfrämjandets aspekt kunde fördjupas också i den finländska FUI-politiken och stöden till den samt i klimat- och energipolitiken. Att konkurrens och innovationer införs i tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEL) och andra med statsunderstöd delfinansierade verksamheter skulle för sin del stärka effektiviteten och produktiviteten och därigenom nationalekonomin.

Vet vi varför vi inte har tillräckligt med tillväxtföretag?

Som förklaring till det förhållandevis ringa antalet tillväxtföretag och innovativa företag har i olika undersökningar och utredningar nämnts hinder i lagstiftningen och regleringen, den administrativa bördan samt tillgången på finansiering. Företagarna nämnde till-

gången på finansiering som en begränsande faktor i innovationsverksamheten exempelvis i den av Statistikcentralen gjorda utredningen av innovationsverksamheten.²² Även om tillgången på finansiering inte nödvändigtvis är ett problem i fråga om den offentliga finansieringen, försvagar den finländska privata risk- och kapitalplaceringsmarknadens tunnhet tillväxtföretagens möjligheter. Detta syns också på börsen. Antalet listade tillväxtföretag är i Finland litet jämfört med Sverige och de övriga nordiska länderna. En stor del av de potentiella tillväxtföretagen växer inte heller enligt förväntningarna.²³ Företagsfinansieringen och finansieringen av tillväxtföretag och utnyttjande av innovationer är bankcentrerad.

I fråga om innovationer är de offentliga finansierarnas roll betydelsefull. I innovationssystemet skulle behövas avsevärt mer privat kapital- och riskplaceringar. Att minska på bankcentreringen i företagsfinansieringen skulle också minska på den starka sammanflätningen av bankerna och den offentliga ekonomin, som har varit ett problem både i skuldkrisen på euroområdet och i den finländska bankkrisen i början av 1990-talet. Sammanflätningen är alltså ett problem också i Finland. En mångsidigare och lättare tillgång på finansiering skulle uppmuntra också till innovationsverksamhet och på denna baserad inriktning på tillväxt i en situation, där nya möjligheter öppnas också för små och medelstora företag i den globala digitala serviceekonomin.

Faktaunderlaget i företagets verksamhetsmiljö bör preciseras. Teknologiska och andra standarder samt en fungerande marknad är här av stor betydelse. Inträde på

²¹ Aghion et. al. 2012.

²² Statistikcentralen: Innovationsverksamhet 2010.

²³ Det ringa antalet listade tillväxtföretag samt den ringa volymen för annan företagsfinansiering än den som förmedlas genom bankerna ses klart som ett problem och en ökning av antalet företag och värdepapper som är föremål för offentlig handel som en viktig målsättning i regeringens proposition med förslag till förnyelse av lagstiftningen om värdepappersmarknaden RP 32/2012 rd.

marknaden och expanderingsverksamheten påverkas om det är lätt att grunda företag och utvidga verksamheten. I ljuset av Världsbankens Doing Business -indikatorer är i Finland den offentligrättsliga regleringen och lagstiftningen samt skattesystemet synnerligen konkurrenskraftiga. Däremot är vad den administrativa bördan i skötseln av obligatoriska försäkringar angår Finland inte bland de främsta i Norden. Också ingående av privata avtal och deras tidtabell medför en t.o.m. överraskande administrativ börda jämfört med de övriga nordiska länderna, exempelvis när nya elavtal ska ingås.²⁴

Beskattningen är ofta av större betydelse för tillväxtföretagsamheten än FUI-stöden. I FUI-verksamheten kan internationellt iaktas också en tendens till incitament som ges genom skattestöd och skattesystemet. Införandet av skatteincitament motiveras med den internationella konkurrensen och stärkande av det egna landets konkurrensposition. Beslut om skatteincitament för FUI-verksamheten borde emellertid basera sig på ett fördjupat och analytiskt faktaunderlag samt på en noggrann analys av målsättningarna och kontexten. Också i Finland är antalet skatteincitament som åtminstone indirekt inverkar på FUI-verksamheten och på tillväxtföretagsamheten i ökande. I FUI-politiken bör man därför granska också beskattningens roll allmänt sett.

Stöd och som ges genom skattesystemet och andra skatteincitament kan korrigera snedvridningar som beror på undvikande av risker samt den konkurrensfördel som från miljöns och energieffektivitetens synpunkt mindre gynnsam gammal teknologi får.²⁵ I forskningen har fåtts belägg för att ekono-

miska styrningsmedel och särskilt beskattningen är effektiva styrningsmedel för uppnående av miljömålsättningarna.²⁶ I praktiken gjorda observationer vid revisionerna stöder dessa forskningsresultat.

Rörelseutrymmet för att använda skatteincitament är emellertid förhållandevis litet, emedan beskattningens nivå i Finland är relativt hög.²⁷ Det är bra att minnas, att för företagets tillväxt och tillväxtföretagsamheten är inte enskilda incitament och skattestöd det avgörande, utan skattesystemet som helhet. Det samma gäller också för främjande av hållbar tillväxt och miljömålen. Skattesystemet som helhet kommer att bli viktigare än förut både för tillväxtföretagen och en i miljöhänseende hållbar tillväxt och ekonomi.

Man borde därför klart stärka bedömningarna både på förhand och i efterhand av kostnadsverkningarna av olika politikåtgärder som inverkar på FUI-verksamheten både i fråga om incitament som ges genom beskattningen och i olika stödformer. Definieringen av effektmålen för incitament genom skattesystemet har hittills stannat på det allmänna planet. Målsättningarna för politiken borde därför definieras exaktare.

Presentationen i statsbudgeten av uppgifter om skattestöd har förbättrats på senare år och i synnerhet efter Statens revisionsverks effektivitetsrevision av skattestöden och den undersökning av skatteintäcksprognoserna som riksdagens revisionsutskott låtit göra. I fortsättningen är det av nöden att göra också effektutvärderingar i enlighet med utvärderingsplanen.

Att rekommendera vore en praxis, där verkningarna av alla skatteincitament utvärderas systematiskt och incitamentens

²⁴ World Bank: Doing Business Indicators. Pöysti 2010. Rikama 2012.

²⁵ Aghion et. al. 2012.

²⁶ Nissinen et. al. 2012 (Kuilu -projektets slutrapport).

²⁷ IMF 2012.

fortsättning binds till utvärderingens resultat. När man stadgar om ett skatteincitament vore det samtidigt motiverat att klargöra, hur det för utvärdering av effekterna behövliga insamlandet av data ordnas så kostnadseffektivt som möjligt. Det samma gäller också för de direkta stödets stödsystem. De bedömningar som förutsätts i 36 § i statsunderstödslagen borde förveckligas också i praktiken.

Viktigt i utvärderingarna av verkningarna är att deras resultat faktiskt utnyttjas i beslutsfattandet. En del av de skatteincitament och stödsystem som är i användning har i utvärderande undersökningar visat sig ha synnerligen svaga effekter. Det är då motiverat att man i beslutsfattandet har beredskap att avveckla eller inte fortsätta med system som fungerar illa. Likaså bör man i beslutsfattandet ha beredskap att övergå till att främja ny, effektivare teknologi i stället för tidigare stödd teknologi och produktionssätt enligt denna. Denna fråga aktualiseras exempelvis i de stöd och den reglering på energipolitikens område, med vilka man går in för att minska utsläppen av koldioxid. Exempelvis mellan olika generationers biobränslen råder klara skillnader i effektiviteten.

Är det andliga klimatet ett hinder för tillväxtföretagsamhet och innovativitet?

Ett potentiellt betydelsefullt hinder för tillväxtinriktad företagsamhet och innovativitet kan i sista hand dölja sig i kulturella praxisar och värderingar. Tillväxtinriktad företagsamhet med hjälp av nya innovationer förutsätter risktagning, vilket med nödvändighet innebär också misslyckanden. Viljan att ta risker bör stärkas på samma sätt som misslyckanden bör tillåtas. I bästa fall kan välfärdsstaten sporra till en sund företagare- och

innovationsrisk tack vare effektiv riskfördelning och riskförsäkring. För närvarande lyckas den finländska välfärdsstaten emellertid inte med detta på allra bästa möjliga sätt.

Statens sätt att påverka tillväxten och sund risktagning i företagsverksamheten är begränsade och begränsar sig närmast till lagstiftningen och utbildningspolitiken. Tillväxtinriktad företagsamhet kunde hållas starkare framme allt från skolundervisningen. Finländarna behöver inte uppfostras till enbart goda tjänstemän och löntagare. Det bör också begrundas om vår lagstiftning, som ser betalningen av skulder som en hederssak, tillräckligt effektivt tillåter misslyckanden i företagsverksamhet eller om lagstiftningen, särskilt lagstiftningen om skuldsanering och konkurs, samt företagarnas socialskydd borde utvecklas. Det är också möjligt att i incitamentsystemen för företagsledningen alltför mycket betonas finansieringens och den kortsiktiga vinstutdelningens perspektiv. På detta problem kan den offentliga makten inverka genom att vara en exemplarisk ägare, utveckla bättre incitament och genom beskattningen.

FUI-politiken och -verksamheten bör ses som en del av en tillväxtinriktad ekonomisk politik

Främjandet av FUI-verksamheten bildas i nuvarande ekonomiska strukturer och förhållanden av en mycket omfattande och mångsidig helhet av åtgärder och politikområden. 2010-talets FUI-politik är en väsentlig del av den ekonomiska politik som alstrar tillväxt och välförstånd. Att sammanföra finansministeriets och arbets- och näringsministeriets samt undervisnings- och kulturministeriets synvinklar till en fungerande politisk

helhet är viktigt för att trygga vår nationella framgång.

Hänvisningar och ytterligare information

Förutom temarapporterna i Statens revisionsverks årsberättelse och de revisionsberättelser som utgör grunden för dem samt statistik som hänvisats till, även som den vid Statens revisionsverk gjorda riskanalysen av statsekonomi och folkhushållet (Valtion- ja kansantalouden riskianalyysi 2011, VTV:n riskianalyysit, SRV Dnr. 342/02/2011, 24.11.2011) har vid utarbetandet av inlägget utnyttjats särskilt följande källor:

Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, L. Du, Ann Harrison, and Patrick Legros. Industrial Policy and Competition. Aghion et.al. 2012.

P. Aghion, L. Boustan, C. Hoxby, J. Vandenbussche: The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S. Aghion et. al. 2009.

Philippe Aghion: Appropriate Growth Policy. Aghion 2005.

Philippe Aghion – David Hemous – Reihilde Veugelers: No green growth without innovation. Bruegel Policy Brief, Issue 2009/07. Aghion – Hemous – Veugelers 2009.

Jari Handelberg: Aspects of Top Management Team and Firm Growth. Aalto University Doctoral Dissertations 76/2012, Aalto University 2012. Handelberg 2012.

IMF: Finland–2012 Article IV Consultation Concluding Statement. June 11, 2012. IMF 2012.

Innovation Union Scoreboard 2011. European Commission, Enterprise and Industry, European Union 2012.

Matti Lehti, Petri Rouvinen och Pekka Ylä-Anttila: Suuri Hämmennys. Työ ja tuotanto digitaalisessa murroksessa. Taloustieto (ETLA B254) 2012. Lehti – Rouvinen – Ylä-Anttila 2012.

Mika Maliranta: Suuri kuoppa. Suomen hyvätyöllisyysluvat kätkevät tuottavuuden romahduksen. EVA Analyysi No 18. Näringslivets delegation EVA 2011. <http://www.eva.fi>. Maliranta 2011.

Ari Nissinen, Eva Heiskanen, Adriaan Perrels, Elina Berghäll, Virpi Liesimaa och Maija Mattinen: Ohjauskeinoyhdistelmät asumisen, henkilöliikenteen ja ruoan ilmasto-vaikutusten hillintään. KUILU-hankkeen loppuraportti. Suomen Ympäristö 11/2012. Nissinen et al 2012.

OECD: Towards Green Growth. OECD 2011.

OECD Economic Surveys. Finland. February 2012. OECD 2012.

M. Pohjola och J. Jalava: The role of electricity and ICT in economic growth, Case Finland. Explorations in Economic History, Vol. 45 (2008). Pohjola – Jalava 2008.

Tuomas Pöysti: Information Government in Practice, Functional Gains and Legal Perils. Scandinavian Studies in Law, Vol. 56 (2010): 92 – 124.

Samuli Rikama: Pohjoismaat ovat suotuisia yritystoiminnalle. Tieto ja trendit 2/2012, Statistikcentralen. Rikama 2012.

Tuomas Takalo – Tanja Tanayama: Adverse selection and financing of innovation: is there a need for R&D subsidies? *Journal of Technology Transfer* (2010) 35:16–41, published online 19 March 2009. Takalo – Tanayama 2009.

Tanja Tanayama – Pekka Ylä-Anttila: Verokannustimet innovaatiopolitiikan välineenä. ETLA Keskusteluaiheita 1189. ETLA 2009. Tanayama – Ylä-Anttila 2009.

Tekes: Better results, more value. A framework for analyzing the societal impact of Research and Innovation. *Tekes Review* 288/2011. Tekes 2011.

Statistikcentralen: Innovaatiotoiminta 2010. Innovaatiotutkimuksen loppuraportti. Statistikcentralen 2012.

Arbets- och näringsministeriet / Geert van der Veen et. al.: Evaluation of Tekes. Arbets- och näringsministeriets publikationer 22/2012. Arbets- och näringsministeriet/van der Veen et. al. 2012.

Statsrådets kansli: Kestävästä kasvusta elämänlaatua ja hyvinvointia. Kasvutyöryhmän väliraportti. Statsrådets kanslis rapportserie 1/2010. Statsrådets kansli 2010.

Veugelers, R (ed.): Evaluation of the the Finnish National Innovation System – Full Report. Taloustieto oy, Helsinki 2009. Veugelers (ed.) 2009.

Kimmo Viljamaa, Janne Lehenkari, Tarmo Lemola och Terhi Tuominen: Tutkimuspolitiikan välineet ja käytännöt – viiden maan vertailu. *Finlands Akademis publikationer* 2/10. Finlands Akademi 2010. Viljamaa et. al. 2010.

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.

I revisionsverkets årsberättelse till 2011 års riksdag behandlades sammanfattat den rapportering som förutsatts av regeringen under den föregående valperioden. Riksdagens ställningstaganden gäller viktiga angelägenheter, där det ofta går långsamt att genomföra förändringar. I årsberättelsen för år 2012 följs upp de ställningstaganden, i vilka förutsatts rapportering av den nuvarande regeringen.

I årsberättelsens kapitel 4 och 7 har ändå behandlats ärenden i anknytning till rapporteringsskyldigheter som uppställts för den föregående valperioden. Riksdagen förutsatte i skrivelsen 30/2010 rd av regeringen att lagberedningens kvalitet tryggas. Frågor i anknytning härtill behandlas på grundval av under berättelseåret gjorda revisioner i ka-

pitel 7. Revisionsverket har också gjort två till lagstiftningens kvalitet anknutna utredningar år 2011²⁸ och har gett till temat anknutna utlåtanden.²⁹ Vidare förutsatte riksdagen i skrivelsen 16/2010 rd av regeringen en jämförelse av kostnaderna för ordnandet av de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna vid olika produktionssätt. I anknytning till detta behandlas i kapitel 4 barnskyddet och olika sätt att producera tjänsterna. Vardera temaområdet är till sin karaktär sådant, att revisionsverkets revisionsverksamhet inriktas på dem också i framtiden.

Under den innevarande valperioden har riksdagen förutsatt rapportering av regeringen om följande saker i anslutning till de berättelser som revisionsverket har gett till riksdagen:

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 för-

²⁸ Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Statens revisionsverks utredningar 3/2011. Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste. Statens revisionsverks utredningar 5/2011.

²⁹ VTV 31/303/2011 Bättre lagstiftning genom processmodell – Smidigare lagberedning – projektets III mellanrapport, VTV 31/202/2011 Översyn av hovrätternas och förvaltningsdomstolarnas struktur. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 17/2011, VTV 31/047/2011 Rättegången i förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande.

utsättningar att fatta beslut om ramarna och bevaka att de följs och att målen fullföljs.

- 2 Riksdagen förutsätter att regeringen separerat 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 regeringen i ramarna för statsfinanserna skriver in en bindande gräns för hur mycket utgifter som staten under ramperioden får tilldela kommunsektorn genom lagstiftning och andra åtgärder.
- 6 Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att flexibiliteten i ramarna

na ökas så att anslagen bättre kan disponeras inom och mellan olika förvaltningsområden.

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

- 7 (1) Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att staten inte ska låna upp mer än det behövs för likviditeten.
- 8 (2) Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som revisionsutskottet i betänkandet lägger fram om budgetuttalandena.³⁰

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

- 9 (2) 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

³⁰ I betänkandet ReUB 1/2011 rd ansåg utskottet, att en del av de åtgärder som vidtagits med anledning av uttalanden i statens bokslutsberättelse är tillräckliga eller att uttalandena i övrigt inte längre behövs.

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). Uppföljningen av den särskilda berättelsen görs år 2013. När uppföljningen färdigställts rapporterar revisionsverket om hur ställningstagandena verkställts i den särskilda berättelsen om revisionen av statsbokslutet. Dessutom utför revisionsverket i anknytning till temat en fortlöpande granskning av finanspolitiken. Resultaten av granskningarna av finanspolitiken kommer att rapporteras till riksdagen vid mitten av valperioden och vid valperiodens utgång.

Punkt 7

Åtgärderna inom detta temaområde har framskridit på det sätt som riksdagen för-

utsatt. Åtgärderna i syfte att avstå från med tanke på likviditeten onödig låntagning har redan börjat vid årsskiftet 2011 och under innevarande år torde man helt avstå från att lyfta onödiga lån. År 2011 avstod man från att lyfta ca 1,7 miljarder lån vilka förutsattes av riksdagens budgetar, emedan statens likviditet inte förutsatte att nettolåntagningen verkställs i enlighet med budgeten. Den låneandel som inte lyfts minskar på statens ränteutgifter, även om någon exakt uppskattning av den åstadkomna inbesparingen inte har gjorts. År 2011 hann man inte till fullo utnyttja möjligheten att avstå från att lyfta lån och därför kommer inbesparingen att vara större under kommande år.

Punkt 9

Regeringen har i bokslutsberättelsen rapporterat att systemet ska vara i användning år 2014.

3 Lönsamhet och produktivitet

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. Oberoende av styrningsmodellen är det i styrningen av förvaltningen nödvändigt att samordna resurserna och målsättningarna för de resultat som ska uppnås med dem. I resultatstyrningen innebär detta, att man samordnar 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 effektivera 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 fjärde bokföringsenhet uppställts tillräckliga målsättningar och lämnats riktiga och tillräckliga uppgifter om hur de hade förverkligats.

3.1 Funktionell effektivitet

Målsättningar för lönsamheten och produktiviteten har uppställts för endast varannan 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 täckningsgraden 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 år 2011 har uppgifterna om måluppställandet beräknats på basis av de bokföringsenheter som gör upp ett bokslut, jämförelseuppgifterna från tidigare år baserar sig på ämbetsverkens och inrättningarnas uppgifter.

På basis av de revisioner som gällt år 2011 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 50 procent av bokföringsenheterna hade godkänts täckande målsättningar för lönsamheten. Produktivetsmål hade ministerierna i resultatavtalen uppställt för 40 procent av bokföringsenheterna.

När täckningsgraden för målsättningar som gäller lönsamheten och produktiviteten granskas på basis av sedvanliga omkostnader, täckte lönsamhetsmålen 53 procent och produktivetsmålen 74 % av statens egen verksamhet (år 2010 53 % och 71 %, år 2009 33 % och 61 %).

I uppställandet av målsättningar för det

TABELL 1: UPPSTÄLLANDE AV MÅLSÄTTNINGAR ÅREN 2009–2011

År	Lönsamhet	Produktivitet
2009	34 %	42 %
2010	43 %	48 %
2011	50 %	40 %

funktionella resultatet har som helhet inte inträffat väsentliga förändringar under de senaste åren. Trots att målsättningar som gäller lönsamheten och produktiviteten kunde uppställas för alla ämbetsverk och inrättningar, täcker de alltså under hälften av ämbetsverken och inrättningarna.

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 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. Emedan skyldigheten att lämna uppgifter har ändrats år 2010, är uppgifterna från år 2010 inte jämförbara med uppgifterna från åren 2010–2011.

Uppgifterna om lönsamheten eller de kostnadsuppgifter som ersätter dem konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos 53 bokföringsenheter, vilket är 88 procent av alla bokföringsenheter (50 bokföringsenheter och 82 % år 2010, 93 ämbetsverk och inrättningar dvs. 80 % år 2009). De uppgifter som lämnades av bokföringsenheterna var huvudsakligen ersättande storheter, vilkas andel av de presenterade uppgifterna utgjorde 66 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 51 bokföringsenheter, vilket är 85 procent av bokföringsenheterna (46 bokföringsenheter dvs. 75 % år 2010, 87 ämbetsverk och inrättningar

TABELL 2: UPPGIFTER OM LÖNSAMHETEN I BOKSLUTEN

År	Riktiga uppgifter	Tillräckliga uppgifter	Riktiga och tillräckliga uppgifter
2009	82 %	90 %	80 %
2010	85 %	89 %	82 %
2011	92 %	92 %	88 %

dvs. 75 % år 2009). Som tillräckliga betraktades uppgifterna om produktiviteten hos 53 bokföringsenheter, vilket är 88 procent av alla bokföringsenheter (50 bokföringsenheter dvs. 82 % år 2010, 98 ämbetsverk och inrättningar dvs. 85 % år 2009). Som riktiga betraktades de likaså hos 53 bokföringsenheter, vilket är 88 procent av bokföringsenheterna (50 bokföringsenheter dvs. 82 % år 2010, 93 ämbetsverk och inrättningar dvs. 80 % år 2009).

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 52 procent och uppgifterna om produktiviteten 59 procent av statens egen verksamhet (50 % och 61 % år 2010, 61 % och 57 % år 2009).

Ministerierna har som lönsamhetsuppgifter presenterat huvudsakligen kostnadsuppgifter enligt resultatområde eller på motsvarigt sätt specificerade. Av ministerierna kunde uppgifterna från utrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och arbets- och näringsministeriet inte heller på detta sätt granskade betraktas som riktiga och tillräckliga. Det är att rekommendera att också övriga ministerier presenterar uppgifterna om den funktionella effektiviteten, t.ex. kostnader och årsverken, exempelvis i enlighet med den modell som har rekommenderats av ministeriernas redovisningsarbetsgrupp (finansministeriets arbetsgruppsrapport 1/2006).

När uppgifterna om den funktionella effektiviteten granskas som helhet, kan de lämnade uppgifterna betraktas som riktiga och tillräckliga hos 52 bokföringsenheter, vilket är 87 procent av bokföringsenheterna (48 bokföringsenheter dvs. 79 % år 2010, 85 ämbetsverk och inrättningar dvs. 73 % år 2009).

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 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 rättsskydd så, att inte prestationernas priser från förvaltningens kunders synpunkt är högre än de allmänna 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 år 2010, 1,3 miljarder euro år 2009), av vilka andelen för offentligrättsliga prestationer enligt lagen om grunderna för avgifter till staten var 0,3 miljarder euro (0,3 miljarder euro år 2010), de affärsekonomiskt prissattas 0,5 miljarder euro (0,5 miljarder euro år 2010) och andelen för med stöd av speciallagar prissatta prestationer 0,4 miljarder euro (0,4 miljarder euro år 2010).

År 2011 fanns totalt 50 bokföringsenheter som bedrev sådan avgiftsbelagd verksamhet som avses i lagen om statsbudgeten (49 bokföringsenheter år 2010, 95 ämbetsverk och inrättningar år 2009). Ministerierna hade uppställt resultatmål för den avgiftsbelagda verksamheten hos 36 bokföringsenheter dvs. 72 procent (45 ämbetsverk och inrättningar dvs. 63 % år 2010, 77 ämbetsverk och inrättningar dvs. 81 % år 2009) av de ämbetsverk och inrättningar som bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

Tabell 3 innehåller fördelningen av de giv-

na uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten under tre år. Uppgifterna för åren 2010 och 2011 har beräknats för de bokföringsenheter vilka bedriver avgiftsbelagd verksamhet.

Vid revisionerna konstaterades att 43 bokföringsenheter dvs. 86 procent av bokföringsenheterna hade lämnat riktiga och tillräckliga uppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten och dess årsresultat. Året innan var motsvarande andel 41 bokföringsenheter dvs. 84 procent av 49 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 2009 och år 2010) av den avgiftsbelagda verksamheten.

I fråga om lämnandet av bokslutsuppgifter om den avgiftsbelagda verksamheten har situationen som helhet förbättrats jämfört med tidigare år. År 2011 gavs ett negativt ställningstagande till lagenligheten i fråga om detta i två bokföringsenheters revisionsberättelse (åt 3 bokföringsenheter år 2010, åt 13 ämbetsverk och inrättningar år 2009).

TABELL 3: BOKSLUTSUPPGIFTER OM AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET, PROCENT AV BOKFÖRINGSENHETER SOM HAR BEDRIVIT AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

År	Riktiga uppgifter	Tillräckliga uppgifter	Riktiga och tillräckliga uppgifter
2009	78 %	93 %	78 %
2010	84 %	88 %	84 %
2011	90 %	90 %	86 %

3.2 Tillståndet för resultatstyrningen på basis av den funktionella effektiviteten

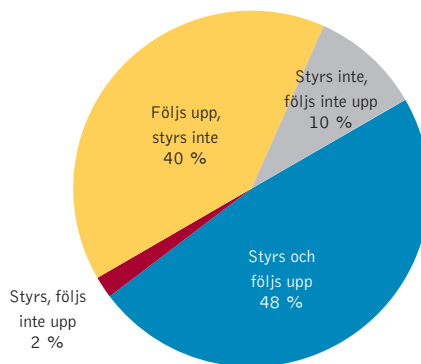
Övrigt att önska i verkställandet av resultatstyrningen

Till resultatstyrningen hör att ministerierna uppställer adekvata resultatmål för ämbetsverken och inrättningarna och att dessa lämnar riktiga och tillräckliga uppgifter om sin verksamhet i sina bokslut.

I all styrning av förvaltningen är det väsentligt att samordna resurserna och de målsättningar som gäller resultaten. 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 5 beskrivs resultatstyrningens funktionsduglighet sedd ur perspektivet för styrningen 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. Trots att andelen för bokföringsenheter som styrs med tillräckliga lönsamhetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter har ökat till 48 procent (49 % av bokföringsenheterna år 2010, 33 % av äm-



FIGUR 5 Resultatmål och bokslutsuppgifter som beskriver lönsamheten.

betsverken och inrättningarna år 2009), är deras andel alltså nästan hälften av samtliga bokföringsenheter. Bedömt på basis av de sedvanliga omkostnaderna är motsvarande täckningsgrad endast 37 procent (37 % år 2010, 33 % år 2009) av statens egen verksamhet.

I fråga om lämnandet av riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten har situationen förbättrats i någon mån under tre års tid. Riktiga och tillräckliga uppgifter om lönsamheten lämnade i sitt bokslut 88 procent av bokföringsenheterna. År 2010 var motsvarande andel 82 procent av bokföringsenheterna och år 2009 var den 80 procent av ämbetsverken och inrättningarna. Bokföringsenheternas beredskap att presentera uppgifter om lönsamheten är alltså bättre än ministeriets beredskap att styra den underställda förvaltningen med målsättningar som gäller den.

Resultatmål för lönsamheten hade upp-

ställt för 30 bokföringsenheter, vilket är 50 procent av alla bokföringsenheter. Av dem lämnade 29 dvs. 97 procent riktiga och tillräckliga uppgifter i sin verksamhetsberättelse (97 % av motsvarande bokföringsenheter år 2010, 95 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009). Motsvarigt lämnade av de bokföringsenheter, för vilka inte hade uppställts lönsamhetsmål (30 bokföringsenheter), 24 bokföringsenheter dvs. 80 procent riktiga och tillräckliga uppgifter (67 % av motsvarande bokföringsenheter år 2010, 72 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009). Bristerna i resultatstyrningen förekommer på detta sätt bedömda klart i uppställandet av målsättningar.

När tillståndet för resultatstyrningen be-

döms 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 25 procent (25 % av bokföringsenheterna år 2010, 22 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009). 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, 13 procent av bokföringsenheterna (25 % av bokföringsenheterna år 2010, 24 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009).

4 Verkningar och förvaltningens serviceförmåga ur medborgarnas synvinkel

I detta kapitel behandlas revisioner, där den genomgående aspekten på temat är den service som den offentliga förvaltningen erbjuder åt medborgarna och finansieringen av den: hur den offentliga förvaltningen svarar på kravet på service och hurdana verkningarna av servicen och åtgärderna ter sig. Uppmärksamhet har i detta sammanhang också ägnats åt förutsättningarna för verkningar och utvärderingar av dem, i synner-

het vid det statsfinansiella beslutsfattandets faktaunderlag.

Vid revisionerna har behandlats hanteringen av sysselsättningen som ett bredare tema ur perspektivet för höjande av sysselsättningsgraden, utvecklandet av kommun- och servicestrukturerna samt hur barnets bästa förverkligas i verkställandet av barnskyddslagen.

4.1 Hanteringen av sysselsättningen

Slutledningar och ställningstaganden

I den finländska offentliga ekonomin har uppkommit ett hållbarhetsgap, som för att minskas vid sidan av övriga åtgärder förutsätter att sysselsättningsgraden³¹ höjs. Att höja sysselsättningsgraden är det effektivaste sättet att få den offentliga ekonomin i balans och svara på utmaningarna från åldrandet.³² Den gemensamma aspekten vid de skilda revisionerna med temat Hanteringen av sysselsättningen har varit, hur effektivt regeringens arbetskraftspolitik för sin del stöder det långsiktiga målet att höja sysselsättningsgraden till 75 procent.³³

I april 2012 var sysselsättningsgraden dvs. de sysselsattas andel av 15–64-åringarna 68,5 procent.³⁴ Sysselsättningsgraden varierar emellertid kraftigt regionalt sett. Att höja sysselsättningsgraden till 75 procent är en krävande målsättning och att uppnå den förutsätter en god ekonomisk tillväxt. Även om sysselsättningsgraden har stigit långsamt sedan recessionsåren i början av 1990-talet, har till följd av strukturomvandlingen i ekonomin särskilt männens sysselsättningsgrad legat på lägre nivå än under tidigare decennier. Att uppnå sysselsättningsmålet förutsätter därför brett upplagda åtgärder. Åtgärder som riktar sig till enskilda grupper har endast en begränsad effekt på sysselsättningsgraden som helhet.

De arbetslösa utgör vid sidan av studerande, pensionärer och familjelediga en betydande arbetskraftsreserv. År 2011 fanns i genomsnitt 249 900 arbetslösa arbetssökanden, av vilka de som var svåra att sysselsätta var 142 600.³⁵ Sysselsättnings- och aktiveringsåtgärderna leder sällan till snabbt sysselsättande av de långtidsarbetslösa på den öppna arbetsmarknaden. Åtgärderna främjar ändå förebyggandet av marginalisering. Att förbättra verkningarna skulle förutsätta att åtgärderna riktas bättre i enlighet med klienternas olika behov.

Områden med plötsliga strukturomvandlingar har från år 2007 stötts med statliga åtgärder. På områden med plötsliga strukturomvandlingar har under åren 2007–2011 sagts upp totalt över 11 000 arbetstagare. Konceptet för stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar har varit resultatrikt och fungerande. Också finansieringens dimensionering har varit tillräcklig. Som helhet bedömd har verksamheten visat sig vara behövlig ur strukturomvandlingsområdenas synvinkel. Verksamheten har emellertid just inte har verkningar på den totala sysselsättningsgraden.

Att främja den arbetsrelaterade invandringen har varit ett i regeringsprogrammen framfört sätt att utöka arbetskraften och minska på hållbarhetsgapet. Den arbetsre-

³¹ Med sysselsättningsgraden avses de sysselsattas andel av befolkningen i arbetsför ålder.

³² Kiander, Jaakko (2010) Julkisen talouden kestävyys – onko meillä varaa hyvinvointivaltioon? Saari, Juho (red.): Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet suomessa, Riksdagens framtidsutskotts publikation 5/2010. s. 156.

³³ Statsminister Matti Vanhanens II regerings och statsminister Mari Kiviniemis regerings målsättning på lång sikt var att höja sysselsättningsgraden till 75 procent. Statsminister Jyrki Katainens regerings målsättning är att höja sysselsättningsgraden till 72 procent och att sänka arbetslöshetsgraden till fem procent före valperiodens utgång. I Finlands i april 2011 publicerade nationella program för Europa 2020 strategin uppställdes som nationell målsättning att höja sysselsättningsgraden bland 20–64-åringar till 78 procent. Detta svarar i praktiken mot en 75 % sysselsättningsgrad bland 15–64-åringar.

³⁴ Statistikcentralen, Arbetskraftsundersökning 2012, april.

³⁵ Työllisyyskertomus vuodelta 2011. Arbets- och näringsministeriets publikationer 8/2012, s. 19, 22.

laterade invandringen har i Finland utgjort 5–10 procent av invandringen, varför den representerar endast en liten del av invandringens ökande effekt på arbetskraftsutbudet, och den har inte varit till hjälp i strävandena att höja sysselsättningsgraden. Behovet av att öka den arbetsrelaterade invandringen accentueras när befolkningen i arbetsför ålder minskar, men det primära är ändå att höja sysselsättningsgraden bland i Finland bosatta utlänningar närmare stambefolkningens nivå.

Målsättningen att främja den arbetsrelaterade invandringen har inte konkretiserats som en ändamålsenlig och koordinerad verksamhet som överskrider förvaltningsgränserna och stöder hela arbetskraftspolitiken, utan främjandet av den arbetsrelaterade invandringen har funnits åtskild från den övriga arbetskraftspolitiken. Åtgärderna i syfte att främja den arbetsrelaterade invandringen har varit lokala, småskaliga och splittrade. Definieringen av målsättningarna för och begreppen i den arbetsrelaterade invandringen måste göras klarare, så att de förväntningar som ställts på den som ett sätt att minska på hållbarhetsgapet ska kunna uppfyllas.

En planmässig och konsekvent beredning av den arbetsrelaterade invandringen och mer generellt arbetskraftsinvandringen skulle främjas av att ett enhetligt statistik- och uppföljningssystem utvecklas samt att samarbetet utöver förvaltningsgränserna ökas. För närvarande finns inte tillräcklig information att tillgå om den utländska arbetskraft som arbetar i Finland. Inte ens antalet arbetstagare är känt.

Sysselsättningsgraden är avlägset från målsättningen

Med revisionstemat Hantering av sysselsättningen har gjorts tre revisioner, vilkas ämnen var sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering, stöd till områden med plötsliga strukturomvändningar och arbetsrelaterad invandring.³⁶ Dessutom pågår vid revisionsverket en revision som behandlar förlängandet av arbetskarriärerna.³⁷ Vid revisionerna har effektivitetsaspekten betonats, emedan att förbättra åtgärdernas effekter har varit den centrala arbetskraftspolitiska målsättningen under de senaste åren.

Sysselsättningsgraden enligt målsättningen, 75 procent, uppnåddes i Finland senast i slutet av 1980-talet. I de övriga nordiska länderna har denna nivå på sysselsättningsgraden i huvudsak uppnåtts. Enligt Eurostat var sysselsättningsgraden (%) bland 15–64-åringar år 2011 i Island 78,5, i Norge 75,3, i Sverige 74,1 och i Danmark 73,1.

Uppnåendet av målet i fråga om sysselsättningsgraden kan i fortsättningen underlättas av att ur befolkningen i arbetsför ålder avgår årligen ca 10 000 personer fler än vad som inträder. Det är emellertid svårt att bedöma vilken inverkan befolkningens åldrande kommer att ha på sysselsättningsgradens utveckling. De äldre är den enda gruppen där sysselsättningsgraderna år 2011 var högre än på 1980-talet. I alla andra åldersgrupper var sysselsättningsgraderna lägre.³⁸

³⁶ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 229/2011 Sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering, 2/2012 Stöd till områden med plötsliga strukturomvändningar, 13/2012 Arbetsrelaterad invandring.

³⁷ Statens revisionsverks förstudierapport Työurien pidentäminen 30.1.2012.

³⁸ Europa 2020 -strategin, Finlands nationella program, 2012. Finansministeriet.

Stora regionala variationer i sysselsättningsgraden

De regionala skillnaderna i sysselsättningen är i Finland alltfjämt tämligen stora, även om de utjämnades på 2000-talet. Sysselsättningsgraderna varierade från 80 procent på Åland till något över 60 procent i östra och norra Finland. En sysselsättningsgrad på 74–75 procent skulle kräva att man i hela landet uppnår ett likartat sysselsättningsläge som det som råder i Nyländ.

Också de regionala variationerna i den realiserade pensioneringsåldern är stora. År 2010 var det regionala variationsintervallet för den genomsnittliga ålder vid vilken personer avgått med ålders-, invalid- och arbetslöshetspension och specialpension inom lantbruket nästan sex år. På basis av en statistisk analys som gjorts vid revisionsverket varierar den genomsnittliga pensioneringsåldern regionalt avsevärt också efter det att vissa faktorer som inverkar på pensionsåldern (sjuklighet, utbildningsnivå, åldersstruktur, arbetslöshet) har standardiserats. De regionala åldersmedelvärdenas variationsintervall utan standardiseringar var 5,5 år (53,7–59,2) år 2003 och 5,8 år (56,1–61,9) år 2010.

Också i den genomsnittliga pensionsåldern i stora och förhållandevis närbelägna ekonomiska regioner kan förekomma skillnader på flera år. I Vasa ekonomiska region var den genomsnittliga pensioneringsåldern 60,2 dvs. fyra år högre än i Uleåborgs ekonomiska region. Att beakta de regionala variationerna i åldersmedelvärdena och de bakomliggande orsakerna kan betraktas som en förutsättning för att statsförvaltningens åtgärder i syfte att förlänga arbetskarriärerna ska vara verkningsfulla.³⁹

Aktiveringen av långtidsarbetslösa ger tämligen små effekter på sysselsättningsgraden

Att uppnå målsättningen för sysselsättningsgraden förutsätter att arbetskraftsreserverna, såsom de långtidsarbetslösa, sysselsätts bättre än för närvarande. I Finland fanns år 2011 i genomsnitt 142 600 personer som var svåra att sysselsätta (långtids- eller upprepat arbetslösa, personer som övergått från åtgärd till arbetslöshet eller till en annan åtgärd). På basis av revisionen är de långtidsarbetslösas väg till den öppna arbetsmarknaden lång och kräver stora samhällsliga resurser. Verkningarna av den till de långtidsarbetslösa riktade aktiva arbetskraftspolitiken på sysselsättningsgraden är tämligen små.⁴⁰

Sysselsättnings- och aktiveringsåtgärder leder sällan till att de långtidsarbetslösa snabbt finner sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden. Vid revisionen observerades, att sysselsättningsåtgärderna emellertid i någon mån minskar på behovet av utkomststöd och befrämjar arbetskraftspolitikens andra målsättning dvs. förebyggandet av marginalisering. De kan också skapa förutsättningar för att finna sysselsättning på längre sikt.

Bättre verkningar skulle förutsätta mer individuella och innehållsriktiga av god kvalitet varande åtgärder, som också är tillräckligt långvariga. I praktiken kan effektiva kombinationer av åtgärder ta flera år och därigenom bli dyra. Åtgärdernas effekter kunde förbättras genom att de tidigareläggs. Eftersom sysselsättningen av de långtidsarbetslösa efter åtgärderna är svag, är det viktigt att på förhand förhindra att långtidsarbetslösheten uppkommer.

³⁹ Statens revisionsverks förstudierapport Työurien pidentäminen 30.1.2012.

⁴⁰ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering (229/2011).

Att förbättra effekterna inom sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering förutsätter att åtgärderna inriktas bättre i enlighet med klienternas olika behov. De som länge varit arbetslösa är ingen homogen grupp, utan bakom problemen finns många individuella varierande och inbördes samverkande faktorer. Revisionsverket anser det därför vara viktigt att sådana verksamhetsmodeller befästs, som stöder klientspecifikt skraddarsydda tjänster. Å andra sidan kräver ett avvecklande av den strukturella arbetslösheten också en klar attitydförändring på arbetsmarknaden vad gäller partiellt arbetsföra personer och personer med nedsatt funktionsförmåga.

Enligt revisionsverkets åsikt borde det arbetskraftspolitiska servicesystemet vara transparent och begripligt för dess användare. Det på många åtgärder splittrade systemet och verksamheten har saknat kontinuitet och långsiktighet. Ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna och övriga aktörer samt en stärkt roll för kommunerna eftersträvas med det i regeringsprogrammet inskrivna kommunexperimentet, som syftar till att stöda sysselsättandet av långtidsarbetslösa och minska arbetslösheten. För experimentet har valts ut 23 projekt och 61 kommuner. Experimentet, som inleds på hösten, erbjuder experimentkommunerna bättre möjligheter än för närvarande att inverka på de sätt på vilka tjänsterna för de långtidsarbetslösa ordnas.

Väsentligt i rehabilitering är en tidig hänvisning till vård

Längre arbetskarriärer har framförts som ett sätt att göra nedgången i utbudet på arbets-

kraft långsammare. Rehabilitering och upprätthållande av arbetsförmågan är den finansiellt sett mest betydelsefulla statliga åtgärden i förlängandet av arbetskarriärerna. Revisionsverket har inlett en effektivitetsrevision vid vilken granskas statens åtgärder för att ordna rehabilitering som upprätthåller arbetsförmågan.⁴¹

Någon exakt målsättning för arbetskarriärens längd har inte uppställts, och även statistikföringen av den realiserade arbetskarriärens längd är ännu först under planering. Den enda konkreta målsättningen har uppställts för den förväntade pensioneringsåldern 62,4 år. Den borde uppnås före år 2025.

Invalidpension erhöles i slutet av år 2010 ca 270 000 personer, vilket motsvarar antalet arbetslösa arbetssökande och utgör ca 10 procent av arbetskraften. Årligen avgår över 25 000 personer med invalidpension. Av alla pensionstagare, något under 1,5 miljoner, får ca en femtedel invalidpension. Med invalidpension avgår man i genomsnitt vid 52 års ålder dvs. ca 10 år yngre än med ålderspension. De största orsakerna till arbetsoförmåga är mentala störningar (38 %) och sjukdomar i stöd- och rörelseorganen (29 %).

Nyttan av rehabiliteringen för förebyggandet av arbetsoförmåga har på basis av flera utvärderingar av verkningarna, som gjorts utgående från slumpförsöksupplägg och registerdata, varit tvivelaktig. En tidig hänvisning till vård har emellertid enligt observationerna vid den pågående revisionen reducerat risken för invalidpension. Det förefaller som att befattning med de faktorer som orsakar invaliditet tas i ett alltför sent skede.

Att sakkunniga inom hälsovården ingriper vid rätt tidpunkt är alltså av betydelse för förebyggandet av arbetsoförmåga. Iakttagelsen understryker exempelvis betydelsen av

⁴¹ Statens revisionsverks förstudierapport Työurien pidentäminen 30.1.2012.

regelbundna åldersklassundersökningar i förbyggandet av arbetsförmåga.

Områden med plötsliga strukturomvandlingar har getts stöd med ett fungerande koncept

Vid den effektivitetsrevision⁴² som gällde stödet vid plötsliga strukturomvandlingar utvärderades effekterna av regionalt avgränsade specifika åtgärder på hanteringen av sysselsättningen. Områden med plötsliga strukturomvandlingar har allt sedan år 2007 stötts med statliga åtgärder. Syftet har varit att främja sysselsättningen genom att på orter i strukturomvandling tillföra element som sporrar till att grunda företag och främjar företagets tillväxt. Stöden har riktats till företagets och kommunernas investeringar samt på arbetsförvaltningens åtgärder. Nya stödformer har inte utvecklats, utan områdenas normala stödssystem har tilldelats utökad finansiering under en viss tid.

För verksamheten har årligen använts ca 40 miljoner euro. Det har funnits tillräckligt med stödfinansiering att tillgå så, att alla ändamålsenliga projekt har kunnat finansieras.

På basis av en statistisk analys av åtgärdernas effekter som gjordes vid revisionen kan verksamhetens verkningar på sysselsättningen betraktas som positiva. Alla arbetsplatser som gått förlorade har emellertid inte kunnat ersättas på kort tid. Att särskilja strukturomvandlingsstöden från andra regionala stöd är emellertid svårt.

På områden med plötslig strukturomvandling har under åren 2007–2011 sagts upp totalt över 11 000 arbetstagare. På ett genomsnittligt område med strukturomvandling har ca 500 personer direkt förlorat sin arbets-

plats. Det av Nokia-koncernen efter effektivitetsrevisionen av stöd vid plötsliga strukturomvandlingar meddelade nedskärningsbehovet, 3 700 arbetsplatser,⁴³ utgör således enbart det en tredjedel av det totala antalet personer som förlorat sin arbetsplats på de tidigare områdena med strukturomvandling.

Myndigheternas verksamhet kan på basis av iakttagelserna vid revisionen som regel betraktas som lyckade och tillräckligt snabba. Utan åtgärderna vore situationen på områden med plötsliga strukturomvandlingar sannolikt sämre än den nuvarande.

En två år lång status som område med plötslig strukturomvandling kan emellertid betraktas som en tämligen kort tid för åstadkommande av effekter på sysselsättningen. På flera områden har strukturomvandlingen varit snarare kontinuerlig än plötslig, varvid också de statliga stödåtgärderna borde stöda företagets verksamhetsförutsättningar på lång sikt.

Uppföljningen av vilka verkningar finansieringen av strukturomvandlingsåtgärder haft har på basis av revisionen varit bristfällig. Utgående från uppföljningen av hur de uppsagda placerat sig kan man inte dra slutsatser angående det, vad som hade inträffat utan tilläggsfinansiering. Att utvärdera åtgärdernas faktiska verkningar är därför en utmaning.

Den arbetsrelaterade invandringen till Finland har varit liten och utgör endast en liten del av hela invandringen

Att främja den arbetsrelaterade invandringen har varit ett i regeringsprogrammen framfört sätt att utöka arbetskraften och minska

⁴² Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar (2/2012).

⁴³ Nokia Abp Börsmeddelande 14.6.2012 klockan 09.30.

på hållbarhetsgapet.⁴⁴ En granskning av den arbetsrelaterade invandringen försvåras av att för begreppet arbetsrelaterad invandring inte existerar någon klar och etablerad definition och att den inte kan särskiljas från annan invandring.⁴⁵

Invandring av varaktig karaktär på grund av arbete till ett annat land kallas allmänt för arbetsrelaterad invandring. Sålunda definierad utgör den arbetsrelaterade invandringen endast en liten del av hela den invandring som riktar sig till Finland och av den ökning av arbetskraftsutbudet som baserar sig på invandring. I praktiken har också de som flyttat till Finland med andra motiv för invandringen än sådana som anknyter till arbete ofta rätt att arbeta i Finland. Mindre än en tiondedel av invandringen har på senare år varit arbetsrelaterad. Också vid en europeisk jämförelse är andelen för den arbetsrelaterade invandringen från länder utanför EU liten i Finland.⁴⁶

Invandringen till Finland ökade betydligt på 2000-talet. Åren 2000–2009 flyttade till Finland från utlandet inalles ca 218 000 personer, av vilka var tredje var född i Finland. Oftast hade man flyttat till Finland av familjeskäl.

Ca en tredjedel av invandrarna har flyttat bort från Finland. Sannolikheten för att flytta bort varierar avsevärt beroende på invandrens avgångsland.⁴⁷

Till Finland flyttar man ofta inte för att arbeta varaktigt, utan många utlänningar arbetar tillfälligt

Ett särdrag i utlänningars delaktighet på den finländska arbetsmarknaden är, att det ofta

inte egentligen är fråga om en varaktig inflyttning till landet utan mera om att tillfälligt arbeta i Finland.⁴⁸ Typiskt för de branscher vilka sysselsätter utlänningar är konjunkturväxlingar, låga löner samt det, att de färdigheter som uppgifterna förutsätter inte är särdeles knutna till landet eller språket. Exempelvis lagen om källskatt för löntagare från utlandet (1551/1995) omfattade år 2010 totalt endast 639 personer. Typiskt är dessutom att arbetstagarna koncentrerats till södra Finland.

Av de utländska arbetstagare som bor varaktigt i Finland finns statistiska data tillgängliga. Den tillfälliga utländska arbetskraften, av vilka största delen är utkommenderade arbetstagare, utgör emellertid en betydande del av den utländska arbetskraftens totala volym. Uppskattningarna av den tillfälliga utländska arbetskraftens volym varierar kraftigt. Alla tillfälliga arbetare som kommer till Finland och dessutom är uppgifterna i myndigheternas⁴⁹ register överlappande. Enligt Statistikcentralens uppskattning är den tillfälliga arbetskraftens volym minst 50 000. Sålunda beräknat finns på den finländska arbetsmarknaden totalt minst 140 000 varaktiga och tillfälliga arbetstagare dvs. ca 6 procent av alla sysselsatta.

Även om den tillfälliga arbetskraften inte syns i arbetskraftsstatistiken, inverkar den på verksamheten på den finländska arbetsmarknaden. De tillfälliga arbetstagarnas roll på arbetsmarknaden är inte känd, och de tillfälliga arbetstagarnas inverkan på den finländska arbetsmarknaden kan inte bedömas tillförlitligt.

⁴⁴ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Arbetsrelaterad invandring (13/2012).

⁴⁵ Det finska ordet 'työperusteinen' skulle bättre än ordet 'työperäinen' beskriva vad det är fråga om i fenomenet: motivet till invandringen är arbete. I texten har bägge begreppen använts.

⁴⁶ Eurostat, Statistics in focus 43/2011.

⁴⁷ Statistikcentralen (bortflyttade av dem som inflyttat i landet åren 1987–2009).

⁴⁸ Sorainen, Olli (2012): Työperusteinen maahanmuutto ja työlupajärjestelmä Suomessa. Oikeus 2012 (41); 2: 244–256, s. 245–246.

⁴⁹ Register upprätthålls av Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, Migrationsverket, arbetspensionsförsäkringsanstalterna och Skattestyrelsen.

En bättre bild av den utländska arbetskraften förutsätter att statistiken och registreringen utvecklas

Begreppet utländsk arbetskraft är inte entydigt, och över de utlänningar som arbetar i Finland finns inte enhetliga och täckande statistiska data. Förutom de utlänningar som bor varaktigt i landet arbetar i Finland tillfällig utländsk arbetskraft, som inte tillhör landets befolkning och inte räknas med i arbetskraften. Den arbetsrelaterade invandringen kan inte särskiljas från annan invandring i befolkningsstatistiken. Statistik som beskriver helheten och uppföljningsdata om den utländska arbetskraftens volym, struktur och lokalisering saknas. Tillståndet för statistikföring och uppföljning har bedömts vara sämre i Finland än i de övriga nordiska länderna.⁵⁰

Problemen med registrering och statistikföring av den tillfälliga utländska arbetskraften har länge varit kända. I statsrådets redogörelse (SRR 4/2008 rd) specificerades flera med faktaunderlaget förenade problem. Också i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram har som en målsättning uppställts att klargöra och effektivisera statistikföringen och forskningsverksamheten angående invandringen. Något systematiskt utvecklingsarbete är emellertid inte ännu på gång. Det skulle förutsätta ett gränserna mellan förvaltningsområdena överskridande samarbete mellan olika myndigheter så, att man i utvecklandet av myndigheternas informationssystem beaktar de behov av information som överskrider gränserna mellan myndigheterna.

Sysselsättningsgrader som varierar med invandringsmotivet och bakgrunden utgör en stor utmaning

Ur perspektivet för målsättningen för sysselsättningsgraden är det i praktiken mer betydelsefullt än den arbetsrelaterade invandringen att de invandrare som kommit till Finland integreras och sysselsätts oberoende av motiveringarna till invandringen. I nuvarande befolkningsprognoser antas Finland få ett migrationsöverskott på ca 15 000 personer per år. Av de invandrare som kommer till Finland är 75 % i arbetsför ålder och invandrarnas åldersstruktur är klart yngre än stambefolkningens, vilket kan förbättra den demografiska försörjningskvoten.⁵¹

År 2009 var de finländska medborgarnas sysselsättningsgrad 68,6 procent och de utländska medborgarnas 49,3 procent. Tvärsnittstatistik ger emellertid inte en god helhetsbild av invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. Att befästa invandrarnas socioekonomiska ställning tar tid – rentav över ett decennium.⁵²

Invandrarnas sysselsättningsgrader varierar kraftigt enligt invandringens motiv, kön och den språkliga bakgrunden. Kvinnornas sysselsättningsgrader stannar i allmänhet på en 10–20 procentenhet lägre nivå än männens. Arbets- och näringsministeriet har i enlighet med regeringsprogrammet uppställt som ett resultatmål för NTM-centralerna att höja invandrarnas sysselsättningsgrad och halvera arbetslösheten.

I statsminister Matti Vanhanens I och II regeringsprogram ingick tanken om en aktiv migrationspolitik. Målsättningen var att genom att främja den arbetsrelaterade invand-

⁵⁰ Sorainen (2012), 245–246.

⁵¹ Med demografisk försörjningskvot avses personer under 15 år och över 64 år per en sysselsatt. Den demografiska försörjningskvoten påverkas förutom av befolkningens åldrande av minskad volym för arbetskraften.

⁵² Myrskylä, Pekka (2012): Föredrag vid Statistikcentralens seminarium 22.5.2012; Linnanmäki-Koskela, Suvi (2010): Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio, Helsingfors stads faktacentral.

ringen ersätta den arbetskraft som avgår från arbetsmarknaden och stärka kunskapsbasen. I statsminister Jyrki Katanens regerings program riktas den huvudsakliga uppmärksamheten i stället för främjande av den arbetsrelaterade invandringen på att effektivisera integreringen. Tyngdpunkterna i migrationspolitiken har förändrats, vilket i praktiken har försvårat verkställandet av en arbetsrelaterad migrationspolitik som förutsätter långsiktighet.

Med integreringsåtgärder går man in för att främja invandrarnas beredskaper för ar-

betsmarknaden och sysselsättning. Revisionsverket har inlett en studie för att påbörja en effektivitetsrevision som hänför sig till integreringsåtgärderna. Efter det att integrationslagen trätt i kraft har de invandrare som fått en integreringsplan funnit sysselsättning klar snabbare än andra.⁵³ Med en överföring av integreringsuppgifterna från inrikesministeriet till arbets- och näringsministeriet har åsyftats att effektivisera integrationen av invandrare samt att främja sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.⁵⁴

⁵³ Hämäläinen, Kari och Sarvimäki, Matti (2008): Vuoden 1999 kotouttamislain vaikutusarviointi. VATT-julkaisuja 47.

⁵⁴ RP 73/2011 rd s. 3.

4.2 Utvecklande av kommun- och servicestrukturen

Slutledningar och ställningstaganden

Vid effektivitetsrevisionerna har granskats kommun- och servicestrukturen från både styrnings- och servicesystemens synpunkt. Revisionsverket framhåller, att de administrativa strukturerna i sig inte avgör tjänsternas kvalitet och tillgänglighet ur medborgarnas synvinkel. Däremot borde man när kommun- och servicestrukturen utvecklas ägna särskild uppmärksamhet åt att servicen är på den nivå som förutsätts i grundlagen och i speciallagstiftningen.

Under Paras-projektets tid har många tjänster ändrats till att ordnas på samarbetsområden. Bildandet av samarbetsområdena har påverkat ordnandet av enskilda tjänster på flera sätt. Servicenivån har kunnat höjas på en del områden och i de större enheter som producerar servicen har också arbetstagarna fått möjligheter till specialisering och kamratstöd. Å andra sidan har uppbyggandet av samarbetsområdena kunnat skapa oändamålsenliga förvaltningsstrukturer, som är problematiska ur perspektivet för kommuninvånarnas demokratiska påverkningsmöjligheter. En långt driven specialisering har åter kunnat visa sig för klienten som splittrade tjänster och längre väg för att uträtta ärenden.

Statsandelssystemet som från början av år 2010 omdanats enligt den s.k. envägsmodellen har inte entydigt förbättrat transparensen i finansieringssystemet. Också kriterierna för statsandelar bibehölls så gott som oförändrade vid reformen. Reformen visade än en gång, hur många frågor man har att beakta i projekt för förnyelse av statsandelssystemet.

I fortsättningen borde man mer målmedvetet gå in för att granska den helhet som finansieringen och den övriga styrningen utgör, i stället för att de olika styrningsverktygen reformeras oberoende av varandra.

Förnyandet av kommun- och servicestrukturen fortsätter också efter Paras-projektet. Avsikten är att med en lag om kommunstrukturen, som baserar sig på Jyrki Katainens regerings program, ersätta den Paras-ramlag som är i kraft till utgången av år 2012. Målsättningen för beredningen är en livskraftig kommunstruktur som bygger på starka baskommuner. I praktiken har ansetts att detta innebär ett klart mindre antal kommuner än det nuvarande, vilka skulle basera sig på naturliga pendlingsområden. Syftet med kommunreformen är att baskommunerna klarar av också ansvaret att ordna social- och hälsovården. Revisionsverket anser, att i de pågående reformerna borde ägnas särskild uppmärksamhet åt förpliktelseerna i grundlagen och speciallagstiftningen och åt medborgarperspektivet. Vid reformerna bör minnas, att kommunerna inte enbart är organisationer för produktion av service utan de utgör en central del av det finländska demokratiska samhällssystemet.

Kommun- och servicestrukturen som föremål för revision

Paras-projektet, som förnyade kommun- och servicestrukturen, har inte som helhet varit föremål för revision. Flera effektivitetsrevisioner har emellertid inriktats på uppgifts-

områdena socialvård, hälsovård och utbildning. Även om revisionerna har hänfört sig till olika uppgiftsområden, går de iakttagelser och ställningstaganden som gällt servicestrukturen och Paras-projektet i stor utsträckning i samma riktning.

Statsbidragen för kommunerna är i huvudsak kalkylerade och icke-öronmärkta. De kalkylerade statsbidragen ändras automatiskt på basis av förändringar i invånarantalet och åldersstrukturen samt kostnadsnivån. Dessutom ändras statsbidragen beslutsbetingat på basis av ändringar av lagstiftningen samt statens budgetbeslut. Statsbidragen för kommuner och samkommuner som omfattas av basservicebudgeten uppgick år 2011 till totalt 10,095 miljarder euro. Av dem var de kalkylerade statsbidragen 9,078 miljarder euro och de övriga statsbidragen 1,017 miljarder euro. Till följd av statens åtgärder försvagades kommunekonomin år 2011 kalkylmässigt med 40 miljoner euro.⁵⁵

Paras-projektets målsättningar har uppfyllts delvis

Statsrådet igångsatte på våren 2005 Paras-projektet som syftade till en reform av kommun- och servicestrukturen. Projektet inleddes ur kommunaktörernas synvinkel snabbt och åtminstone delvis oförutsett. Att ett projekt av denna typ som gällde kommunsektorn skulle inledas kunde man emellertid sluta sig till av det produktivetsprogram som påbörjades av Matti Vanhanens I regering.

Den ramlag som getts om en kommun- och servicestrukturereform (169/2007) är i kraft till utgången av år 2012. Enligt denna s.k. ramlags 1 § är syftet med reformen är att utgå-

ende från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera och organisera servicen, revidera kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för samt för kommunernas utveckling. Syftet var dessutom att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar.

Lagens mål var en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Dessutom var lagens mål att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen skulle vara heltäckande och ekonomisk och den skulle möjliggöra en effektiv användning av resurserna.

En central förpliktelse för kommunerna är det föreskrivna befolkningsunderlaget om minst ca 20 000 invånare för ordnande av primärvården och de med den nära anknytta socialvårdstjänsterna. Kommunerna får välja, huruvida de uppfyller befolkningsunderlaget genom kommunsammanslagning eller genom att inrätta ett samarbetsområde. Från befolkningsunderlagsmålet föreskrevs en möjlighet till avvikelse på grund av långa avstånd eller skärgårdsförhållanden, språkliga rättigheter (finska/svenska) eller de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

År 2011 gjordes några skärpningar av ramlagen. Med lagändringen föreskrivs om statsrådets behörighet att förplikta kommuner till samarbete, om tidtabellen för överföring av kommunernas beslutsfattande och

⁵⁵ Statens budgetpropositioner 2011 och 2012, Statens bokslutsberättelse 2011.

uppgifter samt preciseras överföringen av socialvårdens uppgifter att gälla all annan service förutom barndagvård och stöd för privat vård av barn.

Till följd av Paras-projektet har den finländska kommunstrukturen onekligen genomgått aldrig förr skådade förändringar. Antalet kommuner har på 2000-talet minskat med 116. Efter de kommunsammanslagningar som genomförts från början av år 2011 finns i Finland 336 kommuner. Paras-projektets effekter i främjandet av kommunsammanslagningar har varit betydande. De målsättningar som anknyter till servicestrukturen och särskilt tjänsternas produktivitet har förverkligats i mer varierande grad. Ramlagens allmänna karaktär och de oklara begrepp och målsättningar som ingår i den har kommit till synes så, att förfarandena i samarbetet har blivit splittrade. Lagens tekniska och innehållsliga problem har minskat kommunernas bindning till de uppställda målsättningarna.⁵⁶

Vid de effektivitetsrevisioner som gjorts på senare år har observerats, att i sammanslagningskommunerna har utvecklandet eller omorganiseringen av servicen ofta överkörts av kommunsammanslagningen. Först när sammanslagningen blivit verklighet har man börjat överväga, hur servicen ska ordnas med ett större befolkningsunderlag än tidigare eller hurudana tjänster som erbjuds i den nya kommunen. Dessa är just sådana frågor, som borde ha övervägts redan i samband med diskussionerna om kommunsammanslagningarna.⁵⁷ Med stöd av ramlagen hade kommunerna att tillstålla statsrådet verkställighetsplaner angående reformen.

Enligt observationerna vid revisionerna motsvarade planerna inte till alla delar förväntningarna. Verkställighetsplanerna var mycket allmänna, och i dem behandlades inte enskilda tjänster utan servicehelheter. De berättar således ingenting exempelvis om hur enskilda mentalvårdstjänster ordnas.

Undervisnings- och kulturministeriet har som en del av Paras-projektet verkställt en s.k. yrkesinstitutstrategi, där år 2006 som en huvudmålsättning uppställdes att minska på antalet arrangörer av grundläggande yrkesutbildning. Projektet lyckades med sitt kvantitativa mål, för antalet utbildningsarrangörer har på fem år minskat från 175 till 139. Befolkningsunderlaget enligt Paras-projektet, 50 000 invånare, är emellertid inte tillräckligt för ordnande av grundläggande yrkesutbildning. Enbart ett mindre antal utbildningsarrangörer berättar inte ännu mycket om det, i vilken mån man med sammanslagningarna har uppnått de önskade målsättningen om en bättre kvalitet i utbildningen.⁵⁸

En på samarbetsområden baserad servicestruktur kan splittra servicen ur klientens synvinkel

Att tillämpa Paras-lagen har varit en utmaning för kommunsektorn. Eftersom reformen av kommun- och servicestrukturen styrdes uttryckligen med en ramlag, lämnade detta kommunerna synnerligen fria händer att bygga upp olika modeller för ordnande av servicen. Också staten – den styrande – varseblev synnerligen snabbt problemen med rekommendationerna i förnyelsen av kom-

⁵⁶ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Handikappservicen i den föränderliga kommun- och servicestrukturen - den statliga styrningen av ordnandet av boendetjänster för utvecklingsstörda (221/2011).

⁵⁷ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelserna Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen (192/2009), Den medicinska rehabiliteringen (193/2009) och Funktionsdugligheten för lagstiftningen som styr mentalvårdstjänsterna (194/2009).

⁵⁸ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse De strukturella arrangemangen i utbildningen på andra stadiet (11/2012).

mun- och servicestrukturen. Problemen med rekommendationerna gick man också senare in för att lägga till rätta genom att ändra dem till allmänt hållna normer som förplikta- de kommunerna.⁵⁹

Lagens allmänna karaktär och de oklara begrepp och målsättningar som anknyter till den har kommit till synes så, att förfarandena i samarbetet har blivit splittrade. Statens centralförvaltning har inte alltid haft en exakt bild av det, hurdana lösningar inom serviceproduktionen som har uppstått på samarbetsområdena. I en del fall har rentav iakttagits att servicestrukturerna har splittrats ytterligare. Också frågorna kring ansvaret för ordnande av servicen har utformats på varierande sätt i olika modeller och rentav inom modellerna. Samarbetsområdenas och kommunsammanslagningarnas verksamhet har blivit besvärligt genom att strukturerna och verksamhetspraxis i de baskommuner som inlett samarbete har avvikit betydligt från varandra. Att sammanföra dessa olika verksamhetsmodeller har bundit avsevärt av kommunernas resurser och har tagit tid av det grundläggande arbetet.⁶⁰ Man kan be- grunda, i vilken mån exempelvis vårdkom- munmodellerna genuint har förbättrat servi- cen, eller om de enbart har varit ett sätt att framskjuta den oundvikligen förestående sammanslagningen av kommunerna.

Motsvarande iakttagelser av att servi- cestrukturerna har splittrats har iakttagits också i undersökningar som gjorts av Insti- tutet för hälsa och välfärd.⁶¹ Förändringarna har kunnat göra organisationerna stelare och mer byråkratiska. Å andra sidan kan i större enheter erbjudas arbetstagarna mer av kam-

ratstöd och möjligheter till specialisering, vil- ket för sin del kan förbättra servicen åt kom- muninvånarna. Tjänsternas ökade förenhet- ligande och skapandet av servicepaket har minskat på den individuella flexibiliteten i tillgången på service. Att tjänsterna spjälkas upp och kunnandet differentieras gör servi- ceutbudet mångsidigare, men visar sig för klienten som en splittring av servicen.

Paras-projektet har å andra sidan haft många positiva effekter. Nivån på den till- gängliga servicen har kunnat stiga på många områden. Exempelvis de regionala skillna- derna i barnskyddets serviceutbud och i ser- vicens tillgänglighet förefaller att minska. Förenhetligandet av tjänster och verksa- mhetspraxis har exempelvis inom barnskyd- det inneburit, att barnskyddets klienter får samma tjänster och stödåtgärder oberoende av hemorten. T.ex. kan man i mindre kom- muner åt klienterna inom socialarbetet och barnskyddet erbjuda bättre service än tidi- gare som professionellt familjearbete. Pa- ras-projektet har således i bästa fall gjort det regionala serviceutbudet både mångsidigare och enhetligare.⁶² I materialet om Paras-pro- jektet accentueras, att förändringarna i tjäns- terna är mångfasetterade och att de kan av- teckna sig på olika sätt för olika klienter.

Enligt observationerna vid revisionerna har koordineringen av servicesystemen kun- nat vara bristfällig och kraven i Paras-ram- lagen svåra att samordna sinsemellan. Den svaga synkroniseringen mellan centralför- valtningens skilda målsättningar har kom- mit till synes bl.a. som en avveckling av an- staltsvården och i samordningen av utveck- landet av servicen för det breda befolkning-

⁵⁹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Funktionsdugligheten för lagstiftningen som styr mentalvårdstjänsterna 194/2009.

⁶⁰ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Handikappservicen i den föränderliga kommun- och servicestrukturen - den statliga styrningen av ordnandet av boendetjänster för utvecklingsstörda (221/2011).

⁶¹ THL:s rapport 56/2011.

⁶² Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Barnskyddet (6/2012).

sunderlaget enligt Paras-ramlagens 6 §. Vid den revision som gällde handikapptjänster⁶³ observerades, att kommunerna och specialomsorgsdistrikten inte ser sambandet mellan målet att utveckla anstaltsvården samt förenandet av specialomsorgsdistrikten och sjukvårdsdistrikten enligt Paras -lagen. Lägesbilden i fråga om utvecklandet av service för ett brett befolkningsunderlag förblev sålunda delvis oklar.

Paras-projektet ökade inte väsentligt transparensen i finansieringssystemet

Från början av år 2010 förnyades det kalkylerade statsandelssystemet enligt den s.k. envägsmodellen. I den nya modellen bibehölls den allmänna statsandelen, grunderna för fastställande av social- och hälsovårdens statsandel samt den på skatteintäkterna baserade utjämningen av statsandelarna så gott som oförändrade. En större förändring var, att statsandelarna för förskolan och den grundläggande utbildningen numera betalas åt kommunerna baserat på åldersklasserna (6–15 år), Differentieringen av specialundervisningen slopades. Också skolnätverksfaktorn slopades, men effekten av den beaktades genom att befolkningstäthetsfaktorn ändrades. Ordnanandet av undervisning för lindrigt och svårare handikappade elever tryggades genom att för dem som ordnar utbildningen tryggades en finansiering på samma nivå som före förändringen, åtskilt från envägsmodellen.

Eftersom statsandelarna för förskolan och den grundläggande utbildningen betalas i envägsmodellen åt kommunerna, måste kommunerna betala en ersättning när elev-

en går i skola i en annan kommun eller hos en privat arrangör av utbildning. Ändringen av finansieringssystemet från början av år 2010 sågs som ett hot särskilt bland de privata ordnarna av grundläggande utbildning. Också på kommunernas gränsområden har det varit synnerligen vanligt att gå grundskolan i en skola i grannkommunen. Man fruktade att hemkommunfaktureringen skulle äventyra elevens rätt till fri ansökningsrätt och utöka det administrativa arbetet mellan utbildningsarrangörerna. Saken löstes så, att staten insamlar hemkommunersättningarna från elevernas hemkommuner och eventuellt annan finansiering, exempelvis för tilläggsundervisning inom den grundläggande utbildningen, på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och betalar ersättningen till den utbildningsarrangör, som de facto ordnar utbildningen. Med detta s.k. clearing-system undvek man den ökade byråkrati som den traditionella hemkommunfaktureringen hade medfört. På så sätt tryggades också finansieringens förutsebarhet ur utbildningsarrangörens synvinkel.

Exemplet ovan beskriver hur mångahanda aspekter man måste beakta i projekt för förnyande av statsandelssystemet. Målsättningen att förenkla och klargöra statsandelssystemet har inskrivits också i Paras-ramlagen. De förändringar av finansieringssystemet vilka har trätt i kraft i början av år 2010 förbättrade emellertid inte entydigt transparensen i finansieringssystemet. Vid en utvärdering av statsandelsreformen kunde man se, att en del av de ändringar som gjorts i statsandelssystemet baserade sig mer på politiska överväganden av den politiska ändamålsenligheten än på klart utredda grunder för förändringen.⁶⁴

⁶³ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Handikapptjänsterna i den föränderliga kommun- och servicestrukturen - den statliga styrningen av ordnanandet av boendetjänster för utvecklingsstörda (221/2011).

⁶⁴ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen (192/2009).

Med tanke på en bättre transparens är det i fortsättningen särskilt viktigt att utveckla finansieringen och de övriga styrningssystemen som en helhet. Annars föreligger faran, att de förändringar som sker i olika styrningsverktyg snarare försämrar systemets transparens och finansieringens förutsebarhet från utbildningsarrangörens synpunkt.

Kommunreformen fortsätter också efter Paras-projektet

Även om Paras-projektet avsevärt har omformat kommun- och servicestrukturen, har dess verkningar hittills inte varit tillräckliga med tanke på hållbarheten i den offentliga ekonomin. Förnyandet av kommun- och servicestrukturen fortsätter alltför. Avsikten är att förslaget till strukturlag enligt Jyrki Katainens regerings program ska sändas ut på remissrunda till kommunerna på hösten 2012. Målsättningen är, att kommunstrukturlagen ska träda i kraft senast 1.5.2013. Målsättningen för beredningen är en livskraftig kommunstruktur som bygger på starka baskommuner. I praktiken har ansetts att detta innebär ett klart mindre antal kommuner än det nuvarande, vilka skulle basera sig på naturliga pendlingsområden. Syftet med kommunreformen är att bilda så starka baskommuner, att de klarar av också ansvaret att ordna och finansiera social- och hälsovården.⁶⁵

Ifall styrningen av kommunernas produk-

tivitet riktas endast på en maximering av befolkningsunderlaget och invånartalet, är det svårt att inse hurudan verklig produktivetsnytta några som helst förändringar av kommunstrukturen och servicestrukturerna kunde åstadkomma. Mest problematiska från kostnadssynpunkt har på senaste tid varit kommunerna med det största invånartalet och de minsta kommunerna. Här befinner sig styrningen av kommunernas produktivitet i själva verket i sin linda, eftersom betoningen alltså ligger vid en tankemodell baserad på storhetens ekonomi, som mäts med strukturernas omfattning. Detta gäller såväl den politiska debatten som den övriga forsknings- och utvecklingsdiskussionen i Finland. Den mest centrala frågan med tanke på styrningen av produktiviteten är, hur man ska styra kommunerna att ägna ett nytt slags uppmärksamhet åt kostnadsstrukturerna i deras serviceproduktion. Både Paras-projektet och dess efterföljare förefaller att bygga på en tanke, att på längre sikt ska en sammanslagning av kommunerna möjliggöra en bättre produktivitet och bemästring av kostnadsökningen. Sett ur perspektivet för hållbarheten i den offentliga ekonomin borde emellertid verkningar som förbättrar servicestrukturens produktivitet uppnås så fort som möjligt. Delvis har sådana verkningar redan uppnåtts, för kommunsektorn har med sina egna åtgärder gått in för att förbättra produktiviteten. Kommunernas egen aktivitet på området för utvecklande av den egna produktiviteten varierar emellertid stort.

⁶⁵ Statsrådets meddelande till riksdagen om hur kommunreformen framskrider 5.6.2012.

4.3 Barnskyddet

Slutledningar och ställningstaganden

I och med det växande behovet av barnskydd fortsätter också kostnaderna för barnskyddet att öka. År 2010 var kommunernas utgifter för anstalts- och familjevården i barnskyddet 619 miljoner euro och öppenvårdens utgifter uppskattningsvis minst 236 miljoner euro. Barnskyddets utgifter för vård utom hemmet börjar därför bli en betydande utgiftspost för kommunerna. Enligt observationerna vid revisionen saknar de myndigheter som styr barnskyddet emellertid exakt information om det, av vad och hur kostnaderna i olika skeden av barnskyddsprocessen uppkommer. Dessutom kan man på basis av barnskyddets statistik inte uttala sig om hur mycket klienter totalt barnskyddet årligen har haft.

I kommunerna har man gått in för att svara på det ökande barnskyddsbehovet genom att i den öppna vården fokusera på förebyggande och tidigt ingripande, i vård utom hemmet på att utöka familjevårdens andel och i hela barnskyddsarbetet på att stävja ökningen av barnskyddets kostnader. Kommunerna har målmedvetet ändrat på sina produktions- och verksamhets sätt, omorganiserat sina tjänster och gjort upp den lagstadgade barnskyddsplanen. Trots detta visade observationerna i effektivitetsrevisionsberättelsen (6/2012) om barnskyddet, att barnets bästa inte alltid förverkligas. De mest centrala problemen har att göra med ett övergripande stöd till familjerna, tillsynen samt tjänsterna i vård utom hemmet och i eftervården. Problemen verkar att vara förenade med närmast två faktorer: otillräckliga personalresur-

ser och de knappa anslag som kommunerna anvisar åt barnskyddsarbetet. Enligt iakttagelserna vid revisionen är lösningen på bristen på socialarbetare i den öppna vården inte nödvändigtvis inte enbart att öka antalet socialarbetare i den öppna vården, utan man borde också överväga, hur uppgifter som har definierats som ett ansvar för socialarbetarna kunde fördelas på andra arbetstagare inom barnskyddet.

Barnskyddslagen understryker, att det primära ansvaret för barnets utveckling och välfärd har barnets föräldrar och andra vårdnadshavare. Barnskyddet ska stödja föräldrarna, vårdnadshavarna och andra personer som svarar för barnets vård och fostran i dessa uppgifter genom att ordna behövliga tjänster och stödåtgärder. Enligt observationerna vid revisionen stöds familjerna emellertid inte tillräckligt i något skede av barnskyddsprocessen. I barnskyddslagen betonas också återförening av familjen, vilket också har fått ökad betydelse i och med den nya lagen. Enligt revisionsverkets förmenande är en förutsättning för återförening av familjerna, att man arbetar mer intensivt med föräldrarna och att återföreningsskyldigheten nedtecknas i föräldrarnas klientplaner.

I och med det ökade barnskyddsbehovet har antalet privata serviceproducenter som levererar tjänster inom barnskyddet ökat. Enligt observationerna vid revisionen köper en stor del av kommunerna tjänsterna vid vård utom hemmet och i synnerhet eftervården av unga som stannat kvar i placeringskommunen av privata serviceproducenter. Den av kommunen utövade tillsynen över vården utom hemmet är emellertid inte tillräcklig.

Regionförvaltningsmyndigheterna för sin del har inte tillräckliga resurser för en övergripande tillsyn över vården utom hemmet.

Tillsynen över vården utom hemmet har man gått in för att förbättra med lagen om privat socialservice, som trädde i kraft år 2011. Avsikten är att tillsynen ska stärkas med hjälp av planer för egenkontroll. På basis av revisionen är bristerna i tillsynen så stora, att planerna för egenkontroll inte räcker till för att garantera en tillräcklig tillsyn.

Revisionen visade, att man i kommunerna med alla medel strävar att ändra servicestrukturen i vård utom hemmet genom att utöka familjevården och minska på anstaltsvården. Att överföra de unga som innebär den största utmaningen till familjevård förutsätter ett starkare stöd till och utbildning av familjehemmen, och det att de unga i familjevård får tillräckligt av de tjänster de behöver. Enligt observationerna vid revisionen förekommer stora brister i synnerhet i tillgången på psykiatriska tjänster för barn och unga som vårdas utom hemmet. De beror delvis på resursbrist inom hälsovården. Till följd av detta styr barn- och ungdomspsykiatri till vård utom hemmet sådana barn, vilka primärt skulle vara i behov av hälsovårdstjänster. I social- och hälsovården borde man säkerställa ett fungerande samarbete mellan barnskyddet och mentalvården, så att barn inte placeras i barnskyddsanstalter på felaktiga grunder.

En väl fungerande eftervård är en förutsättning för att barnskyddsarbetet ska ha effekt. Enligt iakttagelserna vid revisionen har man inte i regeringens proposition till barnskyddslag (225/2006 rd) och inte heller i bestämmelserna om eftervård tillräckligt begrundat eftervårdens roll som en del av barnskyddsprocessen. Utvecklandet av eftervården har så gott som helt hamnat i skuggan av öppenvården och vården utom hemmet trots att ur barnskyddsstatistiken redan i flera år

kunnat utläsas, att antalet klienter i eftervård fortlöpande ökar.

Öppenvårdens service svarar tämligen väl mot behovet

Enligt observationerna vid revisionen är tillgången på service i barnskyddets öppenvård bättre än vad man hade kunnat på basis av tidigare utredningar. De vanligaste stödformerna i öppenvården som ges till barnskyddets klienter är familjearbete, stödpersoner och -familjer samt ekonomiskt stöd. De viktigaste bristerna i servicen gäller tillgången på familjearbete och hemservice. Det finns också för få stödpersoner och -familjer i förhållande till behovet och professionella stödpersoner finns att få endast som köpta tjänster. Dessutom begränsas tillgången på service av långa köer särskilt till mentalvårdstjänsterna. Allra svagast förmår servicesystemet svara på behovet av hjälp åt barn som upplevt våld samt ungdomar som behöver särskilt stöd. Enligt revisionen är ett problem också att de unga kommer till öppenvården alltför sent. Det finns många sådana ungdomar, som socialarbetarna ser första gången först när de gör en brådskande placering.

Familjerna behöver mera stöd

När man granskar det övergripande stödet till familjerna förefaller det att i barnskyddet föreligger stora brister i hur klientcentreringen förverkligas. Trots att man i den öppna vården betraktar hela familjen som föremål för stödet, förhindrar tidsbrist ett övergripande stöd åt familjen. I barnskyddet upplever man det också som ett problem att föräldrarna saknar motivation att ta emot de erbjudna stödåtgärderna. Man försöker emel-

lertid inte särskilt motivera föräldrarna till att omfattas av stödet. Vid vård utom hemmet lämnas föräldrarna i en placeringssituation ofta ensamma, även om enligt lagen en egen klientplan borde göras upp för dem. Stödet till föräldrarna och möjligheterna att få krisstöd när placeringen påbörjas varierar också i hög grad från en kommun till en annan. En del av kommunerna har överfört stödet åt föräldrarna till barnskyddsanstalterna, vilket inte är barnskyddslagens syfte. Det är vanligt, att föräldrarna inte har kännedom om vad en återförening av familjen förutsätter av dem. Minst är stödet till familjerna i eftervården. På basis av observationerna vid revisionen betraktas familjen inte som betydelsefull för den unga som ska uppnå självständighet.

När platsen för vård utom hemmet väljs borde endast barnets bästa vara av betydelse

Vid vård utom hemmet eftersträvas barnets bästa, men alltid förverkligas inte barnskyddslagens målsättningar om en vårdplats utom hemmet i enlighet med barnets behov. Man frågar efter och lyssnar till barnets och föräldrarnas önskemål i fråga om placeringen utom hemmet, men i praktiken påverkas valet av platsen mer av barnskyddsarbetarens åsikt och erfarenhet. Andra avgörande faktorer är situationen vad platser för vård utom hemmet anbelangar och de ekonomiska realiteterna, på grund av vilka man i en del av kommunerna i första hand placerar barnen i de egna anstalterna. Enligt observationerna vid revisionen strävar man till att ordna placeringen utom hemmet nära hemkommunen, men oftast är de belägna på 200–400 kilometers avstånd eller ännu längre, i synnerhet om det är fråga om en enhet

som erbjuder särskild omsorg. De långa avstånden försvårar kontakterna mellan familjemedlemmarna och ökar kostnaderna.

Tillsynen över vården utom hemmet är inte tillräcklig. Revisionen visade att tillsynen över vård utom hemmet är otillräcklig i synnerhet familjevård i uppdragsförhållande, där tillsynen är kommunernas ansvar. Alla kommuner varseblir inte heller tillräckligt sitt ansvar för tillsynen. Detta gäller i synnerhet placeringskommuner där enheter för vård utom hemmet är belägna. En del av kommunerna anser att tillsynen hör till dem endast om kommunen själv har placerat barn i en enhet för vård utom hemmet. Den tillsyn som utövas av kommunerna beror också av resurserna och av antalet kompetenta arbetstagare och omsättningen bland dem. Förutom kommunerna övervakas vården utom hemmet av regionförvaltningsverken och Valvira. Enligt iakttagelserna vid revisionen antar barnskyddsarbetarna att den tillsyn som utövas av regionförvaltningsverken är tillräcklig. Enligt regionförvaltningsverkens åsikt är emellertid tillsynen inte systematisk och täckande. I tillsynen har framkommit också allvarliga brister vad gäller bl.a. volymen för och professionalismen hos personalen som ger vård utom hemmet. Inte heller de bestämmelser som gäller begränsningsåtgärder är tillräckligt kända, och begränsningsåtgärder tillämpas inte alltid i enlighet med bestämmelserna och barnets bästa. Uppföljningen av och tillsynen över begränsningsåtgärderna försvåras av att barnskydds enheterna inte registrerar begränsningsåtgärderna eller registreringen av dem är bristfällig.

Klientplaner görs inte alltid upp enligt bestämmelserna

Klientplanen är av synnerligen stor betydelse

se för alla parter i barnskyddet. Hur klientplanerna görs upp och deras innehåll varierar emellertid från kommun till kommun och huruvida det är fråga om öppenvård, vård utom hemmet eller eftervård.

Revisionen visade, att ändringen av 36 § i barnskyddslagen inte har inverkat på uppgörandet av klientplaner i öppenvården. Klientplaner görs alltför inte upp för alla klienter i öppenvården. Inte heller målsättningen att i klientplanerna för ungdomar i eftervård och deras föräldrar alltid antecknas de nödvändiga tjänsterna, har inte förverkligats (angående detta se också kap. 7, En lagstiftning av god kvalitet som en del av det statsfinansiella beslutsfattandet).

Jämfört med öppenvården görs vid vård utom hemmet klientplaner upp och justeras oftare och mer regelbundet. I klientplanerna antecknas emellertid bristfälligt omständigheter som har att göra med stödet till föräldrarna, kontakthållandet eller återförening av familjen. Trots lagens förpliktelse är det endast få kommuner som gör upp en egen klientplan för föräldrarna. Klientplanerna görs inte heller upp i samarbete med de aktörer som vårdar föräldrarna.

På basis av revisionen är den största orsaken till bristerna i klientplanerna arbetstagnas brådska. Anteckningarna i klientplanerna kan vara rentav ett år eftersläpande. Situationen är problematisk för klienterna och för en ny arbetstagare, som särskilt i en krissituation omedelbart skulle behöva information om klienten.

Alltjämt rum för utveckling i eftervården

Enligt observationerna vid revisionen förverkligas rätten för unga i eftervård till ett gott bemötande. I kommunerna bedöms de

ungas behov av eftervård med likadana kriterier, och kommunerna erbjuder åt unga i en likadan situation också huvudsakligen likadan service. Man lyssnar också till de åsikter som unga i eftervård framför exempelvis när man beslutar huruvida den unga ska stanna krav i eftervård i sin placeringskommun eller återvända till hemkommunen. Likaså stöds ungdomar i eftervård synnerligen väl när det gäller boendet och tryggheten av utkomststöd. I barnskyddet beviljas utkomststöd på lindrigare grunder och stödet enligt prövning kan också vara generösare. Exempelvis behöver ungdomar i eftervård inte finansiera sin första och i en del kommuner inte heller sin andra yrkesexamen med av staten garanterat studielån.

Sett ur perspektivet för eftervårdens effekter är hörandet och beaktandet av den ungas åsikt förenad med ett problem. En myndig ungdom som är berättigad till eftervård har rätt att välja, huruvida han eller hon tar emot eftervården. Även om det är sällsynt att man helt nekar till eftervården, förekommer vägranden eller det händer att eftervården avbryts. Detta är problematiskt, emedan allt flera av de ungdomar som övergår till eftervård anses behöva stöd för att uppnå självständighet. Enligt observationerna vid revisionen förmår kommunerna emellertid i praktiken inte tillräckligt svara på det behov av personligt stöd, rådgivning och handledning som unga i eftervård har.

Revisionen visade också, att en systematisk överföring av ungdomarna från vård utom hemmet till eftervård inte fungerar. En del av platserna för vård utom hemmet ger inte de unga tillräckligt med träning för ett självständigt liv. Till följd av detta övergår de unga till eftervård med mycket varierande insikter och färdigheter, vilka för sin del inverkar på deras personliga stödbehov.

Träningen inför eftervården betraktas som

en del av vården utom hemmet, varvid kostnaderna för träning inför eftervården redan ingår i priset för ett vårdtygn utom hemmet. Ifall den unga emellertid inte har tränats tillräckligt för att klara av vardagssysslorna, måste kommunen i så fall köpa dessa tjänster ånyo som en stödåtgärd i eftervården. Till följd av detta betalar kommunerna dubbelt för träningen för ett självständigt liv. Enligt revisionen förefaller det också vara så, att kommunerna när de köper tjänster inom vård utom hemmet inte kan definiera tillräckligt exakt och konkret, vad man exempelvis önskar att träningen för ett självständigt liv ska innebära. Dessutom hade en del kommuner köpt eller var beredda att köpa eftervårdens tjänster från samma företag som producerat vården utanför hemmet. I kommunerna övervägde man således just inte, om servicen i vården utom hemmet har varit av god kvalitet och verkningsfull trots att en utkontrakterad eftervård ställer sig dyr.

Ett barn eller en ungdom som är berättigad till eftervård har också rätt att få medel för eget hushåll. På basis av observationerna vid revisionen varierar de medel för eget hushåll som kommunerna betalar avsevärt från region till region och grunderna för hur de bestäms är oklara. En del av de paragrafer som gäller medel för eget hushåll har också skrivits så att de ger rum för tolkningar (se kapitlet om en lagstiftning av god kvalitet). Dessutom är det problematiskt, att en eftervårdsungdoms utgifter exempelvis i anknytning till boende och utbildning kan bestridas med utkomststödet, öppenvårdens ekonomiska stöd eller från medlen för eget hushåll. Detta gör det svårare att göra en jämförelse av medlen för eget hushåll mellan kommunerna, men också att skapa sig en helhetsbild av det, hur mycket ekonomiskt stöd som inalles ges åt ett barn eller en ungdom i eftervård. Om stödet betalas från medlen för eget

hushåll, minskar det också på de till buds stående medlen för eget hushåll. Om stödet däremot betalas som en stödåtgärd i öppenvården eller som utkomststöd, har det inte inverkan på medlen för eget hushåll. Detta ställer ungdomar som befinner sig i eftervård, och som är beroende av de medel för eget hushåll som kommunen betalar, i en ojämlik ställning inbördes.

Lagen om klientavgifter garanterar inte ett jämlikt bemötande av klienterna

Med stöd av barnskyddslagen kan som ersättning för de kostnader som orsakas av familjevård, anstaltsvård eller boendeservice som getts som stödåtgärd i öppenvården, vård utom hemmet eller eftervård av föräldrarna och barnet eller den unga tas ut en avgift. Med lagstiftningen om klientavgifter strävar man att främja rättvisa genom att trygga att klientavgifterna är på skälig nivå och att deras storlek inte hindrar utnyttjandet av behövliga social- och hälsovårdstjänster. Klienternas rätt till ett gott bemötande förutsätter för sin del, att de klienter som omfattas av barnskyddet bemöts inbördes jämlikt. Enligt iakttagelserna vid revisionen främjar praxis vid debiteringen av klientavgifter jämlikhet, men garanterar ändå inte nödvändigtvis ett jämlikt bemötande av klienterna. Detta beror på att debiteringen av klientavgifter baserar sig på socialarbetsarens överväganden, på kommunernas aktivitet i debiteringen, på de olika tabeller över klientavgifter som används i kommunerna samt på de sätt på vilka kommunerna bedömer föräldrarnas betalnings- och underhållsförmåga.

För att ett inbördes jämlikt bemötande av klienterna hos barnskyddet ska bli verklig-

het, bör de instanser som beslutar om klientavgifterna tolka lagstiftningen om klientavgifter på enahanda sätt. Enligt observationerna vid revisionen har emellertid en del av paragraferna i lagen emellertid skrivits onödigt obestämt (se om detta också kapitel 7, En lagstiftning av god kvalitet). Exempelvis föreskrivs i lagen om klientavgifter synnerligen generellt om den avgift som i barnskyddet tas ut av föräldrarna. En del av paragraferna har också skrivits så att de ger rum för tolkningar. Exempelvis har bestämmelserna om klientavgifter med hänvisningar inne i paragraferna bundits till flera skilda lagar, men det har inte säkerställts att denna paragraf eller dessa paragrafer ger ett tydligt svar på ifrågasvarande sak. Socialarbetarna i öppenvården i barnskyddet ansåg därför också att det är svårt att fastställa klientavgifterna.

Statistiken över barnskyddet är bristfällig

För att de instanser som styr barnskyddet ska ha tillräcklig information om barnskyddsarbetets verkningar, borde de ha uppgifter om de stödåtgärder som tillhandahållits barn eller unga. Institutet för hälsa och välfärd insamlar årligen från hela landet uppgifter om de klienter som omfattas av barnskyddet, men emellertid inte om det tjänster eller stödåtgärder som har getts klienterna.

En bedömning av barnskyddets verkningar förhindras av de olika sätten att samla in uppgifterna från öppenvården och vården utom hemmet. Registret över barn som placerats utom hemmet (de placerade) bygger på personbeteckningen, och statistiken över klienterna i barnskyddets öppenvård är summariska data. Ett sådant sätt att samla in uppgifterna möjliggör inte ett kombinerande av klientuppgifterna i två skilda databaser. Till följd av detta kan statistiken inte utnyttjas när man utvärderar barnskyddsarbetets verkningar eller följer upp barnskyddsklientens "klientspår". Statistiken ger exempelvis inte information om det, hur länge ett barn har varit klient hos barnskyddet före placeringen. Den kan inte heller utnyttjas för att bedöma verkningarna av vården utom hemmet, såsom det huruvida avslutandet av omhändertagandet har lyckats. I dagsläget måste dessa uppgifter samlas in med särskilda undersökningar.

Det nuvarande sättet för inhämtande av information har lett till att de styrande instanserna inte har någon exakt information om det totala antalet barn och unga som omfattas av barnskyddet eller de facto heller om det, hur mycket klienter det finns i olika processer inom barnskyddet. Att lägga om insamlandet av uppgifter från barnskyddets öppenvård till ett registermaterial som innehåller personbeteckningarna skulle förutsätta en ändring av lagstiftningen.

5 De statsfinansiella styrningsverktygen i klimat- och energipolitiken

Slutledningar och ställningstaganden

Statens revisionsverk konstaterar på basis av sina revisioner, att det är möjligt att effektivisera användningen av de statliga pengarna som anslås för stävande av klimatförändringen och att stärka resultaten av klimatpolitiken. Effekterna av medelanvändningen har försvagats exempelvis av ett alltför diffust måluppställande för statens största klimatutgiftspost, stödet till energi- och klimatpolitiken. Effekterna minskas också av motstridigheter mellan politiska målsättningar som dämpar klimatförändringen och sådana som ökar utsläppen. Staten strävar t.ex. å ena sidan att minska utsläppen från trafiken, men stöder å andra sidan av andra orsaker privatbilismen med olika stödformer.

Revisionsverkets iakttagelser visar att Finlands syn på de klimat- och energipolitiska målsättningarna följer EU:s linjedragningar. Vid sidan av norm- och informationsstyrning samt traditionella ekonomiska styrningsverktyg har tagits i användning nya styrningsverktyg, såsom utsläppshandel och en inmatningstariff dvs. ett garantipris på förnybar energi. Det saknas emellertid tillräcklig information om de olika styrningsverktygens och åtgärdernas kostnadseffektivitet.

Revisionsverket observerade sektorsvisa skillnader i verkställande av klimatpolitiken. Allra snabbast har verkställandet varit i utökandet av den förnybara energin. Att utöka andelen för förnybar energi minskar emellertid inte nödvändigtvis utsläppen på det allra mest kostnadseffektiva sättet. Biodrivmedel i trafiken ger kalkylmässigt inga utsläpp,

men deras globala och hela livscykeln omspännande verkningar kan visa sig vara svaga med tanke på klimatskyddet. En del av problemen med klimatpolitikens resultat anknyter till EU:s klimat- och energipolitik, där man strävar till att både minska utsläppen av växthusgaser och utöka volymen för förnybar energi. Finland kunde emellertid utnyttja sitt nationella rörelseutrymme exempelvis genom att skärpa kravet på energieffektivitet, vilket med säkerhet leder till minskade utsläpp.

Enligt revisionsverkets uppfattning bör klimatpolitikens faktaunderlag förbättras. I synnerhet behövs information om olika åtgärders kostnadseffektivitet. Detta skulle förbättra förutsättningarna för en resultatrik klimatpolitik. På basis av revisionerna bör också transparensen i klimatpolitiken och den statliga penninganvändningen för den ökas. Dessutom bör uppmärksamhet ägnas åt klarheten i strategidokumentet. Det är viktigt att intressegrupper och medborgarsamhället deltar i utformningen av klimatpolitiken i större utsträckning än hittills, för klimatförändringen hejdas inte med enbart statliga åtgärder.

Finland förefaller att uppfylla förpliktelserna för Kyoto-perioden (2008–2012), men att uppnå de av EU uppställda målsättningarna fram till år 2020 förefaller att bli en större utmaning.

Klimat- och energipolitiken är nära knutna till varandra

Klimatförändringen och stävjandet av den har blivit en utmaning av global betydelse. Till följd av människans verksamhet har klimatet på jordklotet värmts upp och detta förutspås bl.a. leda till svårigheter i livsmedelsproduktionen i världen. Dessutom blir olika slags extrema fenomen i väderleken, såsom översvämningar och stormar, vanligare. Vid sidan av de mänskliga och samhällsliga följderna är de ekonomiska verkningarna av klimatförändringen omfattande, då den globala bruttonationalprodukten har uppskattats bli avsevärt lägre om klimatförändringen inte stävjas. Å andra sidan allokeras globalt betydande penningssummor för stävjandet av klimatförändringen. För den offentliga ekonomin är det viktigt, om man också får något i gengäld för de använda pengarna, dvs. om man med hjälp av finansieringen kan genuint avvärja klimatförändringen.

På utmaningen från klimatförändringen har svarats med internationella avtal. Enligt det nuvarande regeringsprogrammet är Finlands målsättning på lång sikt ett kolneutralt samhälle. Verkningarna av klimatförändringen kan lindras med minskade utsläpp samt med anpassning till den föränderliga förhållandena. Utsläppsminskningarna kan förverkligas genom att man minskar utsläppen och förstör de s.k. kolsvalgen, såsom skogarna, vilka binder kol. Revisionsverkets klimat- och energitema har fokuserats på dämpandet av utsläppen.

Med revisionstemat klimat- och energipolitik har gjorts fem effektivitetsrevisioner. De har behandlat Kyotos flexibla mekanismer, samhällsstrukturen, stödet till förnybar energi, stödet till energi- och klimatpolitik samt

beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin. Till stöd för temareporteringen inrättades en expertverkstad, i vilken medverkade ett tjugotal centrala personer inom beredning och forskning på området. Syftet med revisionstemat var att klargöra huruvida staten har en klar uppfattning om klimat- och energipolitikens målsättningar samt om det, hurudana styrningsverktyg den använder och hur kostnadseffektiva dessa är.

Klimat- och energipolitiken är nära knutna till varandra. Klimatpolitikens målsättning är att minska utsläppen av växthusgaser, men till energipolitiken hör också andra mål. De har att göra exempelvis med sysselsättnings- och näringspolitiken samt självförsörjningen i fråga om energi.⁶⁶ De många målsättningarna inom energipolitiken har beaktats vid revisionerna, men huvudvikten i denna rapport ligger vid minskandet av utsläppen av växthusgaser och vid det, att man från denna synpunkt får valuta för de pengar som anslås för klimatpolitiken.

Man strävar att minska utsläppen med EU:s utsläppshandel och andra nationella åtgärder

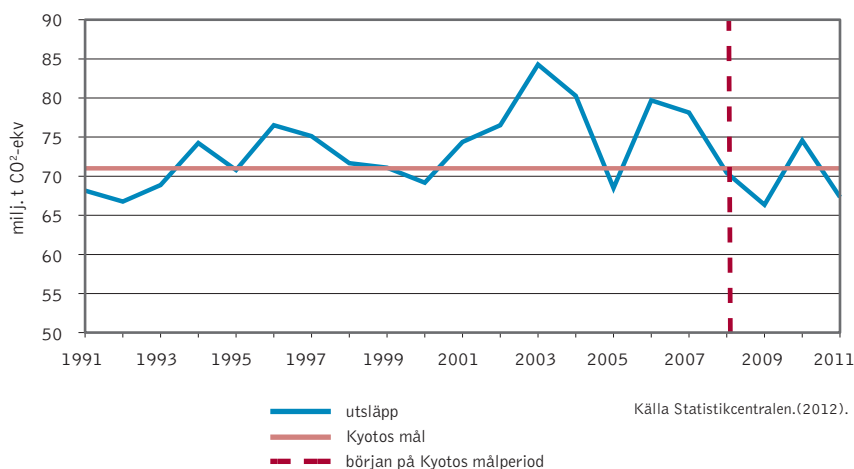
Klimatpolitiken kan indelas i å ena sidan EU:s interna utsläppshandel, som regleras av EU:s lagstiftning och förverkligar utsläppsminskningarna inom systemet, samt å andra sidan åtgärder utanför utsläppshandeln. De stora industri- och energiproduktionsanläggningarna, vilka omfattas av utsläppshandeln, står för ca hälften av Finlands utsläpp av växthusgaser. Utsläppshandeln och åtgärderna utanför den är emellertid inte helt oberoende av varandra. T.ex. de

⁶⁶ Även EK/2009 rd – SRR 6/2008 rd.

stödåtgärder som staten riktar till förnybar energi inverkar också på utsläppshandelssektorns verksamhet.

Kännetecknande för Finlands utsläpp av växthusgaser är en stor årlig variation (figur 6), på vilken inverkar bl.a. de ekonomiska konjunkturerna, väderförhållandena och tillgången på vattenkraft på den nordiska elmarknaden. Exempelvis år 2009 minskade utsläppen närmast på grund av den ekonomiska recessionen, men ökade år 2010 när ekonomin återhämtade sig. De ekonomiska

konjunkturerna påverkar i synnerhet utsläppen från utsläppshandelssektorn, som omfattas av det av EU reglerade systemet. Enligt Statistikcentralens preliminära data skulle utsläppen år 2011 minska från föregående år med 6,4 procent på utsläppshandelssektorn, men med endast 0,9 procent utanför den. Nedgången i energisektorns utsläpp berodde huvudsakligen på en minskad förbrukning av kol och naturgas samt en ökad nettoimport av el.



FIGUR 6. Utvecklingen av Finlands utsläpp av växthusgaser åren 1990–2011 i relation till Kyotos mål. Uppgifterna från år 2011 är preliminära.

Utsläppen utanför utsläppshandeln påverkas mindre av det ekonomiska läget. Trenden i Europa förefaller att vara, att utsläppen från stora enskilda källor som omfattas av utsläppshandeln har minskat, men samtidigt har de mer splittrade utsläppen särskilt på trafiksektorn ökat. Att minska på utsläppen utanför utsläppshandelssektorn är statens ansvar. Av denna anledning fokuserades vid revisionsverkets revisioner på sektorn utanför utsläppshandeln.

Med Kyotos flexibla mekanismer eftersträvas kostnadseffektiva utsläppsminskningar

Kyotoprotokollet, som kompletterar det internationella klimatavtalet, trädde i kraft år 2005. Som Finlands målsättning uppställdes att stabilisera utsläppen på 1990 års nivå 71 miljoner ton koldioxid (t CO₂ -ekv) under åren 2008–2012. Kyotos förpliktelser kan uppfyllas med inhemska åtgärder för utsläppsminskning samt genom att köpa utsläppsminskingsrätter med Kyotos s.k.

flexibla mekanismer. Dessa är de samfällt förverkligade projekten (JI), mekanismen för ren utveckling (CDM) samt den internationella utsläppshandeln. Mekanismernas syfte är att höja de utsläppsminskande åtgärdernas kostnadseffektivitet så, att de styr minskningsåtgärderna dit var deras verkställande är optimalt från ekonomisk synpunkt. Finlands utgångspunkt är, att Kyotos projektmekanismer används närmast för att komplettera och säkerställa förverkligandet av de egna minskningsåtgärderna på ett kostnadseffektivt sätt på sektorerna utanför utsläppshandeln.

Revisionsverket utvärderade hur framgångsrikt det upphandlingsprogram som förverkligar förvärvet av Kyotos flexibla mekanismer har varit. Vid revisionen observerades, att upphandlingsverksamheten hade lyckats tillfredsställande, men att det ändå alltjämt var möjligt att effektivisera verksamheten.⁶⁷ Sett ur perspektivet för en fungerande upphandling av mekanismer observerades en del utvecklingsobjekt i det sätt på vilket upphandlingen organiserats samt i uppföljningen av verkställandet. Sett ur perspektivet för mekanismupphandlingens resultat är det viktigt, att enhetskostnaderna vid upphandling av en utsläppsenhet är mindre än vid andra tillvägagångssätt för utsläppsminskning. Enligt revisionen var utvärderingen av upphandlingskostnaderna inte till alla delar enhetlig. Vid bilaterala upphandlingar hade inte alla väsentliga utgiftsposter beaktats. Särskilt i fråga om fonderna hade behövts noggrannare beräkningar av förväntningarna på avkastning och kostnader.

På basis av den uppföljning som gjorts av revisionen har arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet och miljöministeriet

efter revisionen utvecklat sin verksamhet på det sätt som rekommenderades vid revisionen.⁶⁸ Åtgärdernas förverkligande i praktiken är visserligen ännu till vissa delar på hälft. Bakgrunden till detta är emellertid väsentligen det, att Kyotos förpliktelseperiod först nu går mot sitt slut, och att exakt information ännu saknas om detaljerna under den kommande utsläppshandelsperioden.

Beredningen av klimat- och energistrategin var inte tillräckligt transparent

EU drog upp riktlinjerna för tiden efter Kyoto-perioden fram till år 2020 i ett klimat- och energipaket som publicerades år 2008. På hela EU:s nivå ska utsläppen av växthusgaser minskas med 20 procent och andelen för förnybar energi höjas till 20 procent av slutförbrukningen av energi. För Finlands del är de juridiskt bindande målen en minskning på 16 procent från 2005 års utsläpp på sektorn utanför utsläppshandeln samt en ökning av den förnybara energins andel till 38 procent av slutförbrukningen av energi. Dessutom ska andelen för biodrivmedel i trafiken höjas till tio procent på hela EU:s område. EU:s vägkarta för låga koldioxidutsläpp, som publicerades år 2011, ställer upp målet att minska utsläppen med 80 procent fram till år 2050. Detta är också Finlands vision på lång sikt i Finlands klimatpolitiska framtidsredogörelse.

Finland antog de av EU uppställda målen i 2008 års klimat- och energistrategi. Enligt revisionsverkets iakttagelser organiserades beredningen av klimat- och energistrategin effektivt, men det erbjöds inte särskilt breda

⁶⁷ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Utsläppshandel – Kyotos flexibla mekanismer (200/2009).

⁶⁸ Uppföljningsrapport om effektivitetsrevisionsberättelse Utsläppshandel – Kyotos flexibla mekanismer (200/2009).

möjligheter att delta i den.⁶⁹ Transparensen försvagades av att de material som utarbetades under strategiarbetets gång inte är lätt tillgängliga. Dessutom är strategidokumentet svårtolkat.

Av Finlands utsläpp av växthusgaser uppkommer ca 80 procent i energiproduktionen. I enlighet med detta har tyngdpunkten i klimat- och energistrategin understruket lagts vid energisektorn, och de största aktörerna på energibranschen deltog starkast i processen. Strategin saknar ändå innovativa öppningar exempelvis vad en decentraliserad energiproduktion angår. Strategin innehåller inte heller sådana nya öppningar, där man skulle gå in för att söka synergier exempelvis mellan klimatpolitiken och folkhälsan.

Enligt revisionsverkets åsikt borde transparensen i beredningen av klimat- och energistrategipolitiken ökas. Emedan framgång för klimatpolitiken också beror av konsumenterna, kunde ett medborgarperspektiv bättre säkerställa ett resultatrikt förverkligande av politiken. En djupare dialog kunde dessutom bygga broar mellan statens politiska styrning och kommunernas praktiska klimatarbete, mellan vilka i dagsläget råder en nog så djup klyfta.

Mer information om kostnadseffektiviteten behövs

Enligt revisionsverkets observationer varierar klimatpolitikens faktaunderlag från sektor till sektor.⁷⁰ Information om de utsläpp som kommer av produktionen finns att få bättre än om de utsläpp som är förenade med konsumtionen. Ur konsumentens synvinkel vore det viktigt, att information finns att

få inte bara som stöd för politiken, utan också till hjälp för konsumenternas beslutsfattande.

I beredningen av klimat- och energistrategin hade bristerna i faktaunderlaget att göra med antalet granskade alternativ och deras kostnadseffektivitet. I beredningen av klimat- och energistrategin utvärderades de olika styrningsverktygens kostnadseffektivitet inte systematiskt. Att alstra uppgifter om kostnadseffektiviteten är förenat med flera utmaningar. På bedömningen av effektiviteten inverkar bl.a. det valda perspektivet, målpuppställandet och perioden. Exempelvis är kostnadseffektiviteten för torv i energibruk dålig med tanke på minskning av utsläppen av växthusgaser, men den förverkligar andra målsättningar. Enskilda politikåtgärder har dessutom samverkande effekter som kan stöda varandra eller vara motstridiga med varandra.

Globalt sett har efterfrågan på fossila bränslen ökat kraftigt och produktionen och användningen av dem stöds med hundratals miljarder årligen. Prognoserna om de framtida priserna är osäkra särskilt vad oljan beträffar. Dessutom kan möjligheterna att verkställa åtgärder som konstaterats vara kostnadseffektiva vara begränsade. Enligt undersökningar är exempelvis i fråga om förnybar energi en utökning av skogsflis från statens synpunkt avsevärt mer kostnadseffektivt än utsläppsminskningar som fås med hjälp av vindkraft eller biogasreaktorer. Skogsflisens potential är emellertid begränsad och således behövs också andra förnybara energikällor för att målet ska uppnås. Vid sidan av dessa är kostnadseffektiviteten för biodrivmedel i trafiken särdeles svag, om man beaktar deras globala verkningar.

⁶⁹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stävjande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin (235/2011).

⁷⁰ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stävjande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin (235/2011).

Enligt revisionsverkets åsikt är informationen om kostnadseffektiviteten viktig med tanke på de politiska val som ska göras samt för att klimatpolitiken ska leda till resultat och för uppföljningen av den. Dessutom förbättrar informationen politikens förutsebarhet, för bättre insikter om kostnadseffektiviteten kan minska behovet av snabba omställningar. Kontinuitet i politiken accentueras särskilt på utsläppshandelssektorn, men den är viktig också med tanke på de val som konsumenterna gör. Trots de utmaningar som är förenade med informationen om kostnadseffektiviteten anser revisionsverket det vara nödvändigt att tillräcklig uppmärksamhet i fortsättningen ägnas åt utsläppsminskningarnas ekonomiska verkningar och kostnadseffektivitet.

Förnybar energi har främjats målmedvetet

Enligt de mål som ställts upp av EU bör Finland höja andelen för förnybar energi till 38 procent av slutanvändningen av energi, då den för närvarande är ca 30 procent. Att uppnå målet förutsätter statliga stödformer. Till ökningen av den förnybara energin anknyter också andra målsättningar, såsom ökad självförsörjning i fråga om energi, samsättnings- och regionalpolitiska aspekter samt stöd till branschens teknologiexport.

Enligt revisionsverkets observationer har man i verkställandet av klimat- och energistrategin avancerat allra snabbast i utvecklandet av förnybar energi och till stöd för detta har exempelvis en inmatningstarriff tagits i användning.⁷¹ Att förverkliga inmatningstarriffen så, att stödet betalas från sta-

tens budgetmedel, är emellertid en dyr lösning från statsekonomens synpunkt. Byggandet av vindkraft har inte trots inmatningstarriffen kommit i gång enligt målsättningen på grund av konflikter i anslutning till markanvändningen.

Enligt revisionsverkets förmenande kan man med främjande av förnybar energi minska beroendet av importenergi. I någon mån minskar också en större användning av förnybar energi utsläppen av växthusgaser. Saken är ändå förenad med reservationer.⁷² Nettoeffekten av användningen av förnybar energi varierar från en energiform till en annan, och den beror också på utsläppsvolymer i den förnybara energins produktionskedja. De procentuella målsättningar som härrör från EU säkerställer således i främsta rummet att den förnybara energin ökar, men deras verkningar på utsläppen av växthusgaser förblir oklar. Revisionsverket anser det vara viktigt, att de olika stödformernas kostnader och verkningar utreds så väl som möjligt och att de alternativa beräkningarna presenteras fullt transparent.

Ökningen av förnybar energi är förenad med vissa risker. Biprodukter från skogsindustrin är det största och mest kostnadseffektiva sättet att alstra förnybar energi. Av den energi som skogsindustrin använder räcker ett överskott till för energianläggningar och fastigheter. Ifall skogsindustrin krymper, vore verkningarna negativa i förhållande till ökandet av andelen för förnybar energi. Som en annan, om än på kort sikt osannolik risk kan betraktas, att de internationella beräkningarna av utsläppen ändras så, att utsläppsfaktorn för biobränslen ändras från noll utsläpp till utsläppskälla på någon viss nivå.

⁷¹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelserna Främjandet av förnybara energiformer (213/2010) och Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin (235/2011).

⁷² Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Främjandet av förnybara energiformer (213/2010).

På basis av revisionerna är det klart, att EU:s mål för förnybar energi är en åtgärd som överlappar målet att minska utsläppen.⁷³ Förpliktelsen att öka den förnybara energin kan försvaga utsläppshandelns styrande effekt. Den kan också ha inverkan på möjligheten att välja de kostnadseffektivaste åtgärderna, emedan man samtidigt måste främja målet för den förnybara energin. På den nationella klimatpolitiken avspeglar sig således de delvis motstridiga målsättningar, som EU har uppställt. I många avseenden finns ändå ett nationellt rörelseutrymme. EU har som riktgivande mål uppställt att höja energieffektiviteten med 20 procent fram till år 2020. Finland har som sitt eget effektiviseringsmål uppställt 11 procent av slutanvändningen av energi. Enligt revisionsverkets uppfattning hade det nationella rörelseutrymmet kunnat användas för att öka energieffektiviteten, vilket vore ett kostnadseffektivt sätt att minska på utsläppen. Med hjälp av energieffektivitet och energiinbesparing kan man minska förutom utsläppen av växthusgaser också volymen för förpliktad förnybar energi, emedan den beräknas på slutanvändningen av energi.

Effekterna på minskade utsläpp av biodrivmedel i trafiken är tvivelaktiga

Enligt revisionerna är de största effektivitetsriskerna från utsläppsminskningarnas synpunkt förenade med ökade biodrivmedel i trafiken.⁷⁴ Med hjälp av biodrivmedel minskas beroendet av olja och eftersträvas mindre utsläpp av växthusgaser. Även om bi-

odrivmedlen statistiskt räknas som utsläppsfria, varierar i praktiken deras utsläpp under livscykeln från en produktionsform till en annan.

EU:s mål om tio procent bioenergi har nationellt höjts till 20 procent, där de mer utvecklade s.k. andra generationens biodrivmedel räknas dubbelt. Särskilt i produktionen av spannmålsetanol och traditionell rypsdiesel, som hör till första generationens biodrivmedel, föreligger risken att man med ökad användning av dem just inte minskar på utsläppen av växthusgaser. Dessutom förefaller den globalt ökade efterfrågan på biodrivmedel att tävla med livsmedelsproduktionen, vilket höjer matpriset och förvärrar matkrisen. Biodrivmedlen är också förenade med risker som berör naturens mångfald och sociala missförhållanden i anknytning till markanvändningen. Revisionsverket anser, att de ovan nämnda faktorerna borde ägnas tillräcklig uppmärksamhet, när man fattar beslut om ökade biodrivmedel i trafiken. Dessutom anser revisionsverket det vara viktigt, att man vid främjandet av förnybar energi beaktar kostnadseffektiviteten och likaså effektiviteten i minskandet av utsläppen av växthusgaser.⁷⁵

En splittrad stadsstruktur ökar trafiken och utsläppen

En målsättning för klimat- och energipolitiken samt områdesanvändningen är en enhetlig samhällstruktur och ett minskat trafikbehov. Enligt revisionsverkets iakttagelser har trots målsättningarna de största tillväx-

⁷³ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelserna Främjandet av förnybara energiformer (213/2010) och Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin (235/2011).

⁷⁴ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelserna Främjandet av förnybara energiformer (213/2010) och Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin 235/2011.

⁷⁵ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Främjandet av förnybara energiformer (213/2010).

tcentras samhällsstruktur fortsatt att splittas.⁷⁶ En stadsstruktur i splittring innebär ett ökat beroende av bilen, för i en struktur som är lösgjord från tätorten behöver hushållen ofta två bilar. Dessutom är möjligheterna dåliga att ordna en fungerande kollektivtrafik i en splittrad stadsstruktur. Det är också besvärligt att ordna närservicen nära invånarna.

I glesbygden fattas byggnadsbesluten med enskilda tillstånd, och planeringen styrs inte systematiskt med planläggning. Verkningarna ansamlas under en lång tid och de enskilda tillståndsbeslutens samband med den totala utvecklingen av samhällena i stadsregionerna kan vara svårt att varsebli. Verkningarna av en styrning av samhällsstrukturen är också långvariga, avvikande från många andra styrningsverktyg. Om man låter samhällsstrukturen splittras, binder den områdena för långa tider framöver till en kolintensiv struktur.

Den alltmer splittrade samhällsstrukturen i stadsregionernas randområden är skadlig med tanke på hållbarheten i den offentliga ekonomin, för splittrat byggande orsakar mer kostnader än ett tätare byggande. Det splittrade byggandet ökar kostnaderna för byggande och upprätthållande av infrastrukturen samt kostnaderna för produktion av basservicen. Priset på gles boende höjs för sin del särskilt av kostnaderna för resande. Särskilt en eventuell stegring av oljepriset och ökade resekostnader utgör en risk för hushåll som är beroende av bilen. Indirekta kostnadstryck orsakas också staten bl.a. genom statsandelarna, men om dem finns endast litet systematisk information. Den ök-

ande trafiken höjer de kostnader som åsamkas staten för minskandet av utsläppen av växthusgaser.

Enligt revisionsverkets uppfattning har styrningen av det splittrade byggandet i de växande stadsregionerna misslyckats.⁷⁷ En orsak till detta är den vidsträckta grundläggande rätt till byggande som är rådande i Finland samt att planeringen av den kommunala markanvändningen inte koordineras regionalt. Det finns också rum för förbättring i samarbetet mellan planeringen av den kommunledda markanvändningen och den planering av trafikleder som staten utför. Enligt revisionen saknar staten ett horisontellt grepp för utvecklande av samhällsstrukturen och detta försvagar förutsättningarna särskilt för att de målsatta utsläppsminskningarna inom trafiksektorn ska uppnås.

Stödet till klimatteknologin har hittills inte gett märkbar valuta för pengarna

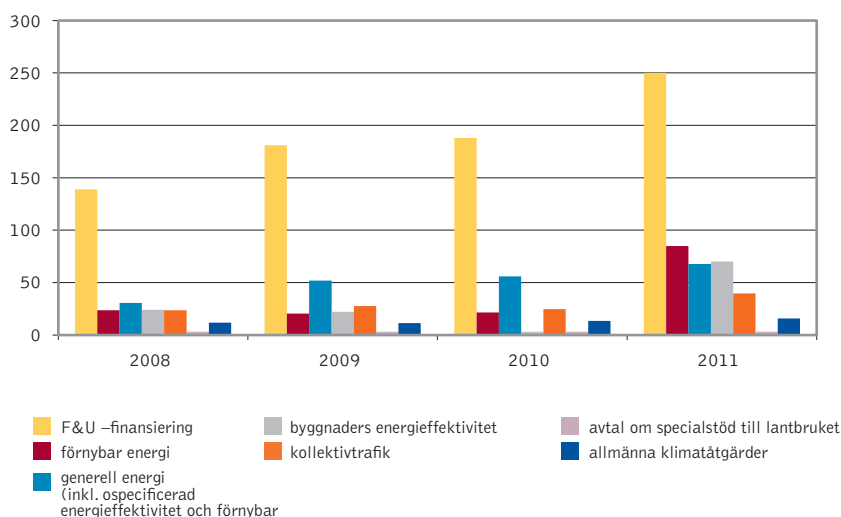
Enligt revisionsverkets beräkningar allokerade Finland år 2011 ca 550 miljoner, dvs. ca en procent av budgetmedlen till utgifter som anknöt till klimatförändringen.⁷⁸ Den statliga finansieringen fördubblades åren 2008–2012 (figur 7). Mest ökade anslagen till forskning och utveckling samt främjande av förnybar energi. Enbart finansieringens volym berättar emellertid inte ännu om dess effektivitet.

I 2008 års klimat- och energistrategi ses forskning, energi- och klimatteknologi samt innovationsverksamhet som nyckelfaktorer i att målen ska uppnås. Mellan åren 2008–2011 ökade anslagen till forskning, utveck-

⁷⁶ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen 208/2010.

⁷⁷ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen (208/2011).

⁷⁸ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin (235/2011).



FIGUR 7 Anslag för stävande av klimatförändringen i budgetförslagen åren 2008–2011.

ling och innovationsverksamhet anknutna till klimat- och energitemat med nästan 80 procent och de utgjorde den största utgiftsposten i klimat- och energifinansieringen.

Tekes är den största beviljaren av stöd till forskning, produktutveckling och innovationsverksamhet i Finland. Tekes styr ca hälften av det stöd som beviljas åt företag, universitet, högskolor och forskningsinstitut genom program. Revisionsverket utvärderade fem klimat- och energibetonade stödprogram vilka Tekes betraktade som de mest representativa. Enligt revisionen främjade Tekes stöd åt projekten inte ännu nämnvärt förverkligandet av de klimat- och energipolitiska målsättningarna.⁷⁹ Stöden från Tekes har exempelvis inte – åtminstone hittills – i väsentlig omfattning lett till kommersiella framgångar. Man bör emellertid beakta, att det kan ta flera år att kommersialisera innovationer på klimat- och energibranschen.

Som en viktig svaghet kan betraktas att för programmen och projekten inte har upp-

stälts klara, mätbara klimat- och energipolitiska målsättningar. Klimatmålen får i programmets målsättningar närmast enbart ett omnämnande. Sålunda saknas de grundläggande förutsättningarna för effekter av programmen från klimat- och energipolitikens synpunkt. Enligt revisionsverket lyckas inte heller den av Tekes ordnade uppföljningen av programmen med sitt syfte. Den görs alltför schematiskt, ofta i ett alltför tidigt skede, och vid klimat- och energiprojekt efterfrågas exempelvis inte verkningarna på utsläpp av växthusgaser. Information om de stödda projektens resultat i förhållande till satsningarna skulle underlätta jämförelserna mellan olika klimatpolitiska verktyg.

Motstridiga incitament undergräver effektiviteten i klimatpolitiken

Vid sidan av klimatfinansieringen skulle effektiviteten i klimatpolitiken ökas av att kli-

⁷⁹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stödet till energi- och klimatteknologin (227/2011).

matfrågorna skulle beaktas i mån av möjlighet också i sådan statlig penninganvändning som inte primärt hänför sig till klimatförändringen. Efter den s.k. finanskrisen stimulerades ekonomin genom att medel riktades bl.a. till reparationsbyggande, varmed man ville trygga sysselsättningen på byggnadsbranschen. I 2009 års tilläggsbudget beviljades fullmakter på över 400 miljoner euro för detta ändamål. Revisionsverket fäste uppmärksamhet vid det, huruvida medelanvändningen kunde ha riktats till att stöda exempelvis energieffektivt byggande, utan att ge avkall på sysselsättningseffekterna.⁸⁰

Klimatfinansieringens effektivitet minskas av sådan medelanvändning som leder utvecklingen i motsatt riktning från klimatpolitikens synpunkt. Också Kyoto-protokollet förutsätter att sådana motstridiga stöd eller skatteincitament successivt minskas eller avvecklas. Enligt revisionsverkets iakttagelser hade man i Finland medan revisionerna pågick ändå inte gjort någon systematisk utredning av de motstridiga stöden.⁸¹ I synnerhet glömmer man lätt att granska skattestöden, för där är det inte fråga om statens utgifter, utan om uteblivna inkomster.

Motstridiga skattestöd ur energieffektivitetens synvinkel är exempelvis återbetalningarna av energiskatten till den energiintensiva industrin och lantbruket. Dessutom förekommer på trafiksektorn stödformer vilka gynnar privatbilismen, och vilka indirekt sporrar till privatbilism. Sådana är t.ex. tjänstebilförmån, av arbetsgivaren erbjuden skattefri parkeringsförmån samt avdragen för arbetsresor. Av dessa översteg de sistnämnda år 2008 samtliga klimatutgifter. Avdragen för arbetsresor baserar sig på en annan helhet av målsättningar, med vilka man går in för

att utöka arbetskraftens rörlighet. Enligt revisionsverkets uppfattning är det på grund av motstridigheterna i målsättningarna särskilt viktigt att aktuella och kalkylerade data finns tillgängliga om stödets samhällliga och statsfinansiella kostnader, inklusive klimatkostnaderna.

Revisionsverket anser att en till budgetens allmänna motiveringar fogad klimatbudget eller en uppskattning av klimatfinansieringen kunde utöka klimatfinansieringens transparens. Dessutom borde enligt revisionsverkets uppfattning verkningarna av skattestöden ur olika synvinklar utvärderas regelbundet.

Klimatpolitikens resultat

En utvärdering av klimatpolitikens verkningar och resultat är förenad med flera utmaningar. Ur resultatsynvinkel är vid sidan av politikens verkningar centrala de kostnader, med vilka de uppställda målen nås. Från statsekonomens synpunkt är det sålunda viktigt, att utsläppsminskningarna uppnås så kostnadseffektivt som möjligt. Kostnadseffektiviteten bör granskas tillräckligt mångsidigt: enbart en granskning på kort sikt och fokusering på de allra billigaste åtgärderna är inte nödvändigtvis det resultatrikaste på lång sikt. Förutom klimat- och energipolitiken påverkas utsläppen av växthusgaser av många andra faktorer, såsom de ekonomiska konjunkturer, priset på energi och väderförhållandena. På basis av revisionerna kunde man därför göra endast preliminära iakttagelser av klimatpolitikens resultat.

På basis av revisionerna förefaller Finland att uppnå Kyotos målsättning (2008–2012) att

⁸⁰ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin 235/2011.

⁸¹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin 235/2011.

utsläppen stabiliseras på 1990 års nivå, eventuellt också utan Kyotos flexibla mekanismer. Förverkligandet av Finlands klimatpolitik kan betraktas som tillräckligt med hänsyn till uppnåendet av Kyotos målsättning, även om dess effekter delvis berott på det ekonomiska läget. En utvärdering av resultaten försvåras av bristfällig information om det, huruvida utsläppsminskningen har varit kostnadseffektiv.

En större utmaning kan däremot vara att klara den av EU uppställda målsättningen för år 2020. Målsättningen för sektorn utanför utsläppshandeln att minska utsläppen med 16 procent har i den nationella klimat- och energistrategin uppdelats på olika sektorer. Ifall man på någon sektor inte uppnår utsläppsminskningen, ska den kompenseras på övriga sektorer. På basis av revisionerna förekommer skillnader i hur målet har uppnåtts på skilda sektorer. Största delen av utsläppen från sektorn utanför utsläppshandeln härrör från trafiken (40 %) och som mål för dess utsläppsminskning uppställdes 15 %. På basis av revisionerna har man på trafiksektorn konsekvent genomfört ett flertal åtgärder som påverkar utsläppen. Den väl framskridna utveckling som syftat till att minska utsläppen från nya personbilar har emellertid så gott som helt uttraderats av den ökade trafikvolymen, och de nuvarande åtgärderna räcker således inte till för att utsläppsmålet på denna sektor ska uppnås.

Den näst största utsläppskällan utanför utsläppshandelssektorn är lantbruket (15 % av

utsläppen), där målet för utsläppsminskningen ställdes vid 13 procent. Att uppnå målet förefaller svårt, för man känner just inte till några sätt på vilka utsläppen kunde minskas effektivt. Det verktyg som man vet att är allra effektivast, dvs. att begränsa odlingen av torvmarker, har man av lantbrukspolitiska orsaker inte ansett sig kunna ta i användning.

Styrningen av områdesanvändningen och samhällsstrukturen saknar för sin del de centrala förutsättningarna för att effekterna ska förverkligas, för saker som hör till den administreras på flera olika områden och nivåer av förvaltningen. För att uppnå utsläppsmålet för år 2020 kan det således bli nödvändigt att ta i bruk de flexibla mekanismerna.

De åtgärder som åsyftar den förnybara energins andel har skapat förutsättningar för att avsevärt utöka den förnybara energins volym. Målsättningen är ambitiös, och huruvida den förverkligas beror delvis på omständigheter som ligger utanför den klimat- och energipolitiska styrningen, såsom utvecklingen av skogsindustrins produktion i Finland. Också en eventuell ökning i förbrukningen av energi gör det svårare att uppnå målsättningarna. På basis av revisionerna kunde en bättre energieffektivitet vara ett kraftfullt verktyg både för att minska utsläppen av växthusgaser och uppnå målet för den förnybara energin. Det är dessutom möjligt, att EU skärper utsläppsmålet från 20 procent till 30 procent, vilket i Finland skulle innebära att målsättningen på sektorn utanför utsläppshandeln stiger till ca 23 procent.

6 Utbildnings-, forsknings- och innovationspolitiken, Finlands innovationssystem och -miljöer

Slutledningar och ställningstaganden

Utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamheten (UFI-verksamheten) består av institutioner, bestämmelser, förfaranden, organisationer och av dem uppbyggd inlärnings-, kompetens- och informationspraxis.⁸² Revisionsverket har utrett UFI-verksamhetens helhet bl.a. på olika seminarier, i expertverkstäder, med ordinarie revisioner samt mer omfattande analyser. På basis av dem kan göras bedömningen, att riksdagen beslutar om den offentliga UFI-verksamhetens finansiering och strukturer, utan att i nuläget i praktiken effektivt kunna påverka utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamheten som helhet.

Revisionsverket anser, att man i stället för att generellt utöka eller minska på UFI-verksamhetens resurser i fortsättningen bör finna nya slags tanke- och verksamhetsmodeller. Utgångspunkten för dem bör vara en klarare definiering än tidigare av den offentliga verksamhetens syfte, en sålunda möjliggjord ökad transparens i UFI-verksamhetens finansiering med klarare målsättningar för verksamheten, samt en på dessa baserad nytt slags hantering av finansieringsriskerna i UFI-verksamheten.

Stödet till forsknings- och innovationsverksamheten bör utformas i enlighet med riksdagens viljeyttringar och riktas mer specificerat, djärvt, selektivt och långsiktigt på

både förutvarande och nya användningsändamål. Finansieringen av verksamheten bör förverkligas också med en omriktning av resurserna. För att öka det offentliga stödets effekter bör man också på ett nytt sätt förmå överskrida gränsen mellan finanspolitiken och UFI-politiken.⁸³ Överlag förväntas av administreringen av UFI-verksamheten i framtiden en bättre förmåga att samtidigt begränsa, möta och uthärda komplexiteten.

Som särskilt starka sidor i Finlands innovationssystem har i talrika utvärderingar och linjedragningar framförts exempelvis de internationellt sett höga UFI-satsningsmålen, tilliten till vetenskap och teknologi och de positiva attityderna till dem samt flexibla lösningar i administreringen. Revisionsverket anser det vara viktigt, att dessa starka sidor också framdeles kan bevaras på ett hållbart sätt. Detta förutsätter, att den information som berör UFI-verksamheten mer specificerat och öppet än för närvarande bör svara på samhällets, medborgarnas och beslutsfattarnas behov när de utnyttjar informationen.

UFI-verksamheten under förändringstryck

En av UFI-verksamhetens viktigaste uppgifter är att upprätthålla samhälleliga förfaranden och hjälpa beslutsfattare och andra aktörer att lönsamt och ändamålsenligt

⁸² Den terminologi och de förkortningar som används på branschen är inte exakt avgränsade, och exempelvis den förkortning FUI som används i kapitel 1 i denna årsberättelse avser mera den allmänna utvecklingsverksamheten i arbetslivet, hos företag och samsamslutningar.

⁸³ Julkisen kasvurahoituksen ja yritystukijärjestelmän kehittäminen. Utredningsmannens rapport. Arbets- och näringsministeriets publikation 29/2010, Helsingfors 2010, s. 61–62.

anpassa sig till föränderliga förhållanden inom de gränser som resurserna vid respektive tidpunkt ställer. Detta förutsätter också av UFI-verksamheten själv förmåga att förnyas. I den rådande globala brytningstiden förväntas av UFI-verksamheten samtidigt ett nytt slags förmåga att betvivla och ifrågasätta samhällsliga verksamhetsmodeller samt förmåga att stöda och förnya dem. Detta innebär, att innovationsverksamhetens verkningsspår skiljs från varandra och blir mer komplicerade och kräver bättre riktade åtgärder än tidigare. Information behöver förutom beslutsfattarna organisationerna, utvecklarna samt forskarna och utvärderarna på arbetslivets område, vilkas samarbete inte har avancerat på önskvärt sätt.

Av administreringen för sin del förväntas snarare orkestrering än styrning samt förmåga att finna en balans mellan UFI-verksamhetens olika delverksamheter och uppgifter samt miljöer. Detta förutsätter ett nytt slags balansgång bl.a. mellan det samhällsliga utnyttjandet av UFI-verksamheten och redovisningsskyldigheten och uppbyggandet av dess verksamhetsförutsättningar. Detta sker i en situation, där förändringarna i miljön är snabba, men UFI-verksamhetens samhällsliga och kulturella tidsutsträckning till sin grundläggande karaktär alltjämt är lång.

De fundamentala lösningarna i UFI-verksamheten måste definieras utgående från helheten

Finland har som målsättning att öka utbildnings-, forsknings- och innovationsutgifternas andel till 4 procent av BNP. För forsknings- och utvecklingsverksamhet användes i Finland år 2010 ca 7 miljarder euro, vilket är 185 miljoner euro mer än året innan. Ut-

gifterna antas öka år 2011 med ytterligare ca 180 miljoner euro. Dessutom är regeringens mål att höja finländarna till världens kunnigaste folk fram till år 2020.

Det finländska kompetens- och innovationssystemets funktionsduglighet och konkurrenskraft bildas av talrika olika faktorer. Sådana är bl.a. materiella och immateriella satsningar, tänkesätt, strukturer samt verksamhets- och informationspraxis. I alla dessa har Finland många starka sidor. På senare år har i ökande omfattning kommit till synes också svagheter och oklarhet angående det, huruvida de nuvarande fundamentala lösningarna i innovationssystemet svarar mot de förändrade förhållandena och Finlands ställning som en del av den internationella ekonomiska, teknologiska och kulturella omvärldningen.

Enligt en år 2009 gjord internationell utvärdering av det finländska innovationssystemet har innovationssystemets komplexitet ökat till den grad, att administreringen och styrningen av det har försvårats och serviceförmågan försämrats.⁸⁴ I utvärderingsrapporten föreslogs en grundlig omvärdering av UFI-verksamheten, som skulle omfatta de fundamentala utgångspunkterna, målsättningarna, organiseringen och verktygen i den helhet som UFI-verksamheten utgör.

I mellanutvärderingen av de strategiska centra för spetskompetens och i en färsk utvärdering från Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer (Tekes) understryks behovet av bättre koordinering av politikområdena och den offentliga stödverksamheten, behovet av en klarare definiering av de ansvariga aktörerna samt behovet av att tillägna sig begreppet bred administrering ("broad governance perspective") som utgångspunkt för utvecklandet.⁸⁵ För att man i utvecklingsarbetet inte ska hamna i schema-

⁸⁴ Vouglers, R. (ed.): Evaluation of the Finnish National Innovation System - Full Report. Helsingfors 2009.

⁸⁵ Johan Wallin (ed.), Philip Cooke, Arne Eriksson, Tomi Laamanen and Patrik Laxell: Capabilities for innovation activities. Impact Study. Helsingfors 2012, s. 44, 69-73 samt Kaisa Lähteenmäki-Smith, Petri Uusikylä, Katri Haila, Antti Eronen, Pekka Kettunen: Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Tekes Review 280/2011, s. 47-48.

tiska lösningar, som alltför ensidigt utgår från administreringens eller utvecklandets behov, krävs i förnyelsen av UFI-verksamhetens helhet mångsidigare informationspraxis än tidigare, av det slag som tillämpats i beredningen av framtidsredogörelserna. I stället för en snäv granskning som byggs runt utvecklandets, förnyelsens och redovisningsskyldighetens enskilda poler, måste UFI-verksamheten i framtiden kunna behärskas med breda och mångsidiga förfaranden för deltagande, växelverkan och utprovning, vilka bygger på ett komplexitets- och systemtänkande.

Revisionsverket anser det vara viktigt, att problemen och de starka sidorna i UFI-verksamheten i fortsättningen definieras klara- re än förut utgående från UFI-verksamheten som helhet. Förändringen av UFI-verksamhetens miljö som pågått i decennier, de talrika delreformerna och mångfalden politiska verktyg, de fortgående ekonomiska tilläggs- satsningarna, verksamhetens svaga faktaun- derlag, den ringa redovisningsskyldigheten och bristerna i verktygen för administrering- en av helheten har envar för sig och alla till- sammans hindrat från att se behoven av för- ändring i UFI-verksamheten som en helhet.

För närvarande utgör otillräckligheten för fakta om UFI-verksamheten ett särskilt pro- blem, emedan den lätt upprepas i andra pro- blem och försvårar bemätrandet av dem. Om det finländska innovationssystemets funk- tionsduglighet och konkurrenskraft är det svårt att dra slutsatser, för det finns många indikatorramverk och de är inte kommensu- rabla inbördes (t.ex. IUS, STI, WEF,EIS, CI- VISTI). Till förfogande finns inte enhetliga och tillförlitliga mätare eller utvärderingsfö- rfaranden på internationell nivå, på basis av vilka man som helhet kunde bilda sig en en- hetlig och tillräckligt entydig uppfattning om det finländska kompetens- och innovations- systemets kvalitet. Exempelvis Findikaatto-

ri-databasen, som upprätthålls av statsrådet, täcker för närvarande endast två mätare som direkt gäller F&U-verksamheten, nämligen F&U-satsningarna enligt sektor och paten- tansökningar. Att stärka hanteringen av inn- ovationsnätverkens information är därför ett viktigt område för utveckling i det finländska innovationssystemet.

Finlands Akademi och Tekes har på upp- drag av forsknings- och innovationsrådet be- rett ett förslag till utvärderingsram för mä- tande av forskningens och teknologins sam- hällseliga verkningar. Den är som bäst under fortsatt beredning. Revisionsverket har del- tagit i de högsta nationella revisionsorgani- sationernas samorganisation Intosai:s arbe- te, där man går in för att utveckla interna- tionellt jämförbara indikatorer för olika poli- tik- och verksamhetsområden (Key Natio- nal Indicators). Revisionsverket anser det vara viktigt, att det nationella utvecklandet av indikatorer på verkningar fortsättes. Efter- som verkningsskedjorna och mekanismerna i UFI-verksamheten ofta är mycket långva- riga, bör vid sidan av mätning av verkning- arna utvecklas utvärdering och mätning av mänskligt, institutionellt och annat immate- riellt fakta- och kompetenskapital. Också in- ternationellt sett är vi på detta område först i begynnelsekedet.

Det för Finland vid den internationella ut- värderingen föreslagna omfattande projektet för utvärdering och utvecklande av kompe- tens- och innovationssystemet har hittills inte förverkligats. Revisionsverket anser det vara viktigt att denna övergripande utvärdering görs. Den borde påskyndas också därför, att efter den utvärdering som blev klar år 2009 har världsekonomin råkat in i en omfattande ekonomisk recession, vilket har medfört nya utmaningar och osäkerhetsfaktorer.

En utvärdering av innovationssystemets funktion och dragandet av slutsatser försvå-

ras också av att en del viktiga nationella utvärderingar som direkt berör eller tangerar UFI-verksamheten som bäst är på gång eller ska inledas (SCSK, forskningsinstitut, infrastrukturer, tillståndet för vetenskapen i Finland). På gång är också flera från UFI-verksamhetens synpunkt viktiga sammanfattande program såsom forsknings- och innovationsprogrammet. Statsrådets framtidsredogörelse år 2013 sammanställer och programmerar också i vidare bemärkelse på ett nytt sätt verksamheten hos UFI-finansieringsorganisationerna och de centrala ministerierna. Också framtidsutskottet är centralt med i detta arbete.

Arbetet med att utveckla UFI-verksamheten bygger för närvarande framför allt på utvärderingsverksamhet. Revisionsverket har i sin revision lyft fram problem i F&U-utvärderingsverksamheten, vilka anknyter till oavhängigheten, trovärdigheten och redovisningsskyldigheten.⁸⁶ Uppmärksamhet fästes vid dessa problem också i den internationella utvärderingen av innovationssystemet. Till att sammanföra den forsknings-, föregripnings- och utvärderingsverksamhet som tjänar statsrådet har inrättats en arbetsgrupp som koordinerar statsrådets forsknings-, föregripnings- och utvärderingsverksamhet, och som har till uppgift bl.a. att utarbeta en strategisk forsknings- och utvärderingsplan till stöd för verkställandet av regeringsprogrammet.

Förnyelsen av UFI-verksamheten är otillräcklig

Det finska samhällets förfaranden inom inlärning, kompetens och innovationer har i talrika undersökningar och utvärdering-

ar bedömts som högklassiga också internationellt sett. Enligt undersökningarna är det mänskliga kapital som alstras av den finländska utbildningen och forskningen på internationell toppnivå. Dessutom har bl.a. det etablerade samarbetet mellan de finländska utbildnings-, forsknings- och utvecklingsorganisationerna åstadkommit ett social kapital av god kvalitet i Finland. Enligt Världsbankens bedömningar representerar dessa faktorer ca 2/3 av nationernas tillgångar.

Enligt ett färskt forskningsprojekt är Finlands förmåga att utnyttja det alstrade immateriella kompetens- och kunskapskapitalet emellertid svagare än dess förmåga att alstra det. Det mest problematiska är, att utvecklingstrenderna är sjunkande uttryckligen på de områden av kunskapskapitalet som har de kraftigaste verkningarna på landets ekonomiska tillväxt.⁸⁷ Detta är i färd att leda till att även om Finlands F&U-satsning/BNP alltså är på internationell toppnivå, håller Finlands möjlighet att ta hand om medborgarnas välfärd och de resurser detta kräver på att försvagas. Enligt färsk national-ekonomisk statistik har exempelvis andelen för den högteknologiska exporten fortgående sjunkit och antalet internationella patent har minskat avsevärt på 2000-talet. Detta visar, att man inte har förmått förnya Finlands ekonomi på önskvärt sätt.

Oförmågan att utnyttja den högklassiga utbildningen och forskningen för att skaka om samhällets strukturer och radikalt förnya näringsverksamheten beror givetvis på flera omständigheter. Sannolikt är orsaken snarare svagheter i administreringen och styrningen av UFI-verksamheten än problem i utbildningens, forskningens och innovationsverksamhetens förfaranden som sådana. Att dra en gräns mellan dem är emellertid ofta

⁸⁶ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse F&u-utvärderingsverksamheten (157/2008).

⁸⁷ Pirjo Stähle: Tuotakaaka kansallinen tietopääoma talouskasvua? Tieteessä tapahtuu 4-5/2012, s. 1–2.

svårt. I den internationella utvärderingen av Finlands innovationsverksamhet ansågs aktörernas incitament att alstra internationellt inriktad och nationellt fokuserad forskning och utbildning vara otillräckliga.

Ännu viktigare från verksamhetsförnyelsens synpunkt än detta är, att en del förfaranden i administreringen och styrningen också direkt fördröjer, rentav bromsar en förnyelse av UFI-verksamheten. I de verkstäder som år 2011 ordnades av revisionsverket och Sitra utkristalliserades uppfattningen, att förnyelsen av den finländska UFI-verksamheten fördröjs av intressekonflikter mellan aktörerna, en strävan att undvika ekonomiska och funktionella risker, en grundmurad uppfattning att man går i täten internationellt samt en benägenhet att lägga mer vikt vid ord än handling.

I verkstäderna stärktes också den uppfattningen, att Finland som en grund för nyskapande målsättningar och verktyg framför allt behöver ett nytt slags verksamhetskultur, inte nödvändigtvis nya utvecklingsdokument. Detta innebär öppenhet för nya infallsvinklar, en frigörelse av innovationspotentialen på den offentliga sektorn, starkare kund- och livscykelänkande samt utprovande tanke- och verksamhetsmodeller. På basis av den internationella utvärderingen har också de principiella och praktiska koordinaterna för en förnyelse av UFI-verksamheten förblivit oklart utformade i Finlands nationella innovationsstrategi. Vad siktar man mot, i vilket avseende och hur borde Finland förnyas och i vilket avseende snarare bibehålla än förändras? Enligt utvärderingen gäller oklarheten också för de centrala valen av verktyg. Den finländska innovationsverksamheten har inte förnyats som en medveten och behärskad förnyelse av UFI-verksamheten utan

närmast i enskilda delfrågor, ofta på drift genom små steg och kompromisser.

Inrättandet av de strategiska centra för spetskompetens har stött sig på ett medvetet och planmässigt beslutsfattande. En övergripande helhetsutvärdering av dem görs som bäst och färdigställs före årets utgång. Centra byggdes på traditionella styrkor. På basis av mellanutvärderingen planeras de flesta av programmen på traditionellt sätt, under undvikande av risker och mångvetenskaplighetens utmaningar: "Ur perspektivet för samverkan och uppnående av målsättningar är sådana lösningar motiverade, men närmelesättet är inte särdeles framtidsinriktat eller innovativt".⁸⁸ Motsvarande kritik har förekommit också i fråga om universitetens val av spetsenheter.

De närmaste årens och decenniernas viktigaste enskilda reform av UFI-verksamheten och administreringen av den ingår i förnyelsen av universitetslagen. Universitetens hantering av de viktigaste dvs. mänskliga resurserna höll när lagen trädde i kraft först på att söka sina utgångspunkter och framgick klarare av dokumenten än av verksamhetspraxis.⁸⁹ Den utredning som undervisnings- och kulturministeriet nyligen gett till riksdagen om verkställandet av universitetslagen berättar, att lagreformens verkningar har synts mera i universitetens strategiska ledning än i personalpolitiken. Förvaltningsorganen har omorganiserats och deras verksamhetssätt har förändrats, rektorernas ställning har stärkts och universitetens underenheter har vuxit i storlek. Mindre strategiska inriktningar (1-5 % av årsbudgeten) har gjorts hos största delen av universiteten, samarbetet med intressegrupperna har ökat och det ekonomiska ledarskapet och utgiftsdisciplinen har stärkts.

⁸⁸ Kaisa Lähteenmäki-Smith, Petri Uusikylä, Katri Haila, Antti Eronen, Pekka Kettunen: Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Tekes Review 280/2011, s. 47.

⁸⁹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Behörskandet av universitetens mänskliga resurser (206/2010), samt seminarierapporten Yliopistojen inhimilliset voimavarat – Näkökulmia ja pohdintoja (Serien Statens revisionsverks utredningar 2011).

På personalpolitikens område har arbetsgivarförfarandena stadgat sig. Man har inte vidtagit omfattande uppsägningar, men tjänstgöringsförhållandena för viss tid har inte heller minskat.

På basis av utvärderingsrapporten är personalens åsikter om reformen och universitetens interna förvaltningsförfaranden synnerligen kritiska, men i rapporten avhåller man sig från långt gående slutsatser. Detta är motiverat, för tidpunkten är med tanke på reformens karaktär nog så tidig, och exempelvis råder hos universiteten, som fått större autonomi, inte samförstånd ens om det, vad man borde ha eftersträvat. Ur revisionsverkets synvinkel åskådliggör både de strategiska centra för spetskompetens och universitetsreformen administreringens problem i en situation där det krävs aktiva åtgärder, men den offentliga maktens och politikens roll i sista hand "mellan" marknaden och UFI-aktörerna skulle kräva brådskande precisering (se nedan punkten UFI-verksamhetens resursanvändning bör rationaliseras).

Administreringen av UFI-verksamhetens helhet är bristfällig

Uppbyggandet av UFI-verksamhetens helhet och riktandet av den så att den blir fungerande och samstämmig med samhällsliga behov eller målsättningar sker inte spontant, utan förutsätter administrativa verktyg som stöder detta och upprätthåller helheten. I Finland har man inte gått in för att ge förhållandena mellan utbildnings-, forsknings- och innovationsaktörerna bestämda former och tunga strukturer för samverkan och växelverkan har undvikits. Detta har för ett litet land inneburit många fördelar såsom flexibilitet och låga administrerings- och transaktionskostnader. Problemen i den administra-

tiva modellen har kommit till synes klarare än förut när man gått in för att övergå från vetenskaps- och teknologipolitik till innovationspolitik och vidare till en s.k. omfattande innovationspolitik.

Förskjutningen i politiken förutsätter av UFI-verksamheten förmåga till förnyelse, men också ett faktaunderlag som stöder helheten, administrativa verktyg som skapar helheten och är fungerande samt en tillräcklig politisk vilja. I alla dessa ingår problem som fördröjer och bromsar förändringen. I praktiken kompliceras en breddning av innovationspolitiken också av bl.a. långsamheten i sektorforskningsreformen, fördröjningarna i verkställandet av innovationsstrategin och splittringen i UFI-verksamhetens stödsystem.

På basis av revisionsverkets revision av F&U-utvärderingsverksamheten har den information som berör UFI-verksamheten för närvarande en alltför snäv bas och är splittrad med tanke på beslutsfattandet på politisk nivå. Den information som alstras betonar UFI-aktörernas egna behov eller den styrande förvaltningens interna informationsbehov och praktiska rutiner. Eftersom tillräckliga garantier inte har skapats för alstrande av oavhängig information, är utbudet på sådan för närvarande knappt och påverkas av ekonomiska sparåtgärder. Till underlag för administreringen av UFI-verksamhetens helhet föreliggare för närvarande inte en tillräcklig, täckande och aktuell information, klara institutionella ansvar och säkerställd funktionell kapacitet. Om administreringens förmåga att stöda UFI-verksamhetens helhet finns ändå inte någon övergripande a jour bedömning.

Revisionsverket går inte in för att särskilt bedöma det politiska måluppställandets och viljeskapandets förmåga att stöda UFI-verksamhetens helhet. I de av revisionsverket och Sitra ordnade verkstäderna identifiera-

des som utvecklingsbehov att definiera en vision och göra upp eller skärpa strategin, att utveckla beslutsfattandet och beredningen, att omorganisera utvärderingsverksamheten, att ordna med assistenter på hög nivå åt riksdagsledamöterna och ministrarna i syfte att förbättra utnyttjandet av informationen, samt att återuppliva gemensamma informations- och innovationsfora.

Enligt den internationella utvärderingen är den viktigaste utmaningen för utvecklandet av det finländska innovationssystemet att förbättra administreringen av UFI-verksamhetens helhet. I detta har man hittills inte avancerat särdeles långt. I den lista över utmaningar för innovationssystemet, som gjorts upp av forsknings- och innovationsrådet och som ingår i riktlinjerna för innovationspolitiken åren 2011–2015, talas inte alls om administreringen av helheten. De administrativa frågorna tas endast upp indirekt i riktlinjernas särskilda teman. Också den utredning om verkställandet av den innovationspolitiska redogörelsen som gjorts för riksdagens ekonomiutskott förbigår så gott som helt temat administrering av helheten.

Den politiska styrningen av administreringen (governance) är förenad med frågor, vilka man inte har ägnat uppmärksamhet eller på vilka man inte har funnit klara lösningar. Hanteringen av informationen om politiken har utvecklats, men för samordning av politikområdena och hantering av politikhelheterna har man inte funnit nya slags verktyg. Dessutom har man inte hittills förmått lösa det problem som centralt lyftes fram i den internationella utvärderingen, att finansministeriet har lämnats åsido i utformningen av innovationspolitiken.

Revisionsverket anser det vara viktigt, att man kommer ifrån de bipolariteter som länge hämmat administreringen av UFI-verksamheten, såsom forskning vs. teknologi, redo-

visningsskyldighet vs. utvecklande. I strävan efter detta är det viktigt att undvika alltför tunga och dyra strukturer. Dessutom bör undvikas att den traditionella bipolaritet som bildats av vetenskap och teknologi överförs till en ny dimension (UFI-verksamheten vs. de andra aktörerna).

I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram har som en åtgärd för minskning av hållbarhetsgapet skrivits in en "omorganisering av innovationspolitiken". Med detta hänvisas inte till att påbörja det i den internationella utvärderingen av innovationssystemet föreslagna omfattande övergripande projektet, utan projekt som pågår eller ska påbörjas under regeringsperioden hos enskilda organisationer såsom Finnvera, Tekes, VTT etc.

Man har räknat att termen "innovation" nämns 127 gånger i regeringsprogrammet, och den används i mycket varierande samsammanhang. I forsknings- och innovationsrådets utvecklingsprogram för åren 2011–2015 har gjorts sju linjedragningar vilka karakteriserats som fundamentala val. För det strategiska utvecklandet har utformats 22 principer och i utvecklingsprogrammet har utarbetats åtta principer för utvecklandet av strukturerna. De andliga resurserna i UFI-verksamheten utvecklas enligt sju principer.

Dessa linjedragningar förverkligas med åtgärder av starka ministerier, många självständiga finansieringsorganisationer och de självständiga universiteten samt kommunerna och ett stort antal förmedlarorganisationer. Av detta följer, att det i praktiken torde vara omöjligt att i praktiken behärska utvecklingsåtgärdernas helhet. Det är också synnerligen svårt att utvärdera hur verksamheten har lyckats. En färsk bedömning i en doktorsavhandling berättar, att exempelvis de 70 olika program som riktats till kom-

munerna i praktiken inte kunde påvisas ha haft några som helst verkningar.

Bakom problemen ligger också stелheter i den finländska förvaltningen och verksamhetskulturen som sträcker sig utöver UFI-verksamhetens område. Inom den offentliga förvaltningen försvåras administreringen av UFI-verksamhetens helhet och samverkan mellan aktörerna av ministeriernas och förvaltningsområdenas inbördes och interna silostruktur, en oändamålsenlig inriktning av budget- och ekonomistyrningen ävensom ett stort antal andra etablerade gränslinjer. Mellan den offentliga och den privata UFI-sektorn blir för sin del förhållandet mellan den marknadsbaserade styrningen och annan samhällelig reglering en särskild utmaning för administreringen.

Att utveckla UFI-verksamhetens helhet kräver därigenom i fortsättningen också mer långsiktig uppmärksamhet än tidigare från de högsta beslutsfattarnas sida.

UFI-verksamhetens resursanvändning bör rationaliseras

I revisionsverkets och Sitras verkstäder begrundades resursanvändningen utgående från förutsättningarna för en rationell penninganvändning. Som utvecklingsbehov konstaterades för det första, att den offentliga maktens UFI-uppgifter och styrande roll borde definieras klarare än tidigare. Dessutom borde de fundamentala val som gäller resursanvändningen fås att svara mot den offentliga verksamhetens syfte. För det tredje borde en balans uppnås i användningen av olika finansieringsformer. Dessutom borde programverksamheten rationaliseras.

Enligt revisionsverkets uppfattning borde globaliseringen, den ekonomiska omvälvningen och hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin inte leda till oöverbägda nedskär-

ningar på UFI-verksamhetens område, men inte heller till att UFI-verksamhetens resurser lösgörs från den övriga ekonomiska och samhällelige ramen och utvecklingen. I verkstäderna ansågs, att man i stället för storleken på F&U -satsningarna borde gå vidare till att diskutera det, vilken statens naturliga roll i UFI-verksamheten är, vart satsningarna borde riktas och hur satsningen borde verkställas. I det sistnämnda ingår många svåra frågor såsom det, hurudana transformationer mellan immateriellt kapital (mänskligt kapital, relationskapital, strukturkapital) och annat kapital (penningkapital, fast kapital) som borde gynnas på UFI-verksamhetens område och hur detta från nationalekonomins (produktivitetens synpunkt) centrala men illa kända område borde mätas och utvecklas.

Enligt den internationella utvärderingen fanns i Finland år 2009 i användning över ettusen innovationspolitiska instrument, flera hundra offentliga organisationer och program samt tusentals tjänstemän i dagliga kontakter till företagen. Detta har samtidigt lett till att stödsystemens tillgänglighet har försvagats och till att flera olika stödformer skrapats ihop för samma verksamhet, till "forumshopping".

Vid revisionsverkets revisionen har konstaterats samma fenomen. Organisationernas, myndigheternas, stödsystemens och de övriga instrumentens uppgifter och ansvar är ofta diffusa och överlappande. Dessutom är exempelvis i den synnerligen omfattande programverksamheten inte i användning ett förfarande, där de olika åtgärdernas behövlighet och meningsfullhet skulle utvärderas särskilt också ur helhetens synvinkel.

Från statsekonomins synpunkt har politikstyrningen av UFI-verksamheten ändra fram till den senaste tiden varit svag och kontaktytorna mellan UFI-politikens och finanspolitikens aktörer små. Detta har syntts också i det, att utvärderingen och föregripandet av

åtgärdernas statsfinansiella verkningar är bristfälliga på alla nivåer av administrering av UFI-verksamheten. På senare tid har man gått in för att stärka kontakterna mellan finans- och innovationspolitiken. Som bäst är anhängig en på den omfattande innovationspolitiken grundad förändring, där man vid sidan av utbudsinitierade stöd på basis av 2012 års rambeslut inför nya instrument: T&U skatteincitamentet, skatteincitamentet för kapitalinvesteringar, förhöjningen av den antagna anskaffningsutgiften vid privata kapitalinvesteringar till 50 %.

Splittningen i helheten utökas för sin del av EU:s åtgärder. Enligt en färsk bedömning förekommer i EU på området för innovationsverksamhet över 2 000 kluster, 70 olika nationella politikområden och hundratals regionala program.⁹⁰

Att rensa upp bland stödsystemen, instrumenten och processerna är desto viktigare, emedan utvärderingen av den finländska UFI-verksamhetens resultat och verkningar har framskridit långsamt vid en internationell jämförelse. Vid revisionsverkets revision framgick, att i en jämförande analys som omfattade 21 OECD-länder var Finland den enda staten, där i de huvudsakliga ändamålen med och motiven för utvärdering av F&U-verksamheten helt saknas ansvarsåläggande och effektivitet (accountability and efficiency).⁹¹ Visserligen har efter revisionen utvecklingsarbetet fortsatt på detta område.

Källor:

Antti Hautamäki, Kaisa Oksanen: Suuntana innovaatiokeskittymä. 2012, s. 69. Jyväskylän universitet, Agora Center.
Kaisa Lähteenmäki-Smith, Petri Uusikylä, Katri Haila, Antti Eronen, Pekka Kettunen:

Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation. Tekes Review 280/2011.

Elise Ramstad: Innovation generating model – Simultaneous development of work organization and knowledge infrastructure. Tykes report 65, 2009.

Pirjo Ståhle: Tuottaako kansallinen tietopääoma talouskasvua? Tieteessä tapahtuu 4-5/2012, s. 1–2.

Arbets- och näringsministeriet: Julkisen kasvurahoituksen ja yritystukijärjestelmän kehittämisen. Utredningsmannens rapport. Arbets- och näringsministeriets publikation 29/2010, Helsingfors 2010.

Statens revisionsverk: Effektivitetsrevisionsberättelse 157/2008 F&U-utvärderingsverksamheten.

Statens revisionsverk: Effektivitetsrevisionsberättelse 206/2010 Behärskandet av universitetens mänskliga resurser.

Statens revisionsverk: Utredning 2012. Yliopistojen inhimilliset voimavarat – Näkökulmia ja pohdintoja 2010-luvun alussa.

Vouglers, R (ed.): Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report. Helsingfors 2009.

Johan Wallin (ed.), Philip Cooke, Arne Eriksson, Tomi Laamanen and Patrik Laxell: Capabilities for innovation activities. Impact Study. Helsingfors 2012.

⁹⁰ Antti Hautamäki, Kaisa Oksanen: Suuntana innovaatiokeskittymä. 2012, s. 69. Jyväskylän universitet, Agora Center.

⁹¹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse F&U-utvärderingsverksamheten (157/2008), s. 181–182.

7 En lagstiftning av god kvalitet som en del av det statsfinansiella beslutsfattandet

Slutledningar och ställningstaganden

Som sitt centrala budskap till riksdagen hänvisar revisionsverket till sina tidigare observationer angående en lagstiftning av god kvalitet.⁹² I förverkligandet av de principer för en god författningsberedning som angett i handlingsprogrammet för bättre reglering finns det alltså rum för förbättring.

För det första lämnar lagstiftningen och dess centrala begrepp rum för tolkningar, vilket är ägnat att leda till extra kostnader och med tanke på medborgarnas jämlikhet problematiska situationer. För det andra råder alltså brister i den grundläggande bedömningen av olika regleringsalternativ när lagstiftningsreformer bereds, låt vara att rörelseutrymmet för detta exempelvis i regeringsprogrammet är litet. För det tredje återkommer som en tredje central omständighet problem i anknytning till bedömningen av verkningarna, i synnerhet till dessas skrala faktaunderlag samt avsaknaden av en systematisk uppföljning av verkningarna.

Utmaningar för den finländska lagstiftningspolitiken är att i praktiken förverkliga en reglering av mindre volym men av bättre kvalitet, att utveckla bedömningarna av lagstiftningens konsekvenser samt att förverkliga en säker och effektiv informationsförvaltning.⁹³ Som en positiv omständighet bör märkas, att man har försökt svara på dessa utmaningar i form av utvecklingsprojekt.⁹⁴ Fram-

steg har gjorts i skapandet av förutsättningar för en lagstiftning av god kvalitet och författningsledningen av ministerierna har avancerat. Också den nuvarande regeringens lagstiftningsplan har bättre än tidigare knutits till regeringsprogrammet och dess centrala tyngdpunktsområden.

Med hänvisning till de magra resultaten av tidigare utvecklingsprojekt är det ändå skäl att vid slutförandet av projektet fästa särskild uppmärksamhet vid att skapa ett ärendehanteringssystem på statsrådets nivå till stöd för författningsberedningen och verkställandet av lagstiftningen.⁹⁵ Ett viktigt utvecklingsobjekt är också uppföljningen av lagens verkställande och verkningar. Ju osäkrare en lags verkningar kan uppskattas på förhand, desto viktigare är det att organisera en omsorgsfull uppföljning i efterhand av verkningarna.

En förutsättning för en lagstiftning av god kvalitet är, att den förmår styra verksamheten i den riktning lagstiftaren önskar. I en lagstiftning av god kvalitet är det också fråga om det, att målsättningarna är realistiska i förhållande till de tillbudsstående resurserna. När lagstiftning bereds och beslut fattas om den bör allt större uppmärksamhet ägnas åt två omständigheter: lagstiftningens innehållsliga klarhet och de resurser som implementeringen av lagen kräver. Om resurseringen av verkställigheten inte uppmärksammas tillräckligt i lagens beredningsskede, blir de myndigheter som verkställer la-

⁹² B 17/2011 rd. Statens revisionsverks årsberättelse om sin verksamhet till 2011 års riksdag.

⁹³ Statens revisionsverks utredning 5/2011. Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste.

⁹⁴ Det centrala verktyget här är de förfaranden som anges av projektet "Smidigare lagberedning" se JM:s publikationer 39/2011: Bättre lagstiftning genom processmodell. III mellanrapporten för projektet Smidigare lagberedning.

⁹⁵ Se också Statens revisionsverks utlåtande om mellanrapporten. Dnr. 303/31/2011.

gen tvungna att prioritera sina verksamheter och i värsta fall rentav försumma skyldigheter som har föreskrivits för dem.

Lagstiftningens kvalitet som revisionsobjekt

I regeringens propositioner uppskattas vanligen det, hur den nya lagstiftningen inverkar exempelvis på kommunernas och statens ekonomi samt på myndigheternas eller andra organisationers uppgifter. Enligt anvisningarna om utarbetande av regeringens propositioner hör till bedömningen av konsekvenserna, att man konkret och så realistiskt som möjligt bedömer också det, hur lagstiftningen inverkar på verksamheten och arbetsbilderna för dem som verkställer den på gräsrotsnivån.

Man hamnar i en regleringsspiral och splittrad lagstiftning, om en illa skriven lag måste korrigeras eller preciseras flera gånger. Detta leder till extra arbete både hos ministerierna och i riksdagen, och verkningarna sträcker sig också till verkställandet och medborgarna. Samma följd har delreformer samt lagstiftning för viss tid och av experimentkaraktär. Riksdagen borde kunna koncentrera sig på att stifta lagar och inte på att korrigera lagtekniska brister.

Bilden av kvaliteten för lagstiftningsberedningen exempelvis vid social- och hälsovårdsministeriet visar sig i en något positivare dager än man hade kunnat sluta sig till på förhand. Även om man inte alltid i det vardagliga beredningsarbetet uppnådde idealtillståndet enligt beredningsanvisningarna, kan beredningsprocessen hos ministeriet

ändå anses uppfylla de grundläggande kraven: beredningsorganisationen och planeringssystemet är fungerande, och det förekommer inte brister i sakkunskapen och insiktarna. De instruktioner om utarbetandet som är i användning är kvantitativt och kvalitativt tillräckliga.

Problemen anknöt närmast till beredningens resurser, prioriteringen av dem samt tidtabellerna. Rum för förbättring finns också i täckningsgraden för lagförslagets motive-ringar, i klarläggandet av grundlagsenligheten och i bestämmelserna om ikraftträdande. I synnerhet i beredningen av omfattande tväradministrativa lagförslag är det nödvändigt att skapa mer transparenta förfaranden för en genuin samordning av skilda ministeriers och intressegruppers åsikter. En viktig och mervärde alstrande roll i förbättrandet av lagstiftningens kvalitet har också justitieministeriets laggranskningsenhet, men enligt iakttagelser vid revisionerna av dess resurser och riktandet av dem har den för närvarande inte förutsättningar att klara av alla sina uppgifter.

Revisionsverkets slutledningar och ställningstaganden baserar sig på effektivitetsrevisioner vilka har gällt barnskyddet, lagberedningsprocessen på ministerienivå samt funktionsdugligheten för regeringens lagstiftningsplan samt på den finanspolitiska granskningen av tillförlitligheten för de uppgifter som getts åt riksdagen i riksdagshandlingarna om de finansiella stabiliseringsåtgärderna på euroområdet.⁹⁶ I anslutning till revisionerna har också klarlagts den roll som innehas av laggranskningen vid justitieministeriet.

⁹⁶ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelser 6/2012. Barnskyddet, Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet 12/2012, samt berättelsen i förberedelsestadiet Regeringens lagstiftningsplan. Statens revisionsverks finanspolitiska granskning Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaustjärjestelyistö, SRV dnr. 163/51/2012, en delrapport om granskningen har publicerats i revisionsverkets särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse och statsbokslutet för år 2011, B 14/2012 rd, s. 21–22 och s. 28–38.

Lagstiftningen har skrivits onödigt vagt

Barnskyddslagen (417/2007) är omfattande, och regeringens proposition (RP 252/2006 rd) med förslag till den är ett dokument på över 200 sidor. Revisionen visade, att en del av lagparagraferna hade skrivits alltför vagt, varför tolkningen av hur paragrafen ska tolkas har måst tas fram ur regeringens proposition. Också regeringens proposition har på många ställen skrivits oklart, varvid paragrafens innehåll till väsentliga delar bestäms på basis av den tolkning som lagens tillämpare gör. Detta främjar inte ett jämlikt bemötande av barnskyddsklienterna.

Problem som anknyter till språket och lagtekniska detaljer i barnskyddslagen framkom exempelvis i 77.3 § som behandlar medel för eget hushåll. Enligt paragrafen har det organ som ansvarar för socialvården rätt att besluta om tidpunkten för utbetalning av medel för eget hushåll, men i regel ska de ges ett barn eller en ung person som håller på att bli självständig när eftervården avslutas eller av särskilda skäl senast när den unga personen fyller 21 år. Bestämmelsen möjliggör en tolkning, enligt vilken åt alla som övergår till eftervård har på kontot för pengar för eget hushåll reserverats en viss mängd pengar, med vilken finansieras utgifter som är förenade med eget hushåll. Enligt revisionen är emellertid så inte fallet i praktiken. Sannolikt avses med bestämmelsen närmast utbetalning och överlåtelse av medel för eget hushåll som samlats av barnets eller den unga personens egna medel, och inte medel för eget hushåll som betalas av kommunen.

När man talar om medel för eget hushåll generellt som medel för eget hushåll, eller inte särskilt betonar, att det är fråga om medel för eget hushåll som betalas av kommunen, sammanblandas två klientgrupper med varandra. Den ena gruppen utgörs av

ungdomar, hos vilka har kunnat samlas rentav rikliga medel av egna inkomster, medel eller tillgångar, och vilkas användning socialarbetarna övervakar så länge eftervården pågår. Den andra gruppen utgörs av unga, vilka inte har tillräckligt eller alls medel för eget hushåll. I fråga om dessa ungdomar säkerställer socialarbetarna, att de medel för eget hushåll som betalas av kommunen används planmässigt (enligt klientplanen) och ändamålsenligt för av socialarbetarna godkända utgifter vilka stöder och främjar utvecklingen till självständighet.

Motsvarande problem och exempel som anknyter till lagen om klientavgifter har behandlats i kapitel 4.3 (Barnskyddet).

I samband med lagändringar övervägs andra regleringsalternativ inte tillräckligt

Barnskyddslagen har varit i kraft i drygt fem år. Under denna tid har man redan hunnit göra 11 ändringar i barnskyddslagen. Alla lagändringar har inte nödvändigtvis behövts. Enligt iakttagelserna vid revisionen förefaller exempelvis den lagändring (1380/2010) som har trätt i kraft i början av år 2011 inte att ha förändrat på praxis i öppenvården eller heller ha garanterat tillgängligheten för öppenvårdens service åt barnskyddsklienten eller hans eller hennes familj. Enligt revisionen har arbetarna i barnskyddet alltid strävat till att erbjuda klienterna alla de tjänster vilka de har betraktat som nödvändiga. De börjar inte a priori överväga tjänster, som kommunen inte har att erbjuda.

Ändringen av 36 § i barnskyddslagen är ett exempel på hur man när lagändringar görs begär utlåtanden från olika instanser, men inte beaktar de lämnade utlåtandena i det

slutliga lagförslaget. Exemplet visar också, att man när lagändringar görs inte överväger det om lagändringen är motiverad eller vilka de andra regleringsalternativen eventuellt vore. Man kunde t.ex. överväga om lagen alls ska ändras eller om man kunde få samma slutresultat med en förordning, instruktion, rekommendation eller med öronmärkta statsandelar? Ett övervägande av regleringsalternativen kunde leda till att syftet med reformen kunde uppnås med mindre administrativa kostnader och lättare styrningsverktyg.

De resurser som implementeringen förutsätter bedöms inte tillräckligt grundligt

I regeringens proposition till ny barnskyddslag⁹⁷ ansågs att det var fråga om en precisering av den tidigare lagen. Till följd av detta ansågs att verkställandet av nya uppgifter inte förutsatte nämnvärda tilläggsresurser av kommunerna. Inställningen var att de nya uppgifterna huvudsakligen kan utföras med existerande resurser. Dessutom var den i regeringens proposition framförda uppskattningen av de tilläggskostnader som verkställandet av lagen medför synnerligen grov.

En väsentlig förutsättning för att barnskyddslagens syften ska uppnås är att barnskyddsarbetet har en tillräcklig personal. I regeringens proposition baserade sig uppskattningarna av behovet av ett ökat antal socialarbetare i öppenvården närmast på att behovet av barnskydd bör utredas inom fastställd tid. När man uppskattade behovet av att öka antalet socialarbetare i öppenvården beaktade man emellertid inte, hurudana

verkningar den nya barnskyddslagens betoningar av planmässigt och målinriktat arbete har på det arbete som utförs av socialarbetarna i öppenvården. Om man i regeringspropositionens uppskattningar av behovet av ytterligare personal hade beaktat den arbetstid som åtgår till indirekt klientarbete samt barnens, de ungas och familjernas olika behov, hade personalbehovet sannolikt varit större än vad det antogs vara,

Redan när den nuvarande lagen stiftades var man medveten om att socialarbetarresurserna i barnskyddet är otillräckliga i förhållande till målsättningarna, men trots detta ålades med den nya lagen socialarbetarna i öppenvården alltför nya skyldigheter. De problem som har orsakats av detta har behandlats i kapitel 4.3 (Barnskyddet).

Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet är mestadels fungerande

Syftet med den revision som hänförde sig till författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet var att utvärdera, hur de olika delområdena av författningsberedningen vid ministeriet fungerar i praktiken. Som huvudfråga vid revisionen klarlades, huruvida social- och hälsovårdsministeriet i sitt beredningsarbete följer de av statsrådet definierade principerna för god författningsberedning. Revisionen bestod av tre delar. I den första delen fokuserades på det, om författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet har letts systematiskt och i enlighet med givna målsättningar. I den andra delen fördjupades perspektivet med en case-granskning och i den tredje delen utvärderades författningsförslagets funktions-

⁹⁷ RP 252/2006 rd.

duplighet ur riksdagsbehandlingen och beslutsfattandets synvinkel.

På basis av revisionen är helhetsbedömningen av författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet tämligen positiv. Författningsarbetet vid ministeriet är krävande, för lagstiftningen på förvaltningsområdet har betydande inverkningspåverkan på medborgarna, statens och kommunernas ekonomi samt arbetsmarknadens parter. Den lagstiftning som bereds samt förfaringsätten i beredningen avviker från varandra mellan ministeriets olika avdelningar. Detta försvårar arbetet med att leda författningsberedningen. Av processhanteringen vid beredningen fick man emellertid en fungerande och icke-byråkratisk helhetsbild. Dessutom fungerar man vid ministeriet a priori i enlighet med de principer som statsrådet och justitieministeriet har definierat om en god författningsberedning.

De viktigaste bristerna i beredningsprocessen anknyter till de tillbudsstående personresurserna och knappheten på tid. Beredarna upplever ofta att mängden för den lagstiftning som ska beredas är alltför stor och tidtabellerna alltför strama. Tidtabellerna beror i stor utsträckning på regeringsprogrammet, som fastslår merparten av de lagförslag som ska beredas under regeringsperioden. Utöver regeringsprogrammet tillkommer dessutom för att utföras andra uppdrag utanför planen. Ministeriets ledning borde därför ägna uppmärksamhet åt att de uppdrag som tillkommer utanför det planerade beredningsarbetet tilldelas tillräckliga personresurser och en rimlig tidtabell. Detta är av vikt både med tanke på beredarnas orkande och arbetets kvalitet.

Vid ministeriet har man systematiskt utvecklat förutsättningarna för en god författningsberedning på olika sätt, bl.a. genom att stöda utarbetandet av bedömningarna av

konsekvenserna. Oftast stöds beredaren av ett arbetspar eller en arbetsgrupp. Å andra sidan får beredarna inte alltid tillräckligt stöd av sina närmaste förmän för beredningsarbetets framskridande och innehållsliga linjedragningar. Det vore möjligt att ytterligare förbättra stödet genom att i alla beredningsarbetets skeden utöka medverkan från de chefers sida som styr beredningen.

Vid revisionen framgick, att de program som används för att administrera de dokument som uppkommer vid författningsberedningen inte stöder beredningsarbetet vid ministeriet tillräckligt. I fortsättningen borde målsättningen vara ett för statsrådet enhetligt ärende- och dokumenthanteringssystem till stöd för beredningen och verkställandet av lagstiftningen. Också utnyttjandet av ministeriernas externa webbsidor för informera om författningsprojekten borde vidareutvecklas.

Vid revisionen observerades, att de anvisningar som riktats till lagberedarna stöder utarbetandet av regeringspropositionerna framställningstekniskt och -systematiskt. Även om anvisningarna förbättrar propositionernas läsbarhet och konsekvens, är de endast en del av en god författningsberedning. Ofta anknyter problemen i beredningen av propositionen eller dess innehåll inte till anvisningarna eller följandet av dem, utan till den komplexa naturen för ministeriets verksamhetsmiljö och därmed förenade politiska betoningar. När man bedömer författningsberedningens och själva författningens kvalitet bör man därför alltid beakta också hur komplext verksamhetsfältet är samt den politiska styrningen av de ärenden som bereds.

Lagstiftningen bör utgöra en lagtekniskt, innehållsligt och till sina verkningar helgjuten och konsekvent helhet. Detta är en särskild utmaning på social- och hälsovårds-

ministeriets förvaltningsområde på grund av det stora antalet lagförslag, lagstiftningens splittring samt att författningarna befinner sig i ett ständigt tillstånd av förändring.⁹⁸ Enligt iakttagelserna vid revisionen har på riksdagarna 2007–2010 klart över hälften av regeringens propositioner godkänts oförändrade. Som helhet betraktat var ändringarna små, låt vara att i enskilda fall yppades också betydande behov av korrigerings. Lagförslagets tekniska och övriga problempunkter har oftast varit förenade med omfattande propositioner. Utskottsråden vid riksdagen ansåg ändå att lagberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet är tämligen god.

Observationerna vid revisionen visar, att i en del av de lagförslag som beretts av social- och hälsovårdsministeriet saknas motiveringar eller de är inte täckande. I en del fall har motiveringar åter framförts, men i dem har förekommit fel eller de har varit missledande. Motiveringarna är särskilt viktiga redan av den anledningen att man i författningsberedningen och riksdagsbehandlingen ska kunna bedöma behovet av reglering realistiskt. Centrala frågor borde inte få bli oreglerade i lagförslagen.

I författningsberedningen bör därtill ägnas uppmärksamhet åt lagförslagets samt den gällande lagstiftningens grundlagsenlighet samt vid stadgandena om ikraftträdande och motiveringarna till ordningen för stiftandet. Också i bedömningarna av verkningarna finns rum för förbättringar. De borde göras omsorgsfullt och heltäckande med beaktande av osäkerhetsfaktorerna.

Riksdagen har som lagstiftare och högsta statsorgan en på grundlagen baserad rätt att få tillförlitliga och tillräckliga täckande upp-

gifter för sitt beslutsfattande. Detta förverkligas, när riksdagen får en för lagstiftningsmakten och överväganden av alternativ behövlig rättvisande bild av sakhelheten och de omständigheter som inverkar på beslutsfattandet. Dessa uppgifter bör riksdagen få av motiveringarna till regeringens proposition.⁹⁹ Omständigheter som inverkar på sakhelheten och beslutsfattandet är också regleringens verkningar och alternativ.¹⁰⁰

Om man vid utskottsbehandlingen blir tvungen att avsevärt rätta till lagtekniska fel och andra brister i lagförslagen, överflyttas tyngdpunkten i behandlingen av lagförslagen från stiftande av lag till en fortsatt beredning. Vid ministeriet bör man därför sörja för en tillräcklig resursering och för att kunskan- det inriktas på problemområdena i författningsberedningen. Vid sidan av utvecklandet av tjänstemannaberedningen bör också ministeriets politiska ledning förbinda sig till ett öppet beredningssätt samt ge framför allt beredningens slutskede tillräcklig arbetsro. Vid revisionen uppmärksammades också det, att riksdagen bör ges tillräcklig tid för behandling av lagförslagen och att lagförslagen bör ges som helheter.

Nyttan av regeringens lagstiftningsplan för en bättre lagstiftningspolitik syns inte ännu

Syftet med revisionen av regeringens lagstiftningsplaner är att klarlägga om man med lagstiftningsplanerna har lyckats förbättra författningsberedningens och lagstiftningens kvalitet. Vid revisionen ägnas uppmärksamhet åt planens beredning, dess

⁹⁸ Samma utmaning har framkommit även i fråga om utlänningslagen, se Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Arbetsrelaterad invandring 13/2012).

⁹⁹ Riksdagens revisionsutskotts betänkande ReUB 4/2012 rd, s. 9.

¹⁰⁰ Med anvisningar om bedömning av konsekvenserna av författningspropositioner och den i dem förutsatta mångsidiga bedömningen av konsekvenserna och granskningen av alternativ går man in för att tillgodose riksdagens informationsbehov, se Statsrådets anvisningar om bedömning av konsekvenserna av författningspropositioner, justitieministeriets publikation 2007:6.

innehåll och strategiska kopplingar samt åt planens verkställighet och realisering.

Enligt observationerna vid revisionen utvaldes de lagstiftningsprojekt som ingick i 2007 års lagstiftningsplan slumpmässigt och exakt klarhet om planens målsättningar och sätten för dess uppföljning fanns inte. En konkretisering av 2006 års principer för god författningsberedning i lagstiftningsplanen lyckades inte. Användning av abstrakt och delvis inkonsekvent terminologi för uttryckande av både principerna och de författningspolitiska åtgärderna har försvagat förutsättningarna för en bättre kvalitet i lagstiftningen. Dessutom betonas i åtgärdskraven deras fördelar medan kostnaderna och andra nackdelar hamnar i skuggan. Ett tänkesätt kostnad-nytta har saknats. Positivt är det, att den administrativa börda som orsakas av lagstiftningen har ägnats uppmärksamhet i planen, låt vara begränsat så, att den inte har omfattat alla av lagstiftningen beroende kostnader som inverkar på den ekonomiska tillväxten och den internationella konkurrenskraften.

Särskild uppmärksamhet ägnades vid revisionen åt oklarheten i och inkommensurabiliteten för de urvalskriterier med vilka de projekt som särskilt skulle följas upp togs in i planen. Exempelvis skatteförfattningar förekom inte alls bland de utvalda projekten, trots att man åtminstone utgångsmässigt kunde anta dem vara av samhällelig och ekonomisk betydelse. I valet av författningsprojekt syntes inte heller klart någon koppling till de i regeringsprogrammet överenskomna politikprogrammen och till ämnesområdena för särskild uppföljning, varvid möjligheten att använda lagstiftningsplanen som ett verktyg för genomförande av regeringsprogrammet haltar.

I de lagstiftningsprojekt som ingått i 2007 års plan har också förekommit rätt mycket lagtekniska och rentav till grundlagen an-

knutna statsförfattningsrättsliga problem-punkter, som man i varierande utsträckning haft att korrigera under riksdagsbehandlingen. Uppgifter av typen laggranskning hör emellertid inte till riksdagsbehandlingen.

Vid revisionen framkom också betydelsen av uppföljning av lagstiftningens konsekvenser, särskilt när det gäller lagstiftning av ett nytt slag. De väsentligen avvikande åsikter som framförts om en reforms verkningar när lagar bereds är en bärande - men ingalunda enda - motivering till att ordna uppföljningen. Det är bra att utforma uppföljningens organisering och utförande i praktiken redan i lagförslagets motiveringar. Det bör märkas, att även om 2007 års projekt karakteriserades som projekt som särskilt skulle följas upp, följde man ändå inte effektivt upp deras realisering. Detta undergräver lagstiftningsplanens trovärdighet. Samma inverkan har haft, att dessa författningsprojekt inte alltid har hållit tidtabellen.

I fråga om 2011 års plan var situationen i många avseenden bättre, men också där var anknytningen till projektet Smidigare lagberedning och dess förfaringsätt oklar. Ett klart framsteg jämfört med 2007 års plan var, att de lagstiftningsprojekt som togs in i planen var från alla tre tyngdpunktsområden i statsminister Katainens regeringsprogram.

Enligt revisionen har justitieministeriets laggranskningsenhet uppgifter med att följa upp bedömningarna av lagstiftningens konsekvenser och anvisningarna om författningsberedning, vilka den inte förmår klara med nuvarande resurser. I den arbetsordning för justitieministeriet, som trätt i kraft i mars 2012, har laggranskningens uppgifter avgränsats. Numera ska laggranskningen kontrollera, att regeringens propositioner till sin struktur iakttar de instruktioner som har getts av statsrådet.

Bättre kvalitet med laggranskning och samarbete

Utgångspunkten för utredningen av laggranskningens funktionsduglighet var 30 § i reglementet för statsrådet, enligt vilken ett förslag till lag eller förordning skall sändas till justitieministeriet för granskning. Brådskande författningsförslag behöver emellertid inte granskas (skyndsamhets-skäl). Ett förslag till förordning behöver inte heller sändas för granskning, om ärendet är av ringa allmän betydelse (obetydlig-hets-skäl). Vid justitieministeriet sköts granskningen av laggranskningssenheten, vars ändamål är att granska de sätt på vilka författningen har skrivits. Laggranskningssenhetens verksamhet har således ett direkt samband med lagstiftningens kvalitet. Syftet med utredningen var att undersöka hur 30 § i reglementet för statsrådet tolkas i praktiken. Dessutom klarlades eventuella förslag till utvecklande av bestämmelsens innehåll och därigenom laggranskningssenhetens verksamhet.

Materialet vid utredningen av de regeringspropositioner som laggranskningssenheten granskat åren 2009 och 2010 samt de vid laggranskningssenheten uppgjorda förteckningarna över granskade lagar och förordningar som publicerats i Finlands författningssamling. I fråga om antalet granskade och icke granskade författningar var intervallet vid utredningen 2007–2010. Dessutom utnyttjades i utredningen intervjuer med laggranskningssenhetens personal samt förfrågningar som riktades till lagberedarna vid ministerierna.

Att författningsförslagen underställs granskning är huvudprincipen i 30 § i reglementet för statsrådet, varför att avstå från granskningen borde utgöra undantaget. Enligt statistik som utarbetades vid utredningen

hade 86 procent av de lagar som publicerats under valperioden 2007–2010 underställts granskning vid laggranskningssenheten. Av förordningarna utgjorde motsvarande andel endast 26 procent. Granskandet av förordningar kan specificeras ännu exaktare: statsrådets förordningar 48 procent, republikens presidents förordningar 19 procent samt ministeriernas förordningar 16 procent. Förslag till förordningar granskades således i betydligt mindre omfattning än lagförslag. Av de författningar som inte granskats kunde man på basis av statistiken namnge två typfall. För det första lämnades över 50 procent av de lagar som gällde försättande i kraft av internationella fördrag (blankettlagar) samt övriga lagar som gällde internationella fördrag utan granskning. Av budgetlagarna lämnades i genomsnitt 20 procent utan granskning.

Av svaren på förfrågningarna framgick, att skyndsamhets- och obetydlig-hets-skälet tolkas snävt. Skyndsamhets-skälet har tillämpats exempelvis på en del av budgetlagarna. De författningsförslag som ska behandlas i samband med budgetförslaget åstadkommer stockning både hos översättningstjänsterna och laggranskningssenheten, varvid man inte hinner låta granska alla författningsförslag. Obetydlig-hets-skälet åter har tillämpats i fler situationer. För det första har förändringar av teknisk natur i förslagen till lag och förordning varit en motivering till att avstå från granskning. För det andra sänds blankettlagar och -förordningar i allmänhet inte till laggranskning på grund av ärendets ringa betydelse. För det tredje ansågs av ministeriernas förordningar en del vara av ringa betydelse, varför de i allmänhet inte granskades.

Som resultat av utredningen kan konstateras, att 30 § i reglementet för statsrådet inte tillämpas så täckande som paragrafens ordalydelse skulle förutsätta. För att laggranskningssenhetens resurser skulle allokeras ef-

ektivare, kunde därför obetydlighetsskålet enligt utredningen ändras så, att det förutom förslag till förordning skulle inkludera också blankettlagar samt lagar som gäller tekniska förändringar. Det vore också bra att i paragrafen ta in ett särskilt omnämnande av ministeriernas förordningar. Huvudregeln kunde vara, att ministeriernas förslag till förordning inte behöver sändas till laggranskningsenheten. Endast principiellt betydelsefulla förordningar av ministerier skulle sändas för granskning. Laggranskningen skulle sålunda också i fortsättningen bedöma hur korrekt en föreslagen lag eller förordning är också med hänsyn till den hierarkiska naturen för författningarnas nivå, vilken framgår av 80 § i grundlagen.

Dessutom kunde man i laggranskningsenhetens verksamhet ägna mer uppmärksamhet åt förgranskningen dvs. av laggranskningsenheten given rådgivning före man låter granska det egentliga författningsförslaget. Förgranskningen underlättar den egentliga granskningen, vartill exempelvis vid fall av trepartsförhandlingar förgranskningen är den tidpunkt, då man ännu kan ta befattning med problematiska punkter i författningsförslaget. Också i utskottsbehandlingskedet vore det motiverat att utöka kontakten till laggranskningsenheten i sådana fall, där ändringar görs i lagförslagen.

Vid utredningen observerades att man vid ministerierna värdesätter den granskning av författningsförslagen som gör av laggranskningsenheten och att man förhåller sig seriöst till laggranskarnas ändringsförslag. Förutom att laggranskningsenheten sörjer för hela författningsmiljöns helgjutenhet och kohesion, fungerar laggranskarna också som testpersoner i fråga om författningsförsla-

gens begriplighet, för laggranskarna är inte egentliga sakkunniga vad författningsförslagets substans beträffar. På basis av utredningen kan sammanfattningsvis konstateras, att den granskning som görs av laggranskningsenheten har en direkt förbättrande effekt på författningarnas kvalitet, för i det sedvanliga lagberedningsarbetet vid ministerierna förmår man inte utveckla den lagtekniska sakkunskap som laggranskningsenheten besitter.

Vid de effektivitetsrevisioner och granskningar av finanspolitiken som gjorts av revisionsverket har även mer generellt framstått betydelsen av samarbete mellan de olika yrkesgrupperna inom ministerierna och samarbete mellan ministerierna för kvaliteten i lagberedningen och den därmed förenade bedömningen av konsekvenser. Betydelsen av författningsledning samt samarbete mellan och inom ministerierna med tanke på lagstiftningens kvalitet har tangerats bl.a. vid den granskning av författningsledningen som ingick i revisionen av styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde samt i den granskning av finanspolitiken som gällde tillförlitligheten för de uppgifter som getts åt riksdagen i riksdagshandlingarna om åtgärderna för tryggnad av den finansiella stabiliteten på euroområdet.¹⁰¹

Med författnings- och allmän ledning inom och mellan ministerierna samt med adekvata resurser och realistiska tidtabeller skapas förutsättningar för ett samarbete som förbättrar kvaliteten. Att kompetensen på olika områden sammanförs är särskilt viktigt för en god bedömning av konsekvenserna. I de ärenden som anknyter till Europeiska unionens lagstiftning och verksamhet är det

¹⁰¹ Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse Styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde (234/2011).

nödvändigt att se konsekvensbedömningen som en fortsättning på den i grundlagens 96 och 97 § föreskrivna konsekvensbedömning som ska presenteras i EU-baspromemorior i samband med behandlingen av unionsärenden. I den konsekvensbedömning som avser beredningen av den nationella lagstiftningen och verkställandet av EU-förpliktelser är det exempelvis motiverat att komplettera och fördjupa de konsekvensbedömningar som redan har presenterats i förfarandet för behandling av unionsärenden. I mån av möjlighet lönar det sig också att i konsekvensbedömningen använda sig av samma grundläggande dispositioner och faktastrukturer.

Det är väsentligt att man både i förfarandet för behandling av unionsärenden och i den nationella lagberedningen förmår för riksdagens beslutsfattande och övervägande av alternativ lämna en rättvisande bild av omständigheter och verkningar som är viktiga med tanke på ärendet. Enligt observa-

tionerna vid revisionen förbättrar ett välordnat samarbete inom och mellan ministerierna klart lagberedningens och lagstiftningens kvalitet, i synnerhet vid författningsprojekt som gäller frågor vilka innebär komplicerade konsekvensbedömningar och sträcker sig över flera rättsområden. Enligt revisionsverkets iakttagelser har man exempelvis vid finansministeriet med internt samarbete mellan olika sakkunniga samt med samarbete mellan finansministeriet och justitieministeriet kunnat förbättra kvaliteten för de riksdagshandlingar som behandlat åtgärderna för tryggnad av den finansiella stabiliteten på euroområdet.¹⁰²

Enligt revisionsverkets åsikt lönar det sig därför att utveckla både samarbetet mellan ministerierna och ministeriernas interna samarbete mellan sakkunniga på olika kompetensområden i syfte att förbättra lagberedningens och konsekvensbedömningens kvalitet.

¹⁰² Statens revisionsverks finanspolitiska granskning Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakaajärjestelyistä, SRV dnr. 163/51/2012, en delrapport om granskningen har publicerats i revisionsverkets särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse och statsbokslutet för år 2011, B 14/2012 rd, s. 21–22 och s. 28–38.

8 Tillståndet för skötseln av statsfinanserna och förvaltningen

8.1 Iakttagandet av statsbudgeten och de centrala bestämmelserna om den

Brister i iakttagandet av budgeten

För finansåret 2011 gav revisionsverket totalt 86 redovisningsrevisionsberättelser på basis av revisionerna av ämbetsverken och inrättningarna. Av dem gavs

60 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 26 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 direkt inför ministeriet för verkställandet av budgeten och det funktionella resultatet.

Vid revisionerna för finansåret 2011 konstaterades hos 14 bokföringsenheter och fyra andra ämbetsverk och inrättningar 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 2010 ingick ett negativt ställ-

ningstagande till lagenligheten i revisionsberättelsen för 16 bokföringsenheter och fem andra ämbetsverk.

År 2010 var antalet negativa ställningstaganden till lagenligheten tre färre än år 2010. Emedan anmärkningarna gällde flera olika saker, var deras totala antal nästan 40.

De viktigaste anledningarna till negativa ställningstaganden till lagenligheten gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med budgeten. Sådana anmärkningar ingick i tio bokföringsenheters revisionsberättelse. Anmärkningarna i denna grupp gällde användning av anslag eller fullmakt i strid med användningsändamålet i budgeten, förlängning av anslaget eller fullmaktens användningstid i strid med budgeten, notering av inkomster på bruttobudgeterat utgiftsmoment samt de facto överskridande av anslag eller fullmakt. Dessa anmärkningar var närmare 30 till antalet.

Brister i ordnandet av resultatredovisningen samt i uppgifter som beskriver den funktionella effektiviteten ledde alltså till anmärkningar i några revisionsberättelser. Om brister i anknytning till uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet eller presentationen av dess årsresultat ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två revisionsberättelser. Brister i övriga uppgifter om den funktionella effektiviteten

och brister i resultatredovisningen var orsaken till anmärkningar hos sex bokföringsenheter. 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 jämfört med tidigare år.

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 ställningsta-

gande 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. Enligt revisionsverkets förmenande bör särskild uppmärksamhet ägnas åt effektiva metoder och arrangemang för den interna kontrollen och åt att den interna kontrollen är vattentät. Lagen och den kompletterande förordningen om statsbudgeten bör kompletteras så, att den stöder adekvata förfaranden också i de verksamhetsmodeller, där uppgifter har decentraliserats till att vara ett ansvar för flera aktörer.

8.2 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 minskat jämfört med föregående år. Brister i ordnandet av resultatredovisningen och presentationen av det funktionella resultatet ledde till åläggandeförfarande i tre revisionsberättelser (4 år 2010, 8 år 2009). Brister som anknöt till användning av anslag eller fullmakt ledde till meddelandeålägganden i två revisionsberättelser och brister i den interna kontrollens förfaranden i en revisionsberättelse.

I samband med revisionerna år 2011 utredes effekterna av de ålägganden att meddela om åtgärder som ingått i revisionsberättelserna året innan. I revisionsberättelserna för år 2010 gavs åläggande att meddela åt fem ämbetsverk och inrättningar. I fråga om dem förnyades för tre åläggandet antingen helt eller delvis år 2011 (3 år 2010, 7 år 2009).

TABELL 4: ÅLÄGGANDEN ATT MEDDELA PÅFÖRDA I REVISIONSBERÄTTELSENA FÖR FINANSÅREN 2009–2011

Förvaltningsområde	Revisionsberättelser		Meddelandeålägganden	
	2011	2009	2010	2011
Republikens presidents kansli	1			
Statsrådets kansli	1			
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1	1	1	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	2			
Inrikesministeriets förvaltningsområde	7			
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3	2		
Finansministeriets förvaltningsområde	15	2		
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	7	3	1	
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	9	1		
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	5	3	1	1
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	27	1	2	1
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde	5			
Miljöministeriets förvaltningsområde	3			
	86	13	5	3

8.3 Budgeteringsförfaranden

Om budgeteringsförfarandena gavs år 2011 en anmärkning i undervisnings- och kulturministeriets samt i social- och hälsovårdsministeriets revisionsberättelser. Anmärkningarna gällde inriktandet av en del överföringsutgifter på finansåret och antecknande av användningsändamålet för anslag i budgeten. År 2010 gavs en anmärkning om budgeteringsförfarandet i två revisionsberättelser.

Budgeteringen av fullmakter för trafikledsprojekt och fullmaktsuppföljningen

Som den del av en laglighets- och ändamålsenhetsgranskning av budgeteringen av fullmakter och fullmaktsförfaranden, som omfattade hela budgeten, har under granskningsperioden 2011–2012 gjorts en granskning som hänförde sig till budgeteringsförfarandena vid trafikledsprojekt som administreras av Trafikverket, fullmaktsuppföljningen, förfarandet vid notering av fullmakterna, kontrollåtgärderna samt riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter som har lämnats i Trafikverkets bokslut. Om granskningen har publicerats en separat laglighetsgranskningsberättelse 10/2012.

På basis av granskningen konstaterades, att i budgeteringen, användningen, uppföljningen och bokslutspresentationen av trafikledsfullmakterna inte har iakttagits de centrala bestämmelser och föreskrifter som gäller för dem.

Fullmaktsförfarandet är ett noggrant reglerat förfarande på grundlagens nivå. Med ett

författningensligt tillämpande av det säkerställs riksdagens utövande av budgetmakten så, att riksdagen kvarhåller den faktiska beslutsmakten angående statens utgifter. Ifall fullmaktsförfarandet de facto tillämpas i strid med de för detta gällande författningarna, har förvaltningen i verkligheten inte av riksdagen beviljade befogenheter att ingå avtal och förbindelser under kommande år. Utmaningar i budgeteringen av trafikledsprojekt är de olika projektens varierande finansieringslösningar, projektens omfattning och långvarighet samt bindningarna till indextal. Budgeteringen av alla projekt motsvarar inte statens faktiska förbindelse eller de utgifter som orsakas staten. Framställningen i budgeten av fullmaktsanvändningen och de utgifter som orsakas av fullmaktsanvändningen bör göras klarare.

Vid granskningen konstaterades dessutom, att Trafikverket har ingått avtal och gjort beställningar inom ramen för sådana fullmakter, vilka inte har funnits till förfogande vid den tidpunkt då beställningarna gjordes eller avtalen ingicks. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får en fullmakt användas under det finansår, i vars budget den har intagits. Alla dokument som avser fullmaktsanvändningen har inte införts i fullmaktsuppföljningen och fullmaktsanvändningen hade inte alltid dokumenterats på ett tillräckligt sätt. I rapporteringen om fullmakterna förekommer felaktigheter i bokslutet. En god skötsel av finanserna förutsätter en god administrering av fullmakter och andra långfristiga avtal och förbindelser.

8.4 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 18 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 2011 åt 13 bokföringsenheter, vilket är en färre än år 2010. Anmärkningarna i denna grupp gällde användningsändamål för anslag i strid med budgeten, de facto

överskridning av anslag, notering av inkomster på bruttobudgeterat utgiftsmoment och riktande av utgifter i strid med budgeten så, att det också innebar en förlängning av anslagets användningstid. Antalet sådana anmärkningar var närmare 30.

År 2011 hade 24 bokföringsenheter fullmakter i användning. Anmärkningar om hur uppgifterna om fullmakter presenterats eller hur fullmakten använts gavs åt fem bokföringsenheter. De främsta orsakerna var brister i ordnandet av fullmaktsuppföljningen. Om överskridning av fullmakten anmärktes i en revisionsberättelse.

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

Skillnader i principerna för värdering av balansposter, tydliga förfaranden när uppgifterna om egendoms- och kapitalposter avgränsas i balansräkningen och när deras värden fastställs samt brister i uppföljningen av anläggningstillgångarna försvagar alltså i

TABELL 5: BOKFÖRINGSENHETER SOM GETTS EN ANMÄRKNING GÄLLANDE BOKSLUTSKALKYLerna

	2009	2010	Anmärkningar år 2011
Budgetens utfallskalkyl	19	14	13
Intäcks- och utgiftskalkyl	4	2	2
Balansräkning	10	3	2
Noter	5	5	6
Granskning av bokslutskalkylerna			
Godkännande av bokslutet			2

viss mån balansräkningens användbarhet. Noteringen av anläggningstillgångar i balansräkningen baserar sig enligt 66 a § i förordningen om statsbudgeten på nyttighetens anskaffningsutgift, som preciseras av Statskontorets föreskrift om anskaffningsutgiften. Att en anskaffningsutgift som svarar mot finansiering som fåtts av en utomstående för anskaffningen i en del fall har inkluderats i den anskaffningsutgift som noteras i balansräkningen utgör en avvikelse från budgetförordningens princip att till anskaffningsutgiften räkna endast de utgifter som har orsakats staten av anskaffningen, om vilket instruktioner borde ges genom att i förordningen om

statsbudgeten beakta de situationer, där man kan avvika från principen om anskaffningsutgiften i bokföringsenheternas och till följd av detta även statens bokslut.

Om brister i noterna gavs anmärkningar åt sex 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. Anmärkningar som gällde godkännande av bokslutet ingick i två bokföringsenheters revisionsberättelser.

8.5 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 samhällseliga 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 vara oförändrad jämfört med året innan. Andelen för de bokföringsenheter, hos vilka inte konstaterades väsentligt att anmärka angående ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen, var 78 procent av alla bokföringsenheter (80 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010, 69 % år 2009). Väsentliga brister, med anledning av vilka bokföringsenheten har skäl att vidta åtgärder, konstaterades i ordnandet av den interna kontrollen av bokföringen hos 13 procent av bokföringsenheterna (14 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010, 21 % år 2009).

I fråga om fullmaktsuppföljningen konstaterades väsentligt att anmärka i den interna kontrollen och ett behov av åtgärder hos 17 procent av de bokföringsenheter som

TABELL 6: DEN INTERNA KONTROLLEN FINANSÅRET 2011, (24 BOKFÖRINGSENHETER HADE FULLMAKTER)

	Bokföring	Fullmaktsuppföljning	Resultatredovisning	Övrig intern kontroll
a) inget väsentligt att anmärka	78 %	79 %	82 %	80 %
b) väsentliga brister, men korrigerande åtgärder har vidtagits	8 %	4 %	2 %	5 %
c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas	13 %	17 %	17 %	15 %

hade fullmakter i användning (26 % av bokföringsenheterna år 2010, 13 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009).

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 i stort sett den samma från den interna kontrollens synpunkt som året innan. Vid revisionerna har hos 17 procent av bokföringsenheterna konstaterats sådana väsentliga brister, på grund av vilka korrigerande åtgärder har förutsatts i revisionsberättelserna (20 % av bokföringsenheterna år 2010, 22 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009). 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 2011 bedömdes att ekonomistadgan är på adekvat nivå hos 88 procent av räkenskapsverken (år 2010 90 % av bokföringsenheterna, år 2009 96 % av ämbetsverken och inrättningarna).

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 en anmärkning gällande utlåtandet åt två bokföringsenheter (3 bokföringsenheter år 2010, 4 ämbetsverk och inrättningar år 2009). Anmärkningarna gällde huvudsakligen hur utlåtandet hade beretts. Allmänt taget har ledningen ägnat uppmärksamhet åt utvecklande av den interna kontrollen och riskhanteringen och åt utvärderingsförfarandena. Revisionerna visar emellertid att väsentliga skillnader i förfarandena 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.

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 kontrollen och dataskyddet är ordnade på ett adekvat sätt. Vid systemrevisionerna granskades i första hand ekonomiförvaltningens system och de system som alstrar information för dessa samt de föranstaltningar som berör deras verksamhetsmiljö. Under revisionsrundan 2011 gjordes totalt nio systemrevisioner.

Revisionerna hänförde sig till ett ministerium och två ämbetsverk samt till statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning, där tre revisioner gjordes. Av dem var

en till sin karaktär en sedvanlig systemrevision hos bokföringsenheten. Vid de två övriga revisionerna som hänförde sig till system som administreras av servicecentret var den centrala infallsvinkeln produktionen av tjänster för kundämbetsverken samt laglighetsaspekten.

Förutom de ovan nämnda revisionerna hänförde två revisioner sig till ämbetsverk som använder Kieku-informationssystemet och en revision till ett ämbetsverk som ska ta Kieku-informationssystemet i användning. Under revisionsrundan 2011 inhämtades kunskap och bakgrundsinformation om Kieku-informationssystemet samt följdes med hur systemets ibrukttagande framskred.

De centrala revisionsobjekten var till systemens användning och administreringen av användningen anknutna risker, kontroller, användarrätter samt övriga förfaranden i den interna kontrollen. Också arrangemang med anknytning till datasäkerheten och IT-funktioner och dataförvaltningens organisering och dokumenteringen samt organiseringen av informationshanteringen granskades. Centrala föremål för granskning vid revisionen av servicecentrets system sett ur perspektivet för produktionen av tjänster var enhetligheten för processer och förfaranden i databehandlingen, användarrätter och allmänna dataskyddsarrangemang samt åtskiljandet av förfaranden och ansvar och dokumenteringen.

De centrala observationerna vid revisionerna anknöt till administrering och övervakning av användarrätter, åtskiljande av arbetsuppgifter, fördelning och organisering av arbetet, det logiska skyddet, klargörande av ansvar och övervakningsförfaranden, metodbeskrivningar och dokumentering, avtal och dataskyddsdokument. Om revisionsresultaten har rapporterats i samband med revisionerna. De centrala observationerna från

revisionerna hos statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning har också rapporterats i samband med den laglighetsgranskning som gällde servicecentret.

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 2011 kan konstateras, att intern granskning hade ordnats vid 40 bokföringsenheter, vilket är 67 procent av ämbetsverken och inrättningarna (75 procent av ämbetsverken och inrättningarna år 2010, 61 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2009).

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 2011 totalt ca 99 årsverken (97 årsverken år 2009 och år 2010). Andelen köpta tjänster av detta var ca 10 årsverken (8 årsverken år 2010, 11 årsverken år 2009). Av de bokföringsenheter, som utförde egen intern granskning år 2011, var hos 17 (15 bokför-

ringsenheter år 2010, 19 bokföringsenheter år 2009) ämbetsverkets satsning på intern granskning med användning av den egna personalen ca ett årsverke eller mindre.

Reglementet för intern granskning bedömdes vara adekvat hos 39 bokföringsenheter, vilket är 98 procent av de bokföringsenheter som utför intern granskning (75 % av ämbetsverken och inrättningarna år 2010, 97 % år 2009).

Hur den interna kontrollen av serviceprocesser som handlas av servicecentret har ordnats

Hur den interna kontrollen av de processer i personal- och ekonomiförvaltningen som handlas av statens servicecenter för personal- och ekonomiförvaltning (servicecentret) har ordnats, och hur adekvat den är, har granskats vid en laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som revisionsverket utfört åren 2010 och 2011. Granskningen har gjorts både hos servicecentret och hos servicecentrets kundämbetsverk. Om granskningen har getts en särskild laglighetsgranskningsberättelse 7/2012.

Vid granskningen observerades, att man i skötseln och ordnandet av de uppgifter inom personal- och ekonomiförvaltning som överförts till servicecentret och inte heller i ordnandet av den interna övervakningen av de centrala informationssystem som använts i skötseln av verksamhetsprocesserna och uppgifterna inte till alla delar har agerat på ett adekvat sätt. Oklarheter i den interna övervakningens ändamålsenlighet och tillräcklighet samt i ansvaret för ordnandet har orsakats av att ansvaret enligt lagen och förordningen om statsbudgeten har uppfattats som specifikt för ämbetsverket och i sista hand som ett ansvar enbart för kundämbets-

verkets ledning. I lagen och förordningen om statsbudgeten borde klarare än för närvarande noteras servicecentret som en central aktör i ordnandet av den interna övervakningen av processerna inom statens personal- och ekonomiförvaltning.

En definiering av ansvaret för kontrollen som baserar sig på ämbetsverksstrukturen uppfyller inte på det mest effektiva sättet de krav som ställs av en verksamhet som har organiserats processbaserat. Statsekonomin och den statsrådet underställda förvaltningen utgör i sista hand en helhet, där dess risker och hanteringen av dem samt förfarandena i den interna övervakningen borde betraktas ur perspektivet för denna helhetsmålsättning och intressen. Den interna kontrollen borde ordnas med tanke på personal- och ekonomiförvaltningsprocessen som helhet. På så sätt kan undvikas brister och överlappningar i ordnandet av den interna kontrollen. De centrala bestämmelserna angående ordnandet av den interna övervakningen borde utvecklas så, att i dem beaktas olika sätt att ordna uppgifterna inom personal- och ekonomiförvaltning. Samtidigt vore det bra att i förordningen om statsbudgeten stärka serviceavtalets ställning i påförandet av ansvar för ordnandet av den interna övervakningen och med den förenade uppgifter.

Den interna övervakningen har ordnats adekvat endast när alla parter agerar i enlighet med överenskomna ansvar. Enbart serviceavtalet skapar inte tillräckliga grunder för ordnande av en adekvat intern kontroll, emedan ansvaren har fördelats synnerligen allmänt mellan avtalsparterna. Risken för olika förfaringssätt och brister i kontrollen ökas av sådana processer, där de praktiska anvisningarna om verksamheternas utförande och den interna kontrollen och den styrande effekten av informationssystemens automatiska kontroller inte är tillräckliga. På basis

av granskningen rekommenderas att funktionerna inom personal- och ekonomiförvaltningens processer samt elementen i den med dem förenade riskhanteringen och kontrollåtgärderna i den interna övervakningen dokumenteras tillräckligt i de centrala dokument som styr verksamheten. Utvecklandet av den interna kontrollen och riskhanteringen borde stödjas också med allmän styrning från statens sida.

När verksamheter utkontrakteras accentueras betydelsen av fungerande informationssystem i serviceproduktionen och av automatiska kontroller. Ur synvinkeln för in-

tern övervakning och effektiva funktioner talar de informationssystem som används i servicecentrets serviceproduktion och de i dem definierade automatiska kontrollerna inte till alla delar för att verksamheter inom personal- och ekonomiförvaltning koncentreras till servicecentret.

Uppmärksamhet bör också ägnas åt datasäkerheten i de system som används för skötseln av uppgifterna och åt servicecentralens allmänna dataskyddsarrangemang. Enhetlighet i datasäkerheten har inte heller uppnåtts i alla processer och kundmiljöer.

8.6 Tillståndet för förvaltning och övervakning av EU-medel i Finland år 2011

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.

Under finansåret 2011 gjordes revisioner som hänförde sig till av Europeiska unionens landsbyggsfond delfinansierade projekt- och företagsstöd hos Norra Österbotens närings-, trafik- och miljöcentral och hos Landsbyggsverket. I fråga om den Europeiska regionala utvecklingsfonden gjordes en revision av EU:s medelöverföringar och den interna övervakningen av dem hos Satakun-

ta NTM-central. En revision med anknytning till Europeiska socialfonden hänförde sig till arbets- och näringsministeriet.

Vid revisionsverkets revisioner av de projekt- och företagsstöd som delfinansieras av landsbyggsfonden har uppmärksammats hur projekten för tekniskt bistånd och egen produktion har bokförts hos NTM-centralerna. I bokföringspraxis har förekommit brister i riktandet av NTM-centralernas konsumtionsutgifter på kontona 30.10.61 (EU:s deltagande i utveckling av landsbygden, förslagsanslag) och 30.10.62 (Statlig medfinansiering för den av EU delfinansierade utvecklingen av landsbygden). Vid revisionen har också ägnats uppmärksamhet åt det, hur vid NTM-centralernas projekt för egen produktion den övriga finansieringen har intäktförts i budgeten enligt principen intäkten vid utgiften. Vid revisionen har Landsbyggsverket rekommenderats att i utbetalningen säkra behandlingen av förskott som betalas från verksamhetsgruppens kommunpengar. Under den kommande programperioden vore det motiverat att behandla eventuellt förskott som betalas från verksamhetsgruppens kommunpengar mer transparent i de nationella bestämmelserna. Vid revisionen har ansetts, att den riksomfattande arbetstidsuppföljningen vid NTM-centralerna inte, på grund av att systemet har tagits i användning mot slutet av året, tillräckligt har stött den interna övervakningen av det tekniska biståndet.

Vid revisionen av medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden observerades i verifieringen av utgifternas stödberättigande enskilda brister i verifieringen av kostnaderna. I övrigt iaktogs vid revisionen, att

kostnadernas stödberättigande hade säkrats adekvat med hjälp av bokföringsutskrivningar och andra dokument i samband med varje utbetalningspost. Hur kostnadernas stödberättigande säkrats hade också dokumenterats på ett adekvat sätt i utbetalningsskedet.

Vid den revision som hänförde sig till Europeiska socialfonden granskades det i administreringen av strukturfondsuppgifter använda EURA 2007-systemets funktion vid behandlingen av beslut för säkerställande av att stödets nationella maximibelopp inte överskrids. Vid revisionen gavs flera rekommendationer, så att de observerade missförhållandena och bristerna inte ska upprepas. Vid revisionen observerades en del beslut, i vilka den maximala finansieringsandelen hade överskridits utan att överskridningen hade motiverats adekvat. Överskridningarna är beaktansvärda med tanke på iakttagandet av lagarna, även om överskridningarna inte blir stora i eurobelopp.

Vid revisionen av Utbildningsstyrelsen observerades, att på en del budgetmoment såsom moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007-2013) innehåller uppgifterna om till buds stående fullmakter och användningen av fullmakter inte utgifterna under projektets hela varaktighetstid. Användningen av fullmakt (9,6 miljoner euro) år 2011 täcker inte hela det belopp, till vilket man har förbundit sig. Emedan förfarandena har varit likadana under tidigare år, grundar sig den förnyade fullmakten (7,1 miljoner euro) och den fullmakt som blivit oanvänd (4,6 miljoner euro) på bokföringsförfaranden av motsvarande slag. Förfarandena anknyter till arbets- och näringsministeriets praxis och bokföringsanvisningar.

Vid revisionen av Utbildningsstyrelsen rekommenderades att förfarandet ändras så, att som användning av fullmakt bokförs i projektet som helhet det penningbelopp, som man har förbundit sig till under budgetåret. Att lägga saken till rätta förutsätter åtgärder av arbets- och näringsministeriet. Om den revision som hänförde sig till landskapsförbunden har tidigare getts Statens revisionsverks revisionsberättelse 1/2011, i vilken behandlas likartade frågor i anslutning till användningen av fullmakter och fullmaktsuppföljningen.

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

Under finansåret 2011 riktades effektivitetsrevisioner på utnyttjandet av Europeiska globaliseringsfonden (EGF)¹⁰³ i stöd vid plötsliga strukturuomvandlingar. Revisionsverket fäste i sin 31.1.2012 givna effektivitetsrevisionsberättelse om stöd till områden med plötsliga strukturuomvandlingar (2/2012) uppmärksamhet vid, att Finland hade anhållit om EGF-stöd (Europeiska globaliseringsfonden) i endast ett fall år 2007, trots att från fonden hade beviljats finansiering också åt andra EU-länder i vilka inträffat strukturuomvandlingar som påminde om situationen i Finland. Från RGF-fonden har betalats totalt 330,1 miljoner euro för 74 olika projekt. Med beaktande av de ansökningar som har beviljats och är under behandling är EGF-stödets genomsnittliga stödbelopp 4 716 euro per person. Efter revisionen inledde arbets- och näringsministeriet processen för ansökan om EGF-finansiering för stödåtgärder åt de arbetstagare som blir uppsagda vid Nokias fabrik i Salo.

¹⁰³ Med en förordning (EG) Nr. 1927/2006 av Europaparlamentet och rådet år 2006 har inrättats Europeiska globaliseringsfonden (EGF). Fondens syfte är att stöda arbetstagarna huvudsakligen på de områden och branscher, vilka blir lidande av ekonomins globalisering.

8.7 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 åtta bokföringsenheter. Revisionsresultaten gällande den interna kontrollen av statsbidragen fördelade sig som följer:

	År 2009	År 2010	År 2011
a) inget väsentligt att anmärka	59 %	67 %	50 %
b) väsentliga brister, men åtgärder har vidtagits		6 %	13 %
c) väsentliga brister, med anledning av vilka åtgärder bör vidtas	41 %	28 %	38 %

År 2011 utfördes revisioner som hänförde sig till statsbidrag hos 17 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 2011 konstaterades vid varannan revision ändå sådana brister i den interna kontrollen som företsätter åtgärder. Som regel är det fråga om enskilda brister i de administrativa förfarandena i anknytning till bl.a. åtskiljande av arbetsuppgifter, informationssystemen, författningarnas klarhet och riktigheten och tillräckligheten för de uppgifter som är grunden för besluten om statsbidrag.

Bidrag från vinstmedel av tippning och penninglotterier för främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete

Syftet med den laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällde bidrag från vinstmedel av tippning och penninglotterier för främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete var att klargöra om i beviljandet av bidrag, utbetalning, övervakning av användningen och återkrav har iakttagits författningar och instruktioner och om den interna övervakningen av bidragsprocessen har ordnats adekvat och om bidraget har använts för det ändamål för vilket det har beviljats och om angående användningen av bidraget har lämnats riktiga och tillräckliga uppgifter. Om granskningen har getts en särskild granskningsberättelse 14/2012.

Föremål för granskningen har varit de av undervisnings- och kulturministeriet administrerade statsbidragen enligt prövning som har beviljats från tipsvinstmedel. De bidrag som administreras av undervisnings- och kulturministeriet har beviljats åt den slutliga mottagaren på fyra olika sätt. Ministeriet har beviljat bidraget direkt till den slutliga användaren eller ministeriet har inrättat ett anslag för en annan statlig myndighet, som har beviljat bidraget, eller ministeriet har beviljat bidraget åt en förening eller stiftelse som har beviljat bidraget i enlighet med den lagstadgade behörigheten (statsbidragsmyndighet) eller ministeriet har beviljat bidraget åt en förening eller stiftelse, som har överfört bidraget för att användas av den slutliga bi-

dragstagaren med stöd av 7 § 2 momentet i statsunderstödslagen.

År 2011 beviljades sådana bidrag som omfattades av granskningen till ett belopp av 309,4 miljoner euro, av vilket ca 76 procent beviljades åt sammanslutningar som inte bedriver verksamheten i vinstsyfte. Åt kommuner beviljades ca 12 procent och åt näringslivet 9 procent. Revisionen riktades på olika bidragssystem så, att de i 17 § i lotterilagen (1047/2001) föreskrivna användningsändamålen för avkastningen av penninglotterier samt tippnings- och vadhållningsspel (idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete) omfattades täckande av granskningen.

Vid granskningen konstaterades, att undervisnings- och kulturministeriet inte till alla delar har iakttagit de författningar och instruktioner som gäller för bidragsprocessen. Som en brist konstaterades, att ministeriet inte på det sätt som förutsatts i 15 § i statsunderstödslagen har sört för att övervaka statsunderstödet på behörigt sätt och tillräckligt. Dessutom har undervisnings- och kulturministeriet i strid med 12 § i statsunderstödslagen ofta betalat understöd onödigt tidigarelagt och före de kostnader som ska finansieras har uppkommit.

Enligt granskningen har i ordnandet av den interna övervakningen av bidragsprocessen framkommit sådana med beslutspraxis, övervakningen av bidragets användning och utbetalningen förenade brister, med anledning av vilka undervisnings- och kulturministeriet har skäl att vidta behövliga åtgärder.

Vid granskningen konstaterades också, att i undervisnings- och kulturministeriets understödsbeslut och i de bifogade standardvillkoren och begränsningarna inte tillräckligt entydigt har definierats kraven på uppföljning av bidragens användning och de

uppgifter som ska ges om bidragens användning. Ministeriet har under granskningens gång preciserat standardvillkoren och begränsningarna, men de bör alltså utvecklas med beaktande av de brister som framförts i granskningsberättelsen.

Undervisnings- och kulturministeriet har i allt större utsträckning delegerat den med beviljande av statsunderstöd förenade behörigheten till föreningar och stiftelser med stöd av 7 § 2 momentet i statsunderstödslagen. De till eurobeloppen och även till förfaringsätten viktigaste delegeringarna baserade sig på en extra intäktsföring av tipsvinstmedel i statens tilläggsbudget för år 2010, av vilket för sysselsättande av unga med olika modeller för lönestöd allokerades totalt 12,6 miljoner euro. När bidragstagarna har beviljat understöd vidare har processen för beviljande varit förenad med omfattande överväganden och de facto utövning av offentlig makt. Problemet är, att enligt 124 § i grundlagen (731/1999) kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får ändå enligt 124 § ges endast myndigheter. Emedan i lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) ingår särskilda bestämmelser om lönesubventioner, kan de vid beviljandet av understöd tillämpade, till sina villkor vidlyftigare stödförfarandena, enligt granskningen inte betraktas som ändamålsenliga.

Enligt 21 § i lotterilagen kan statsrådet besluta att högst 20 procent av de anslag som avses i 18 § årligen skall lämnas outdelade. Det belopp som inte delats ut skall delas ut inom fem år. På basis av granskningen är det skäl att lyfta fram den risken, att en betydande ökning av det bidragsanslag som årligen ska fördelas kan leda till en oändamålsenlig användning av bidragen eller till att bidra-

gen hopar sig. Det är därför att rekommendera att 21 § i lotterilagen tillämpas så, att oberoende av Veikkaus Ab:s vinst under en enskild räkenskapsperiod, den totala volymen för de bidrag som beviljas från tipsvinstmedel bibehålls stabil.

På statsunderstöd som beviljas från tipsvinstmedel tillämpas som regel statsunderstödslagen (688/2001). Statsunderstödslagen avviker i fråga om understödets användning och övervakningen av understödets användning angår väsentligt från bestämmelserna i lagen om penningautomatunderstöd (1056/2001). Enligt lagen om penningautomatstöd får understöd användas endast för ändamål som överensstämmer med understödsbeslutet, och om ändamålet inte har specificerats närmare i understödsbeslutet, skall understödet användas för det ändamål som nämns i ansökan. På basis av den granskning av penningautomatunderstöden som gjordes år 2011 har i understödsbeslutet användningsändamålet framförts kortfattat och inte heller av ansökningarna om understöd framgick heller alltid tillräckligt entydigt understödets användningsändamål. Vid granskningen framkom också sådana fall, där textavsnitten i understödsbeslutet och ansökan var inbördes motstridiga. Enligt statsunderstödslagen får ett understöd entydigt användas enbart för det ändamål som anges i beslutet om statsunderstöd. I lagen om penningautomatunderstöd föreskrivs mer detaljerat om godtagbara kostnader, vilka i de understöd som beviljas från tipsvinstmedel preciseras i understödsbeslutets villkor. Enligt lagen om penningautomatunderstöd får riktat verksamhetsunderstöd användas endast till särskilda kostnader för den understödda verksamheten minskat med de särskilda intäkter som verksamheten inbringar. Att definiera de särskilda kostnaderna, rikta

och tolka dem har enligt den år 2011 gjorda granskningen visat sig vara vanskligt och kräva särskild övervakning. Enligt de standardvillkor och begränsningar som fogas till undervisnings- och kulturministeriets specialunderstöd får specialunderstöd användas för utgifter som understödsprojektet medför. Understöd får således användas också för annat än särskilda kostnader, om de har ett upphovssammanhang med den verksamhet som understöds. På basis av granskningen kan konstateras, att de organisationer som har understötts av undervisnings- och kulturministeriet som regel har tillämpat väl de allmänna grunderna för riktande och vad allmänna kostnader angår förekommer avsevärda skillnader mellan enheter inom undervisnings- och kulturministeriet.

I lagen om penningautomatunderstöd ingår bestämmelser om ordnande av bokföringen och revisionen, till åtskillnad från statsunderstödslagen. Enligt lagen om penningautomatunderstöd ska understödstagaren ordna bokföringen förutom på det sätt som föreskrivs i bokföringslagen också så att det med hjälp av den är möjligt att tillförlitligt kontrollera hur understödet används. I de understöd som har beviljats av undervisnings- och kulturministeriet har sambandet mellan uppföljningen av användningen av understödet och bokföringen angetts i de mot slutet av år 2011 preciserade standardvillkoren och begränsningarna för specialunderstöd.

Undervisnings- och kulturministeriet ger inte understödstagarna handledning i skötseln av finanserna så som Penningautomatföreningen gör. Undervisnings- och kulturministeriet gör inte heller förutom få undantag inspektioner hos understödstagarna. Penningautomatföreningen gör årligen flera tiotal inspektionsbesök.

8.8 Tillståndet för statens upphandling

Statens upphandling uppgick enligt statens affärsbokföring till totalt ca 6,0 miljarder euro år 2011, av vilket andelen för aktier i anläggningstillgångar var 0,5 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.

Revisionsverket utförde år 2010 en omfattande laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som gällde iakttagandet av den skyldighet till centraliserad upphandling som avses i 22 § i lagen om statsbudgeten.

Upphandlingsförfarandena granskades i samband med redovisningsrevisionen år 2011 hos tre bokföringsenheter. Av de ämbetsverk, 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.

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

Revisionsverket övervakar, att missbruk behandlas 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 har revisionsverket följt upp och behandlat 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 2011 totalt 22 av lagen förutsatta anmälningar om missbruk till revisionsverket (20 st. år 2010). Därutöver meddelade statens ämbetsverk och inrättningar till revi-

sionsverket totalt 13 fall av annat missbruk år 2011 (6 st. år 2010). 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 2011 har revisionsverket inte gjort anmälningar om brott. Revisionsverket har på grund av observationer som gjorts i samband med revisionen av ett statligt ämbetsverk förutsatt, att ifrågavarande ämbetsverk gör en sådan anmälan om brott som förutsätts i 17 § 1 momentet i lagen om statens revisionsverk, emedan det har funnits skäl att misstänka att vissa tjänstemän som varit i tjänst vid ifrågavarande ämbetsverk har gjort sig skyldiga till tjänstebrott. Ämbetsverket gjorde en brottsanmälan om saken. Tingsrätten ansåg att en person gjort sig skyldig till bedrägeri och en annan person till medhjälp till bedrägeri, men avstod från att döma någondera till straff, emedan åtalsrätten var preskriberad. Den ena av de åtalade dömdes emellertid att betala skadestånd till staten.

I ett annat fall misstänktes att generaldirektören för ett statligt ämbetsverk gjort sig skyldig till betalningsmedelsbedrägeri genom att missbruka statens kreditkort. Revisionsverket förutsatte att ifrågasvarande ämbetsverk gör en anmälan om brott. Tingsrätten dömde tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt och betalningsmedelsbedrägeri till bötesstraff. Tjänstemannen har betalat tillbaka de stulna pengarna.

Arbets- och näringsministeriet samt Landsbygdsverket, som förvaltar EU-stöd, sänder dessutom sina i kommissionens författningar föreskrivna anmälningar till Europeiska unionen om övervakningen av stöden och regelstridigheter till revisionsverket för kännedom. Anmälningarna görs kvartalsvis för varje strukturfond. Totalt lämnades till revisionsverket totalt 43 anmälningar år 2011 (34 anmälningar år 2010). 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. 846/2009 och (EU) Nr. 832/2010, gjorda anmälningar om regelstridiga förfaranden som gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.

Totalt har lämnats 13 anmälningar som berör Europeiska regionala utvecklingsfonden (sex anmälningar år 2010). Av dem var fem nya anmälningar och åtta fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 25 244 euro och det största 387 264 euro (i 2010 års anmälningar 36 391 och 252 288 euro).

Landsbygdsverket har för år 2011 lämnat till revisionsverket totalt 22 anmälningar (25 anmälningar år 2010) med stöd av kommissionens förordning (EG) nr. 1848/2006 och (EG) nr. 1686/94, ändrad med förordning (EG) nr. 2035/05. Av dem var nio nya an-

mälningar och 13 fortsatta anmälningar. Det minsta regelstridiga beloppet var 11 385 euro och det största 200 000 euro (i 2010 års anmälningar 6 754 och 244 050 euro).

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

Sakkunniga från revisionsverket deltog i ett nordiskt expertmöte med oegentligheter som tema. Vid mötet behandlades läget i de skilda länderna i fråga om oegentligheter och revisionsverkens konkreta åtgärder i fråga om dem. Särskilt behandlades sätten att tillämpa ISSAI -standarderna och de i dem ingående missbruksstandarderna vid de nordiska revisionsverken.

Vart femte klagomål leder till åtgärder

Till Statens revisionsverk kan man vända sig, om man misstänker att missförhållanden har förekommit i skötseln av statsfinanserna. Man kan framställa ett klagomål i ett ärende som gäller en själv, men man kan också framställa 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 lämnades till revisionsverket 67 klagomål. Året innan var antalet klagomål 48. Klagomål lämnades av både privatpersoner och sammanslutningar. 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 fem 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 ifrågasvarande myndighet. Ca 40 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 15 procent av fallen konstaterat att ärendet har klarlagts eller kommer att klarläggas i samband med revisionsverksamheten. I ca 10 procent av fallen har revisions-

verket förutsatt av statens ämbetsverk eller inrättning korrigerande åtgärder för eliminering av felaktigheten eller missförhållandet. Av klagomålen har ca 10 procent överförs 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. I det följande presenteras sammanfattande fyra klagomålsärenden, som har varit av större betydelse än vanligt.

Fiskeersättningarna för Tana älv obetalda i 20 års tid

Lagen om ersättning av förluster på grund av vissa bestämmelser i överenskommelsen angående fiskeristadgan för Tana älv och i den därtill anslutna fiskeristadgan har varit i kraft från år 1991. Enligt den betalas till fiskerättsinnehavaren full ersättning, om fiskeristadgan hindrar en innehavare av fiskerätt att utnyttja sin fiskerätt eller avsevärt begränsar möjligheterna att utnyttja rätten. Ersättningen betalas av statsmedel. Frågor som gäller ersättning avgörs vid en särskild förrättning som söks hos lantmäteribrånen. Enligt klagomålet har ersättningarna varit obetalda i över 20 års tid. Angående samma ämne har i riksdagen också ställts ett skriftligt spörsmål för att besvaras av regeringen år 2010.

I sitt beslut i klagomålsärendet fäste revisionsverket uppmärksamhet vid att lagen om fiskeersättning för Tana älv har varit i kraft över 20 år och att statens ersättningsskyldighet sträcker sig ända till år 1972. Alla ersättningar för dessa ca 40 år är obetalda. Av det, hur stor utgiftspost det är fråga om, har myndigheterna inga beräkningar. Ersättningarnas belopp jämte ränta kommer emellertid att vara betydande. Att verkställandet av la-

gen om fiskeersättning för Tana älv har fördröjts har varit en följd av lantmåteriförrättningar som alltså är på hälft och som behandlas av domstol.

Inte en enda ersättning enligt lagen om fiskeersättning för Tana älv har ännu betalats. Revisionsverket anser den nuvarande situationen vara orimlig både med tanke på medborgarnas rättsskydd och statens betalningsskyldighet.

Med beaktande av de ovan framförda synpunkterna samt det, att beredningen av lagen om fiskeersättning för Tana älv på sin tid inleddes till följd av ett brev som justitiekanslern sände till statsrådet år 1979, sände Statens revisionsverk sitt beslut också till justitiekanslern vid statsrådet för kännedom och eventuella åtgärder.

Förflyttningen av Skogsforskningsinstitutets ledning och stab till Joensuu

Statsrådet beordrade i oktober Skogsforskningsinstitutets ledning och ca 25 personer vid dess stab att flytta till Joensuu före början av år 2014. Enligt klagomålet låg bakom detta princip beslut inte sådant omsorgsfullt beredningsarbete och övervägande som ett ansvarsfullt beslut om utlokalisering förutsätter. Utan någon utredning eller analys som baserade sig på skogsforskningens och de skogsbaserade näringarnas utvecklingsbehov beslöt man att Skogsforskningsinstitutet ska placeras i Joensuu. Beslutet kom som en total överraskning för Skogsforskningsinstitutet. I föredragningspromemorian till statsrådets beslut har för beslutet om förflyttning framförts ett antal motiveringar, vilka enligt klagomålet inte håller streck.

Riksdagens revisionsutskott gav sitt utlåtande om utlokaliseringen av statliga funktioner år 2011 och sände sitt ställningstagande till statsrådet för att beaktas.

Utskottet har ansett att principerna och målen för utlokalisering av statliga funktioner i sig är lovvärda. Så vitt utskottet kan se beror problemen med utlokaliseringen till en del på att det brustit i styrning och uppföljning av utlokaliseringsprojektet. Utskottet menade att lagens ursprungliga främsta syfte var att göra regionalpolitiken effektivare och stödja en balanserad utveckling i hela landet. Utlokaliseringen har emellertid koncentrerats till södra Finland. Orsaken till detta har varit, att enskilda beslut vid ministerierna i långa stycken har fått avgöra utlokaliseringen, utan någon mer övergripande samordning eller styrning. Enligt utskottets åsikt bör staten gå in för att den med sina egna åtgärder stärker verksamhetsförutsättningarna särskilt i de områden som har det sämst ställt.

Statsrådet har i sin utredning till revisionsutskottet lovat att ägna uppmärksamhet också åt hur problemen i övergångsfasen ska åtgärdas och bl.a. hur de personella effekterna ska utvärderas och följas upp bättre. Utskottet har ansett det vara viktigt att staten agerar som en exemplarisk arbetsgivare och iakttar en god personalpolitik vid organisationsförändringar.

I sitt beslut angående klagomålet ansåg revisionsverket, att jord- och skogsbruksministeriet och Skogsforskningsinstitutet, när de bereder och verkställer förflyttningen av Skogsforskningsinstitutets ledning och stab till Joensuu, bör iaktta de ovan nämnda verksamhetsprinciper, som riksdagens revisionsutskott har förutsatt av statsrådet.

En extern utvärdering av Skatteförvaltningens elektroniska kommunikationstjänst ska göras

I klagomålet fästes uppmärksamhet vid att företagens rapportering har ökat och blivit mer komplicerad samt att identifieringen komplicerats när man vid Skatteförvaltningen har övergått från Tyvi -identifiering till Katso -identifiering. Katso -identifieringstjänsten ansågs i klagomålet vara klumpig. Om saken har också år 2010 ställts ett skriftligt spörsmål i riksdagen för att besvaras av regeringen.

Om anordnande av elektronisk service har föreskrivits i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Enligt lagen ska myndigheterna sträva efter att servicen ur kundernas synvinkel i tekniskt hänseende är så kompatibel och enkel att använda som möjligt.

Revisionsverket ansåg i sitt beslut angående klagomålet, att Skatteförvaltningen bör sörja för att införandet av dess tjänster görs i skeden och med tillräckliga övergångstider. Man bör bereda sig på rusningstoppar i servicen under beaktande av kundernas rättsskydd särskilt vid iakttagande av fastställda fataliteter och påförande av eventuella sanktioner. Revisionsverket ansåg, att inte heller administreringen av Tyvi-servicen har ordnats på ett adekvat sätt. Finansministeriet borde därför göra en bedömning av lagenligheten för administreringen av Tyvi-verksamheten och skrida till eventuella behövliga åtgärder.

Revisionsverket förutsatte, att finansministeriet meddelar till revisionsverket, vilka åtgärder det har vidtagit för att lägga till rätta de missförhållanden som har observerats i Skatteförvaltningens verksamhet samt för att klargöra de problem som framkommit i administreringen av Tyvi-servicen.

I sitt svar meddelade finansministeriet till revisionsverket angående de missförhållanden som framkommit i administreringen av Tyvi-servicen, att ministeriet begär ett utlåtande av en oavhängig instans angående lagenligheten för administreringen av Tyvi-verksamheten. Ministeriet meddelade också att det år 2012 ska låta göra en utvärdering av Katso -identifieringssystemet användbarhet (lättanvändlighet). På basis av utvärderingen utvecklas Katso -systemet vidare.

Försummelse att iaktta upphandlingslagen

Enligt ett klagomål till revisionsverket köpte Museiverket ledningen av fångarbetet på Tavastehus slott från ett privat företag utan att upphandlingen hade konkurrensutsatts. Revisionsverket ansåg i sitt beslut angående klagomålet, att Museiverket inte hade konkurrensutsatt den ovan nämnda upphandlingen i enlighet med upphandlingslagen, utan hade gjort en direkt upphandling.

Revisionsverket underströk, att Museiverket bör se till att det handlar i enlighet med lagen om offentlig upphandling och att projekten konkurrensutsatts så som lagen förutsätter. Syftet med lagen om offentlig upphandling är att effektivisera användningen av allmänna medel, främja upphandling av hög kvalitet och garantera jämlika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda tjänster vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling. Också samarbetet mellan Museiverket och Brottsförhållningsverket bör ordnas så, att bestämmelserna i upphandlingslagen följs.

9 Observationer vid revisionerna enligt förvaltningsområde

9.1 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 lönsamheten konstaterades vid revisionen vara riktiga och tillräckliga.

9.2 Statsrådets kansli

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Statsrådets kansli fungerar som en bokföringsenhet.

Statsrådets kansli har inte uppställt lönsamhets- och produktivitetsmålsättningar 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 förvaltningsområde hänförde sig den finanspolitiska granskningen Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet (4/2012).

9.3 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 produktivitetmålsättningar 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 en del avstämningsförfaranden i bokföringen.

Till utrikesministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Humanitärt bistånd (8/2012).

Humanitärt bistånd

Målet för revisionen var att utreda hur utrikesministeriet sköter administrationen av det humanitära biståndet, kopplingen mellan humanitärt bistånd och övrigt utvecklingsarbete, Finlands påverkningsmöjligheter inom det internationella humanitära

systemet samt det humanitära biståndets resultat och effekter.

Den internationella humanitära hjälpen uppgår årligen till cirka 15 miljarder amerikanska dollar. Finland har under de senaste åren gett humanitärt bistånd 70-90 miljoner euro per år, vilket är nästan 10 procent av anslagen för det egentliga utvecklingsarbetet.

På basis av revisionen är vid utrikesministeriet administrationen av det humanitära biståndet i det stora hela väl ordnat. Likväl finns det skäl att göra förbättringar i bland annat ministeriets interna processer, i anvisningsförfarandet, i de avtal som reglerar användningen av biståndet samt i uppföljningen av biståndets användning.

Enligt revisionsverkets uppfattning har Finlands påverkansagerande inom det internationella humanitära biståndsarbetet varit aktivt och sakkunnigt. Hjälporganisationerna och givarsamfundet har huvudsakligen en positiv bild av Finland som biståndsgivare och som humanitär aktör.

Ett sätt att förbättra biståndets resultat och främja en hållbar utveckling är att stärka sambandet mellan humanitärt bistånd, förebyggande av kriser och olika utvecklingsåtgärder. I syfte att ytterligare utveckla hela det humanitära systemet och de enskilda biståndsorganisationernas verksamhet borde också den internationella evalueringen av det humanitära biståndet effektivteras och dess resultat utnyttjas bättre än för närvarande.

9.4 Justitieministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på justitieministeriets förvaltningsområde är ministeriet och Brottsåförjdsmyndigheten.

Målsättningar för produktiviteten hade uppställts för både ministeriet och Brottsåförjdsmyndigheten. Uppgifterna om lönsam-

het och produktivitet i varderas verksamhetsberättelser betraktades också som riktiga och tillräckliga.

Till justitieministeriets förvaltningsområde hänförde sig för sin del också den ovan i kapitel 7 rapporterade effektivitetsrevisionen Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet (12/2012).

9.5 Inrikesministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på inrikesministeriets förvaltningsområde år 2011 är ministeriet och Polisstyrelsen.

För finansåret 2011 gav revisionsverket revisionsberättelser förutom om ministeriet och Polisstyrelsen också om fem andra ämbetsverk och inrättningar.

De av inrikesministeriet uppställda lönsamhets- och produktivitetmålen betraktades som tillräckliga både i fråga om ministeriet och Polisstyrelsen. Uppgifterna om lönsamhet och produktivitet samt den avgiftsbelagda verksamheten betraktades som riktiga och tillräckliga i fråga om vardera. De uppgifter om produktiviteten som ingick i ministeriets bokslut ansågs vara riktiga och tillräckliga.

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 endast ministeriet som en bokföringsenhet som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivitetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

I samband med revisionen av Polisstyrelsen konstaterades brister i den interna kontrollen av vissa processer inom ekonomi- och personaltjänster, men anledning av vilka Polisstyrelsen har skäl att vidta åtgärder.

Till inrikesministeriets förvaltningsområde hänförde sig uppföljningen av effektivitetsrevisionen Inrikesförvaltningens servicecentral (187/2009) som behandlade service-

centralerna i inrikesförvaltningen. Vid revisionen som slutfördes på våren 2009 observerades, att man som helhet betraktat lyckats tämligen väl från servicecentralens synpunkt sett när Inrikesförvaltningens servicecentral inrättades. Servicecentralen kunde etableras med en tämligen snabb tidtabell och under iakttagande av kraven på

regionalisering. Servicecentralen hade lyckats höja produktiviteten för de producerade tjänsterna inom ekonomi- och personalförvaltningen genom att bl.a. förbättra produktiviteten vid handläggning av inköpsfakturor och löneberäkningar, och den hade kunnat producera tjänster lönsamt.

Revisionsverket rekommenderade i sin revision att processägarna i ekonomi- och personalförvaltningen definieras, mätare för servicecentralens resultat utarbetas och antalet årsverken som är bundna till uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen följs upp. Hos inrikesförvaltningens servicecentral föreföll det på basis av revisionen som att i flera processer alltså pågick ett övergångsskede, när arbetena mätt med antalet utförda årsverken hade överförts hos ämbetsverkerna från substansenheterna till ekonomienheten men i mindre utsträckning till servicecentralen. Som helhet hade i statens ekonomi- och personalförvaltning de årsverken som var förenade med processen inköpsfakturor minskat endast litet och i processen reseräkningar hade antalet årsverken ökat. Revisionsverket ansåg att de fortsatta utvecklingsåtgärderna eftertryckligt bör inriktas på processer och delar av processer med stora volymer.

Enligt utredningar som fått för uppföljningen har man följt med hur antalet års-

verken i ekonomi- och personalförvaltningen har utvecklats, beslut har fattats om processägandet och för servicecentralverksamheten har utarbetats resultatmätare. Antalet årsverken som är förenade med de till volymen största processerna har också kunnat minskas från år 2008 till år 2010. I fråga om löne- och arvodesberäkningen har verksamheten i statens ekonomi- och personalförvaltning också jämförts nationellt, och den har befunnit sig på god nivå i jämförelsen. Motsvarigt granskat är produktiviteten i behandlingen av utgifter emellertid alltså svag. Enligt utredningarna varierade andelen för servicecentralens arbete från ett för-

valtningsområde till ett annat mellan 7–21 %, vilket kan anses avspegla skillnaderna i det, i vilken omfattning kundämbetsverken har överfört uppgifter till att skötas av servicecentralen. På grund av andelens litenhet och de stora skillnaderna i den vore det väsentligt att klargöra det, på vilka grunder uppgifter inom ekonomi- och personalförvaltningen har kvarstått för att skötas hos kundämbetsverken, samt det om dessa grunder är tillräckliga och adekvata med beaktande av de målsättningar som har uppställts för centraliseringen av uppgifterna inom statens ekonomi- och personalförvaltning.

9.6 Försvarsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

Bokföringsenheter på försvarsministeriets förvaltningsområde år 2011 var förutom ministeriet Försvarsmakten och Försvarsförvaltningens byggverk.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Försvarsmaktens revisionsberättelse gällde uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av årsresultatet samt ordnandet av resultatredovisningen.

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

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

Till försvarsministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Lokaladministreringen i försvarsförvaltningen (3/2012).

Lokaladministreringen i försvarsförvaltningen

Med den revision som hänförde sig till lokaladministreringen i försvarsförvaltningen klarlades, om lokaladministreringen i försvarsförvaltningen har varit fungerande och lönsam efter 2003 års fastighetsreform. Försvarsförvaltningens lokal- och fastighetsutgifter som betalas från statsbudgeten var år 2010 ca 230 miljoner euro, vilket är ca 10 % av de totala utgifterna på förvaltningsområdet. På basis av revisionen kan göras bedömningen, att lokalerna för sin del tämligen väl har stött den verksamhet som bedrivs i dem. Vid revisionen framgick emellertid, att i försvarsförvaltningen har den ekonomiska styrningen av lokaladministreringen varit förhållandevis ringa. I den tillämpade kapitalhyresmodellen hör grundreparationsarbeten till Senat-fastigheter och de årliga underhållsarbetena till Försvarsförvaltningens byggverk, vilket möjliggör en intressekonflikt mellan parterna angående den tillräckliga nivån för underhållet. Underhållsarbetena har bl.a. på grund av trycket från inbesparingar i statsfinanserna legat efter den målsatta nivån, vilket kan leda till att grundreparationerna måste tidigareläggas.

Ifall man inte inom en nära tid når en tillräcklig underhållsnivå, är det enligt revisionsverkets förmenande motiverat att övergå till ett sådant hyressystem eller en sådan styrning, som beaktar lönsamhetsaspekterna bättre än för närvarande, och där också underhållets nivå och lönsamheten försöks

för bättre än för närvarande. Detta skulle innebära en omorganisering av Försvarsmaktens byggverks uppgifter, administrativa ställning och organisation. I vart fall borde styrningen av lönsamheten i försvarsförvaltningens lokaladministrering stärkas bl.a.

genom att man noggrannare än hittills bedömer den tillräckliga nivån för underhållet och volymen för reparationer som inte har blivit utförda på byggnaderna dvs. den så kallade renoveringsskulden.

9.7 Finansministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På finansministeriets förvaltningsområde fanns år 2011 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 för finansåret 2011 revisionsberättelser om förutom ministeriet också nio bokföringsenheter samt fem regionförvaltningsverk.

På finansministeriets förvaltningsområde ingick ett negativt ställningstagande till lagenligheten i två revisionsberättelser. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i finansministeriets revisionsberättelse gällde ordnandet av resultatredovisningen.

Det negativa ställningstagande till lagenligheten som ingick i Tullverkets revisionsberättelse gällde uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet och presentationen av dess årsresultat samt ordnandet av resultatredovisningen och uppgörandet av balansspecifikationer vilka verifierar bokslutet.

På basis av revisionerna ansåg revisionsverket att finansministeriet har godkänt tillräckliga lönsamhetsmål endast för Skatteförvaltningen, Tullverket och Statistikcentralen. Produktivitetsmålen betraktades likaså som tillräckliga endast i fråga om Tullverket, Skatteförvaltningen och Statistikcentralen.

Uppgifterna om lönsamheten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet med undantag för Statens ämbetsverk på Åland. Uppgifterna om produktiviteten konstaterades vara riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet med undantag för ministeriet och Statens ämbetsverk på Åland. Av de åtta bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet ansågs sju 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 tre bokföringsenheter som har styrts med tillräckliga lönsamhets- och produktivetsmål och som rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter, nämligen Tullstyrelsen, Skatteförvaltningen och Statistikcentralen.

På finansministeriets förvaltningsområde konstaterades att ekonomistadgan var bristfällig hos en bokföringsenhet. Förutom hos ministeriet konstaterades hos fem bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. De viktigaste orsakerna var brister som anknöt till bokföringen och resultatredovisningen samt ordnandet av fullmaktsuppföljningen.

Finansministeriets förvaltningsområde berördes av den laglighetsgranskning (7/2012) som hänförde sig till den interna övervakningen av processer i ekonomi- och personalförvaltningen som sköts av servicecentret, och som har behandlats i kapitel 8.

Till finansministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionen Sjukfrånvaron och uppföljningen av den i statsförvaltningen (5/2012) samt den finanspolitiska granskningen Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet (4/2012).

Sjukfrånvaron och uppföljningen av den i statsförvaltningen

I statsförvaltningen var de totala kostnaderna för sjukfrånvaro år 2009 nära 260 miljoner euro. Till sjukfrånvaro åtgick ca fyra procent av arbetstiden. På basis av revisionen är uppföljningsdata ett betydande stöd för ledningen av statens ämbetsverk och inrättningar, men de har inte utnyttjats tillräckligt. Metoderna för uppföljning av sjukfrånvaron borde därför utvecklas så att de är mer lättanvända och tillförlitliga än för närvarande samtidigt som man inte glömmer användarutbildningen.

Som en problempunkt framstod vid revisionen återgången till arbetet efter en långvarig sjukfrånvaro, vilket innebär en krävande situation både för den som varit sjuk och för arbetssamfundet. Organisationen borde ha överenskomna förfaringsätt till stöd för återgången till arbetet. Partiell sjukdagpenning kunde ofta vara en bra lösning, låt vara att sådan hittills har använts i liten omfattning.

Revisionsverket rekommenderar, att de statliga ämbetsverken mer ingående än för närvarande skulle skärskåda de frågor som berör sjukfrånvaron i den egna organisationen och ta i betraktande olika lösningsmöjligheter som lämpar sig för den egna organisationen. Här kunde företagshälsovården fungera som strategisk partner.

När man diskuterar sjukfrånvaron är det emellertid alltid viktigt att minnas, att en ar-

betstagares sjukdom alltid bör hanteras på det sätt som saken kräver, och att återhämtningen från den ofta fordrar vila och därigenom att arbetet avbryts.

Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet

Granskningen av finanspolitiken utvärderade under redogörelseåret rapporteringen om förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet och statens åtaganden i statens bokslutsberättelse (granskningsberättelse 4/2012 Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet samt den särskilda berättelsen B 14/2012 rd om revisionen av statens bokslutsberättelse). Om ansvar utanför statens balansräkning, dvs. borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser rapporteras i bilaga 12 till statsbokslutet. År 2010 ökade beloppet för de statliga ansvarsförbindelserna klart i och med de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet. Ifall dessa ansvarsförbindelser utfaller till betalning, finansieras de från statsbudgeten.

De statliga ansvarsförbindelserna kan påverka budgeten under flera år framöver eller de kan binda anslag i budgeten först om flera år. Sålunda kan man förutom kravet på bokslutsberättelsens användbarhet anse, att riksdagens finansmakt förutsätter att av bokslutsrapporteringen framgår volymen för de statliga ansvar till vilka staten de facto har bundit sig. Utgångspunkten för revisionen var att klargöra huruvida den nuvarande rapporteringspraxis ger en riktig och tillräcklig bild av de statliga ansvarsförbindelserna samt av de risker som är förenade med deras realisering.

Föremål för revisionen var särskilt rapporteringen i bokslutsberättelsen av de ekonomiska ansvar som föranleds finska staten av de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet.

För att en utomstående som begagnar sig av bokslutet ska kunna bilda sig en riktig bild av den rapporterandes ekonomiska ställning, är det nödvändigt att få information om riskerna samt om hur man har berett sig inför dem.

Enligt revisionsverkets åsikt visar fallet med aktiebolaget EFSF, att enbart numeriska data inte räcker till för att ge riktiga och tillräckliga uppgifter om volymen och den bindande karaktären för statens komplicerade ekonomiska ansvarsförbindelser. Innehållet i en verbal information och de sätt på vilken den lämnas borde stöda den information som ges i tabellform exempelvis så, att ansvars-

posternas art och bindande karaktär beskrivs i normaliserad form.

Med en pågående finanspolitisk granskning utvärderas tillförlitligheten för de uppgifter som lämnas åt riksdagen i motiveringarna till regeringens propositioner och de nationella förfarandena för beredning av unionsärenden och i andra riksdagshandlingar, samt det, huruvida riksdagen får en helhetsbild av för beslutsfattandet väsentliga fakta och de omständigheter som inverkar på ärendet. Om granskningen har observationerna i fråga om våren 2012 rapporterats till riksdagen i den särskilda berättelsen B 14/2012 rd. Enligt observationerna vid granskningen förekom i uppgifterna i regeringens förslag om godkännande av ESM-avtalet inte väsentliga fel som hade gällt Finlands åtaganden och risker.

9.8 Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde fanns år 2011 förutom ministeriet sex bokföringsenheter. Revisionsverket gav för finansåret 2011 revisionsberättelser om sju bokföringsenheter på förvaltningsområdet.

Ett negativt ställningstagande till lagenligheten ingick i två bokföringsenheters revisionsberättelser. Orsaker till de negativa ställningstagandena till lagenligheten var användning av anslag i strid med budgeten och hänförande av utgifter till finansåret. Hänförandet av utgifterna till finansår innebär också att anslagets användningstid förlängts i strid med lagen om statsbudgeten.

Enligt den bedömning som gjordes vid revisionerna har undervisningsministeriet inte uppställt tillräckliga målsättningar för lönsamheten och produktiviteten för ämbetsverken på sitt förvaltningsområde. Målsättningarna för lönsamheten betraktades alltför som tillräckliga endast i fråga om Finlands Akademi, Museiverket och Statens konstmuseum. Målsättningarna för produktiviteten betraktades som tillräckliga endast i fråga om förvaltningsnämnden för Sveaborg.

Bokslutsuppgifterna om lönsamheten betraktades med undantag för ministeriet som riktiga och tillräckliga vid revisionerna av samtliga bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Uppgifterna om produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter med undantag för ministeriet och förvaltningsnämnden för Sveaborg. Av de sju bokföringsenheter som bedrev av-

giftsbelagd verksamhet lämnade sex 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 riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, har resultatstyrningen på förvaltningsområdet förverkligats i fråga om lönsamheten hos endast 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 laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningarna Bidrag från vinstmedel av tippning och penninglotterier för främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete (14/2012), om vilken har rapporterats i kapitel 8.7, och Betalningen av den statliga motfinansieringen åt universiteten (9/2012), som behandlade kapitaliseringen av universiteten, samt effektivitetsrevisionen De strukturella arrangemangen i utbildningen på andra stadiet (11/2012), om vilken har rapporterats i kapitel 4.

Kapitaliseringen av universiteten

Laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen av kapitaliseringen av universite-

ten (9/2012) hänförde sig till den motfinansiering som staten betalar åt universiteten och so baserar sig på volymen för de kapitaldonationer som har insamlats av universiteten. Staten har åt universiteten betalat motfinansiering sammantaget över 733 miljoner euro och kapitaliserar universiteten med totalt 836 miljoner euro, varför motfinansieringen är en väsentlig post från finansiell synpunkt.

Syftet med granskningen var att klargöra lagligheten för de förfaranden vid insamlandet av kapital som har inverkat på volymen för universitetens motfinansiering, hur adekvat tillsynen över grunderna för utbetalning har varit, det insamlade kapitalets karaktär av förutsatt genuint och nytt privat kapital samt hur adekvat den information har varit som getts om den insamlade privata finansieringen.

Granskningen gjordes hos bägge stiftelseuniversiteten, hos tio offentlighetsrättsliga universitet samt hos undervisnings- och kulturministeriet.

På basis av granskningen konstaterades, att universitetens insamlande av kapital har utgjorts av en lång beslutsprocess i flera steg, som har genomförts i huvudsak på ett adekvat sätt. När man bedömt donationernas karaktär på grundval av dokumentationen angående dem har emellertid iakttagits, att universiteten av staten som motfinansiering i strid med statsbudgeten och fattade beslut har fått en ogrundad förmån, vars totala volym det är vanskligt att uppskatta på grund av att villkoren för insamlandet av kapital ger rum för tolkningar. Universiteten har fått motfinansiering för donationer som inbegriper både villkor eller användningsändamål liksom även för donationer som har getts i annan form än pengar. Definitionen av genuint och nytt privat kapital har vacklat under kapitalinsamlandet, som påbörjades år 2008 och delvis alltjämt pågår.

Undervisnings- och kulturministeriet har inte gett universiteten instruktioner om förfarandet med insamlingstillstånd eller gett dem en modell för donationsbrev, som entydigt hade uppfyllt villkoren för erhållande av motfinansiering. När kapitalinsamlandet påbörjades år 2008 meddelade ministeriet åt universiteten, att de senast 15.1.2011 bör lämna till ministeriet kopior – jämte behövliga tilläggsuppgifter – om de donationsbrev, beslut eller gireringar, vilka de önskar att ska beaktas när beslut fattas om statens finansplaceringar. Ministeriet avstod emellertid från skyldigheten att lämna dokument och förutsatte att universitetens egna revisorer ska säkerställa att donationerna är dugliga för motfinansiering.

Universitetens motfinansieringsredovisningar till undervisnings- och kulturministeriet har gjorts upp enligt varierande principer och innehåller rikligt med sådana prestationer vilka inte enligt beslut och instruktioner är dugliga för motfinansiering eller vilkas duglighet för motfinansiering har dokumenterats bristfälligt. Också tillsynen över grunderna för utbetalning har varit bristfällig både hos undervisnings- och kulturministeriet och hos universiteten.

Eftersom dokumentmaterial angående kapitalinsamlandet inte har behövt lämnas till undervisnings- och kulturministeriet, har ministeriet inte haft kännedom om den inverkan som universitetens olika tolkningar av motfinansieringsdugligheten har haft. Enligt observationerna vid granskningen har universiteten av denna anledning inte bemötts jämlikt i beslutsfattandet.

Revisionsverket anser att undervisnings- och kulturministeriet i samband med att kapitalinsamlandet slutförs bör säkerställa ett jämlikt bemötande av universiteten för hela den tid kapitalinsamlandet har pågått. Ministeriet bör också tillse att en ogrundad förmån som universiteten erhållit av staten återbetalas.

9.9 Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde fanns år 2011 förutom ministeriet sex bokföringsenheter. Förutom dem gav revisionsverket revisionsberättelser också om Landsbygdsverket och Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral.

De negativa ställningstagandena till lagligheten i revisionsberättelserna om jord- och skogsbruksministeriet och Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi berodde på hänförandet av utgifter till finansåret och 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

tre bokföringsenheter. Uppgifterna om lönsamheten och produktiviteten betraktades som riktiga och tillräckliga förutom hos ministeriet också hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Av sju bokföringsenheter som bedrev avgiftsbelagd verksamhet ansågs de uppgifter som sex lämnade om den avgiftsbelagda verksamheten vara riktiga och tillräckliga.

När tillståndet för resultatstyrningen bedöms på basis av uppställandet av resultatmål för lönsamheten och riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, ansågs att bokföringsenheterna på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde med undantag för ministeriet hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. I fråga om produktiviteten ansågs att endast tre bokföringsenheter hade styrts med tillräckliga målsättningar och rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter.

9.10 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde fanns år 2011 förutom ministeriet fyra bokföringsenheter.

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde ledde anmärkningar i revisionsberättelsen till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i fråga om Trafikverket och Kommunikationsverket. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i Trafikverkets revisionsberättelse gällde förutom ett flertal förfaranden i strid med bugeten och lagen om statsbudgeten också de facto överskridning av fullmakt och anslag samt ordnandet av resultatredovisningen. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten i Kommunikationsverkets revisionsberättelse gällde användning av anslag i strid med budgeten.

Vid revisionerna ansågs lönsamhetsmålen vara tillräckliga 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 ministeriet och likaså hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområdet. Uppgifterna om den avgiftsbelagda verksamheten betraktades med undantag för Trafikverket som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter på förvaltningsområ-

det vilka bedrev avgiftsbelagd verksamhet.

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

På kommunikationsministeriets förvaltningsområde konstaterades att ekonomistadgan var bristfällig hos en bokföringsenhet. På kommunikationsministeriets förvaltningsområde konstaterades i samband med revisionerna av två bokföringsenheter sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka revisionsobjektet har skäl att vidta åtgärder. Centrala orsaker var brister i resultatredovisningen samt skötseln av bokföringen och fullmaktsuppföljningen. Kommunikationsministeriet har också skäl att ägna uppmärksamhet åt att ordna den interna kontrollen på det sätt som förutsätts i 69 § i förordningen om statsbudgeten.

Trafikverkets förvaltningsområde berördes av den laglighetsgranskning (10/2012) som gällde budgeteringen och uppföljningen av trafikledsprojekt och som har behandlats i kapitel 8.3.

Till kommunikationsministeriets förvaltningsområde hänförde sig uppföljningen av tre effektivitetsrevisioner som gällt underhållet av trafikleder.¹⁰⁴ Statens utgifter för ba-

¹⁰⁴ Statens revisionsverks effektivitetsberättelser Vägunderhållet efter vägverksreformen (126/2006), Underhållet av bannätet (159/2008), Underhållet av Sjöfartsverkets farleder (182/2009).

trafikledshållningen var år 2011 ca 1 000 miljoner euro. Bastrafikledshållningen är mestadels underhåll av trafiklederna.

Vid uppföljningen observerades att i de saker om vilka anmärktes i revisionerna av trafikledsunderhållet har skett en utveckling efter revisionerna. Exempelvis kartläggningen av data om trafikledsnätets skick har förbättrats avsevärt efter revisionerna. Också uppskattningen av underhållskostnaderna har utvecklats. Mindre utveckling har hittills skett exempelvis i presentationen av behovet av att underhålla trafiklederna och av finansieringsbehovets miniminivå. En sådan miniminivå skulle innefatta de minimiåtgärder med vilka man tryggar att trafikledernas infrastrukturer bevaras användbara för de ursprungliga ändamålet för kommande generationer och förhindrar att det tekniska skicket försämras till ett tillstånd där reparationskostnaderna börjar växa i accelererande takt.

I Trafikverkets samt kommunikationsministeriets utredningar understöds att minimibehovet av underhåll av trafiklederna beskrivs med hjälp av bibehållandet av en viss servicenivå. I praktiken innebär detta ett större finansieringsbehov än i det fall att minimibehovet av underhåll definieras som att trafikledernas tekniska strukturer bevaras på en servicenivå enligt de ursprungliga kriterierna som användbara för kommande generationer. De olika data som hittills presenterats i anknytning till minimiunderhållsbehovet förefaller vara oenhetliga och deras innehåll har motiverats alltför lite ur ett brett perspektiv. Enligt revisionsverkets uppfattning borde minimiunderhållsbehovets innehåll vara klarare och med entydigt än för närvarande, emedan det inverkar avsevärt på statens behov av att finansiera trafikledshållningen och på den information som ges till riksdagen om detta.

9.11 Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde fanns år 2011 förutom ministeriet 12 bokföringsenheter. För finansåret 2011 gav revisionsverket revisionsberättelser förutom om bokföringsenheterna också om 14 närings-, trafik- och miljöcentraler.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten i sju revisionsberättelser. De negativa ställningstagandena till lagenligheten gällde användning av anslag i strid med budgeten, behandling av inkomster i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten på utgiftsmoment, hänförande av utgifter till finansåret, förnyande av fullmakt samt uppgifterna om avgiftsbelagd verksamhet och ordnande av resultatredovisningen. Med riktande av utgifterna och förnyande av fullmakt hade man förlängt deras användningstid i strid med lagen om statsbudgeten.

Ett meddelandeåläggande gavs åt arbets- och näringsministeriet. Ministeriets åläggande att meddela gällde alltså ordnandet av resultatredovisningen samt behandlingen av ränteintäkter förenade med förskott som gällde överföringsutgifter.

Vid revisionerna ansågs de av ministeriet uppställda målsättningarna vara tillräckliga i fråga om fem och i fråga om produktiviteten i fråga om sex bokföringsenheter. De lämnade uppgifterna om lönsamhet och produktivitet betraktades som riktiga och tillräckliga hos alla bokföringsenheter förutom ministeriet och Södra Savolax NTM-central. De uppgifter som presenterats om den avgiftsbelagda verksamheten och dess lönsamhet betrakta-

des med undantag för 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 riktiga och tillräckliga bokslutsuppgifter angående dem, fanns det enligt revisionerna fem bokföringsenheter som hade styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och hade rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter. Motsvarande siffra i fråga om produktiviteten var sex bokföringsenheter.

På arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde konstaterades ekonomistadgan vara bristfällig hos två 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 den ovan i kapitel 5 rapporterade effektivitetsrevisionen Stävande av klimatförändringen – Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin på lång sikt (235/2011) samt de i kapitel 4 rapporterade Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar (2/2012) och Arbetsbetingad invandring (13/2012).

Till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde hänförde sig dessutom uppföljningen av revisionen Staten som främjare av letnings- och gruvverksamhet (154/2007). Vid revisionen hade revisionsverket ansett att gruvlagen var föråldrad och att en skynd-

sam totalreform av den var av nöden. En totalreform har sedermera verkställts, och den nya gruvlagen har trätt i kraft 1.7.2011. Riksdagens utskott har ansett, att man i reformen som regel har lyckats finna en balans mellan delvis nog så divergerande intressen. I den nya gruvlagen gjordes inte ändringar i lagens tillämpningsområde, men där har skilts åt de uppgifter som berör främjande av och tillståndsbeviljande för gruvverksamhet, vilket revisionsverket ansåg vara viktigt. I gruvlagen intogs också bestämmelser, enligt vilka innehavaren av gruvtillstånd bör ställa en tillräcklig säkerhet för åtgärder vid gruvverksamhetens avslutande och efter den, vilket vid revisionen hade ansetts vara behövt för att principen förorenaren betalar ska bli uppfylld i gruvverksamheten.

Enligt den nya gruvlagen kan ansvaret för uppföljningen, korrigerande åtgärder samt kostnaderna efter gruvverksamhetens upphörande i vissa fall övergå också på områdets innehavare eller staten. Med stöd av lagen kommer det att vara mycket svårt att justera eurobeloppen av de föreskrivna ersättningarna, för grunder för definieringen av ersättningarnas storlek finns inte alls i lagen, och också i regeringens proposition har om dem framförts endast principiella synpunkter. Ifall ersättningarna inte allt emellanåt justeras, äventyras förverkligandet av styrnings- och andra syften och grundlagsenligheten.

Vid arbets- och näringsministeriet har man efter revisionen gått in för att utveckla den årliga rapporteringen och systemet för tillsyn över inmutningsrapporterna, men implementeringen av reformerna i praktiken blev på hälft. Också den nya gruvmyndigheten Tukes konstaterar att den har små möjligheter att övervaka att tillståndsinnehavarna lämnar de av gruvlagen förutsatta utredningarna av deras malmletning och utnyttjandet av gruvrättigheterna. Tukes konstaterar att man prioriterar att åtgärda anhopningen av ansökningar. En möjlighet till att resursera gruvmyndighetens tillsynsuppgifter kunde vara att omrikta resurserna på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Till Tukes har inte alls rekryterats natur- och miljöexpertis. Att den sakkunskap som väsentligt hör till de fundamentala uppgifterna för en dylik myndighet utkontrakteras utgör en betydande risk för möjligheterna att sköta dessa uppgifter på ett adekvat sätt. Vid revisionen föreslogs för övervägande, huruvida det i Finland finns behov av att fortsätta med den statliga letningsverksamheten. Till denna del är situationen oförändrad, och Geologiska forskningscentralen gör alltjämt avsevärda satsningar på letningsverksamheten. I det förslag till Finlands mineralstrategi som färdigställdes år 2010 saknas ett flertal av de omständigheter som i revisionsberättelsen ansågs vara behövliga.

9.12 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde fanns år 2011 förutom ministeriet fyra bokföringsenheter.

Anmärkningar i revisionsberättelserna ledde till ett negativt ställningstagande till lagenligheten angående ministeriet. Det negativa ställningstagandet till lagenligheten gällde användning av anslag i strid med budgeten.

Enligt revisionerna hade social- och hälsovårdsministeriet uppställt tillräckliga lönsamhetsmål för tre bokföringsenheter på sitt förvaltningsområde. Produktivetsmål 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 enligt revisionen de bokföringsenheter

som har styrts med tillräckliga lönsamhetsmål och som har rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter tre till antalet.

På social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde konstaterades att ekonomistadgan var bristfällig hos en bokföringsenhet. I samband med revisionen av en bokföringsenhet konstaterades sådana brister i den interna kontrollen, med anledning av vilka bokföringsenheten har skäl att vidta åtgärder.

Till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde hänförde sig den ovan i kapitel 4 rapporterade effektivitetsrevisionen Barnskyddet (6/2012) och den i kapitel 7 rapporterade Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet (12/2012). Dessutom hänförde sig till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde effektivitetsrevisionen Statsbidragen i social- och hälsovårdens IT-projekt (1/2012). Utgående från revisionsberättelsen har riksdagens revisionsutskott behandlat saken grundligt (ReUB 2/2012 rd, Informationssystem inom social- och hälsovården och finansieringen av dem) och riksdagen har godkänt det ställningstagande som ingick i utskottets betänkande.

9.13 Miljöministeriets förvaltningsområde

Tillståndet för förvaltningen på basis av revisionerna

På miljöministeriets förvaltningsområde finns 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.

Till miljöministeriets förvaltningsområde hänförde sig effektivitetsrevisionsberättelsen Stävande av klimatförändringen - Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin på lång sikt (235/2011), som har behandlats i kapitel 5.

10 Revisionsverkets verksamhet och verkningar

Statens revisionsverk är en direkt i grundlagen föreskriven extern revisions- och tillsynsmyndighet, som står utanför den egentliga statsförvaltningen eller den förvaltning som är underställd riksdagen.

Riksdagens i grundlagens föreskrivna uppgift är att granska ändamålsenligheten och lagenligheten för skötseln av statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten. Revisionsverket fullgör denna sin uppgift genom att utföra effektivitetsrevision, redovisningsrevision, laglighetsgranskning samt granskning av finanspolitiken. Statens revisionsverk fungerar i Finland som nationellt revisionsorgan i enlighet med Lissabon-avtalet och fungerar i samarbete med Europeiska revisionsrätten i den externa övervakningen av unionens medel.

Som en uppgift för revisionsverket utöver dess konstitutionella uppdrag har i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) föreskrivits att övervaka iakttagandet av skyldigheten att redovisa valfinansieringen, publicera redovisningarna av valfinansieringen och att kontrollera redovisningarna av valfinansieringen. I partilagen (10/1969, ändrad 683/2010) har som uppgift för revisionsverket föreskrivits att övervaka partistöd till partier, partinära sammanslutningar och föreningar som avses i beslut om statsunderstöd, redovisandet av kostnader för och finansiering av valkampanjen samt iakttagandet av de författningar som gäller uppgörande och inlämnande av handlingar och uppgifter i anknytning härtill.

10.1 Revisionsverket stöder riksdagens visionära makt

Revisionsverket stöder riksdagen i dess utövande av lagstiftningsmakten, den statsfinansiella makten och tillsynsmakten och utgör sålunda en del av den grundlagsenliga ordning som förverkligar och tryggar riksdagens finansiella makt.

Revisionsverkets målsättning är att främja en resultatrik och god skötsel av statens finanser. Den centrala aspekten är att säkerställa, att de samhällspolitiska målsättningar som har uppställts i samband med den lagstiftning som berör statsbudgeten och insamlandet och användningen av statens medel uppnås, och att regeringen och förvaltningen har vidtagit behövliga åtgärder för att de ska uppnås.

Samhälls- och medborgarresultaten av den externa revisionen av statsfinanserna, och därigenom verksamhetens samhälleliga verkningar, uppkommer på tre områden.

Det mest betydelsefulla området för verkningar av revisionsverkets verksamhet är revisionens förebyggande och ansvarsåläggande effekt. De två andra områdena för verkningar är att säkerställa uppgifterna om lönsamhet och resultat samt funktionsdugligheten för den interna kontrollen och styrningen av förvaltningen samt de konkreta tillrättalägganden och utvecklingsåtgärder som åstadkoms med revisionerna. Verifieringsuppgiften stöder för sin del det framtida ekonomiska beslutsfattandet genom att säkerställa beslutsfattandets faktaunderlag.

Funktionsdugligheten för Statens revisionsverks kvalitetshantering och kvalitets-säkring och deras samstämmighet med internationella revisionsstandarder har varit föremål för en internationell jämförande utvärdering åren 2011 och 2012 så, att den inter-

nationella utvärderingsrapporten färdigställs år 2012. Utvärderingen görs av experter från revisionsverken i Sverige, Norge och Storbritannien. För år 2011 har på revisionsverkets webbsidor publicerats en på förnyade internationella standarder och bästa förfaranden baserad kvalitetsrapport, som har utarbetats av revisionsverkets egen kvalitetsgrupp. Tyngdpunkten i kvalitetssäkringen ligger vid styrning och kvalitetssäkring under revisionsprocessens gång. Vid revisionsverket görs systematisk kvalitetskontroll och -utvärdering i efterhand av revisionerna.

Som helhet betraktad är revisionsverkets verkningsfullhet på synnerligen god nivå. Finlands placering i den internationella Transparency Internationals jämförelse av korrruptionen förbättrades och Finland placerade sig på delad andra plats tillsammans med Danmark. Att lagstiftningen om val- och partifinansieringen har förnyats samt tillsynen över val- och partifinansieringen skärpts efter att den överförts på Statens revisionsverk som en uppgift har för sin del bidragit till detta. Man litar på den finländska resursförvaltningen. Om problempunkter i lagstiftningen och dess verkställande förs en öppen debatt. Revisionsverket har för sin del främjat en god och resultatrik skötsel av finanserna samt förutsättningarna för en diskuterande demokrati och den tillförlitliga information en sådan förutsätter. På basis av en analys som revisionsverket har gjort för riksdagsberättelsen har förutsättningarna för ett effektivt utövande av riksdagens budgetmakt och förverkligande av riksdagens ställningstaganden vad dess budgetmakt angår förbättrats.

I den utvärdering av den nationella inte-

griteten (Kansallinen Integriteettijärjestelmä), som Transparency International låtit utföra, granskades Statens revisionsverks roll i det nationella integritetssystemet. Revisionsverkets ställning och verksamhet bedömdes vara utmärkta eller synnerligen goda. Revisionsverket har också en viktig roll och ställning i det nationella integritetssystem som upprätthåller en god förvaltning. I utvärderingen framförs emellertid som ett missförhållande, att Statens revisionsverks resurser är underdimensionerade i förhållande till revisionsverkets uppgifter och dess betydelse för att upprätthålla och säkerställa en god förvaltning.

På basis av internationella utvärderande undersökningar av integritetssystemen hör i Europa också generellt de statliga revisionsverken till de viktigaste instanserna som medverkar till att trygga en god förvaltning och transparens och framgång i den mot korruptionen riktade verksamheten. I de flesta av de länder som i och med finanskrisen råkat i svårigheter förekommer klara brister i den offentliga redovisningsskyldigheten och ansvarsåläggningen och problem med korruption, vilka försvagar dessa länders förmåga att förbättra den offentliga ekonomins tillstånd och folkhushållets prestationsförmåga. I en del av de europeiska länderna med ekonomiska svårigheter (t.ex. Grekland, Portugal, Spanien och Rumänien) är också den externa revisionen av statsfinanserna svagare och mer begränsad än i europeiska standarder.¹⁰⁵ Brister visavi god förvaltning och korruption samt svagare institutioner till stöd för en god förvaltning förefaller också att korrelera med större underskott i den offentliga ekonomin och svagare konkurrenskraft. Svag reglering och övervakning samt exem-

pelvis bristande öppenhet i finansieringen av den politiska verksamheten har för sin del bidragit också till finanskrisens utveckling.¹⁰⁶

Verkets verkningar till stöd för riksdagens budget- och lagstiftningsmakt

Revisionsverkets revisionsverksamhet inriktas utgående från de risker som hänförs sig till statsfinanserna och skötseln av finanserna. Vid revisionsverket utarbetades år 2011 en riskanalys av statsekonomin och folkhushållet, som styr planeringen av revisionerna och analyserna av riskerna och verksamhetsomgivningen. Riskanalysen stöder också den SRV2020 -strategi som ska utarbetas år 2012. Planeringen av revisionsverkets verksamhet baserar sig på den av riskanalyser alstrade synen på strategiska risker i national- och statsekonomin och deras verksamhetsomgivnings utveckling, på statens budgetekonomi, ministeriernas förvaltningsområden och viktiga tväradministrativa sakhelheter samt revisionsverkets revisionsobjekt.

Revisionsverket följer på basis av riksdagens revisionsutskotts betänkanden med hur riksdagens ställningstaganden förverkligas, om i dem har förutsatts rapportering från regeringen i en sak eller om revisionsverkets revisionsverksamhet har hänfört sig till saker som anknyter till ställningstagandet.

Enligt den systematiska uppföljningen av revisionsberättelserna har 46 procent av revisionsverkets rekommendationer förverkligats helt eller så gott som helt och 31 procent i någon mån. Under redogörelseåret preciserade grundlagsutskottet på basis av revi-

¹⁰⁵ Money, Politics, Power, Corruption Risks in Europe, Transparency International 2012.

¹⁰⁶ D. Kaufmann: Can Corruption Adversally Affect Public Finances in Industrialized Countries? The Brookings Institution. www.brooking.edu/opinions/2010/0419_corruption_kaufmann.aspx. ja Kaufmann & Vicante: Legal Corruption. Economics and Politics, Vol 23 (2011), 195–219.

sionsverkets revisionsberättelse grundlags- tolkningen av hur kravet på täckning i bud- geten och statens likviditet bör tillämpas. Det utvecklande av förfarandena i statens kas- sahantering som möjliggörs av detta innebär en årlig inbesparing på ca 20 miljoner euro.

Med redovisningsrevisionen har vidmakt- hållits perspektivet för lönsamhet och pro- duktivitet samt intern kontroll i enlighet med principerna för god förvaltning i skötseln och ledningen av statsfinanserna. Förutsättning- arna för ledning av lönsamheten och en god skötsel av finanserna har långsamt förbätt- rats.

Revisionsverket rapporterade tre laglig- hetsgranskningsberättelser enligt den nya ISSAI-standard. I granskningen av finans- politiken har man vid sidan av säkerställan- det av statens ramkalkyler under redogö- relseåret koncentrerat sig på de väsentliga stabilitets- och ansvarsskrivningarna på eu- roområdet i statens bokslutsberättelse. I be- skrivningarna av dessa statliga åtaganden och ansvarsförbindelser har man handlat i enlighet med de rekommendationer som re- visionsverket har gett år 2011.

Med redovisningsrevisionen har vidmakt- hållits perspektivet för lönsamhet och pro- duktivitet samt intern kontroll i enlighet med principerna för god förvaltning i skötseln och ledningen av statsfinanserna. Förutsättning- arna för ledning av lönsamheten och en god skötsel av finanserna har långsamt förbätt- rats.

Verkets verkningar på utvecklandet av statsförvaltningen och på det förtroende som medborgarna känner för statsförvaltningen

Revisionsverket stöder arbetet med att ut- veckla statsförvaltningen genom att under

revisionsprocessernas gång agera i god väx- elverkan med förvaltningen och under revi- sionsprocesserna föra fram utvecklingsob- jekt och goda förfaranden. En dimension för revisionsverksamheten är att därigenom stö- da ledningen i statsförvaltningen. Mot sak- kunnigverksamheten riktar sig en efterfrå- gan som klart överstiger revisionsverkets re- surser. För sakkunnigverksamheten använ- des år 2011 13,4 procent av den faktiska ut- förda arbetstiden. Sakkunniga från Statens revisionsverk medverkade vid valperiodens skifte i viktiga projekt som initierats av stats- rådets kansli, finansministeriet och justitie- ministeriet, och som gällde regeringens stra- tegiska ledning och utvärdering, ramförfä- randet i statsfinanserna och styrningen av fi- nanspolitiken samt bättre reglering och ut- vecklande av lagberedningen. Många re- kommendationer som bygger på revisions- verkets revisioner har bidragit till utveckla- de förfaranden.

Medborgarnas förtroende för en adekvat övervakning av statsfinanserna bygger på ett objektivt och konsekvent revisions- och sakkunnigarbete av god kvalitet samt på kommunikation om hur myndighetsuppgif- ten sköts.

Revisionsverkets kommunikation och verksamhet i offentligheten iakttar INTO- SAI:s principer för rapportering och offen- tlighet samt lagen om offentlighet i myndig- heternas verksamhet (621/1999). Viktigt i stödet för en diskuterande och faktabaserad demokrati är att kommunikationen är objek- tiv och konstruktiv. Revisionsobjekten bör samtidigt ha möjlighet till förtrolig diskussion med revisionsverket. Revisionsverket satsar därför framdeles på att utveckla goda förfä- randen i kommunikationen och växelverkan och på att säkerställa ett stabilt tillämpande av dem. År 2011 godkände revisionsverket en ny mediapolitik, som betonar objektivitet,

ansvarsfullhet och tillförlitlighet i den offentliga kommunikationen.

Offentlighetspraxis i fråga om revisionsverkets revisioner preciserades år 2011 utgående från en utredning som beställts från professor Olli Mäenpää. Framöver är revisionsberättelserna från revisionsverket och det därtill hörande myndighetsmaterialet of-

fentliga efter det att revisionsberättelsen har färdigställts.

På basis av internationella värdeundersökningar (World Value Surveys) är i Finland förtroendet för regeringen och förvaltningen på hög nivå. Den externa revisionen har sin egen roll i att upprätthålla ett grundat förtroende.

10.2 Revisionsverket satsar på välmående och orkande i arbetet samtidigt som verkets effektivitets- och stabilitetsprogram genomförs

Det effektivitets- och stabilitetsprogram som påbörjats vid revisionsverket under år 2010 syftar till att anpassa verkets personalstyrka till det stramare budgetläget. Till följd av detta har revisionsverket avslutat sina tjänsteförhållanden för viss tid och har minskat den budgeterade personalstyrkan från 150 årsverken till 138 årsverken. I enlighet med linjedragningar av verkets ledning planeras från år 2012 verkets personalresursering enligt 138 årsverken. År 2011 var det realiserade antalet årsverken 144, då det år 2010 var 148. Vid revisionsverket har man minskat på antalet uppdrag för viss tid och rekryteringarna i avgåendes ställe. För produktion av externa prestationer användes vid revisionsverket 74,8 procent av den effektiva arbetstiden.

Revisionsverkets personal har en hög utbildningsnivå och personalen känner starkt engagemang för verksamheten. Personalens

genomsnittsålder är 49,1 år. Sjukfrånvaroprocenten är 37 procent lägre än hos staten i allmänhet. Med möjlighet till distansarbete strävar man att ge goda ramar för ett flexibelt arbetsliv och samordning med familjelivet. En enkät angående utmattningsnivå i arbetet som genomfördes tillsammans med företagshälsovården på våren 2011 gav vid handen att en del av personalen kände av belastning. På känslan av belastning i arbetet strävar man att inverka positivt med bättre planering av verksamheten och samarbete som gäller orkandet och trivseln i arbetet. Enligt en kartläggning av välmåendet i arbetet som gjordes mot slutet av år 2011 har välmåendet i arbetet förbättrats vid verket på de delområden som mättes. Vid verket bereddes tillsammans med representanter för personalen ett rusmedelsprogram och en modell för tidigt ingripande.

TABELL 7: DEN EFFEKTIVA ARBETSTIDENS INRIKTNING PÅ OLIKA TYPER AV PRESTATIONER ÅR 2011

Typ av prestation	Dagsverken (dv)	% av externa prestationer
Redovisningsrevision	7 566	35
Laglighetsgranskning	963	4
Effektivitetsrevision	5 140	24
Granskning av finanspolitiken	377	2
Riksdagsrapportering	312	1
Ledning, extern	3 768	17
Extern sakkunnigverksamhet	2 911	13
Parti- och valfinansieringstillsyn	647	3
Indirekt verksamhet (stödtjänster)	7 315	
Semester och annan avlönad frånvaro	7 641	
Total arbetstid sammanlagt	36 640	
Externa prestationer totalt	21 684 dv	
Externa prestationer		60 %

Revisionsverkets utgifter år 2011 var 14,9 miljoner euro (år 2010 14,98 miljoner euro). Personalutgifterna år 2011 var utan bikostnader 9,83 miljoner euro (år 2010 9,78 miljoner euro). Enligt resultaträkningen minskade kostnaderna för revisionsverkets verksamhet med 2 procent jämfört med år 2010.

Priset på en extern prestationsdag vid revisionsverket minskade år 2011 till 691 euro (år 2010 796 euro) närmast till följd av en ändrad arbetstidsuppföljning; i och med en noggrannare arbetstidsuppföljning ökade antalet presterade dagar, trots att antalet årsverken minskade. 90 redovisningsrevisionsberättelser, 3 laglighetsgranskingsberättelser och 18 effektivitetsrevisionsberättelser slutfördes. Om den fortlöpande granskningen

av finanspolitiken rapporterades årligen i den särskilda berättelse som ges till riksdagen. Revisionsverket behandlade 58 klagomålsärenden och 22 anmälningar om missbruk. Revisionsverket lämnade till riksdagen en särskilt berättelse om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet och verkställde tillsynen över partifinansieringen i enlighet med partilagen.

Revisionsverkets förmannautbildning har fokuserats på välmåendet i arbetet och ledandet av välmåendet i arbetet. Samarbetet med personalen har fortsatt med en öppen kommunikation och till verkets ledningsgrupp hör i enlighet med en överenskommelse med personalorganisationerna tre företrädare för personalen.

**NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE
TILL LAGENLIGHETEN
AVSEENDE IAKTTAGANDET
AV STATSBUDETEN 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 ordnande 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 15.8.2012, vilka åtgärder det har vidtagit för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

**FÖRSVARSMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

FÖRSVARSMAKTEN

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för uppföljningen av den avgiftsbelagda verksamhetens lönsamhet samt ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

**FÖRSVARSMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

**NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE
TILL LAGENLIGHETEN**

**ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA
REVISIONSVERKET**

**FINANSMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

FINANSMINISTERIET

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.

TULLSTYRELSEN

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 och presentationen av den avgiftsbelagda verksamhetens årsresultat samt uppgörandet av i 64 § i förordningen om statsbudgeten avsedda balansspecifikationer för verifiering av bokslutskalkylerna.

**FINANSMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

**UNDERVISNINGS- OCH
KULTURMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

FINLANDS AKADEMI

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att fullmakt (29,40 Högskoleundervisning och forskning) i strid med budgeten använts

**UNDERVISNINGS- OCH
KULTURMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

för annat än forskningsprojekt (2,61 miljoner euro).

STATENS KONSTMUSEUM

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter som hör till finansåret 2012 (totalt 111 000 euro) i strid med budgeten och 5 a § i lagen om statsbudgeten har bokförts som utgifter år 2011 på moment 29.80.52 (Tippnings- och penninglotterivinstmedel för främjande av konsten, förslagsanslag). Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts förslagsanslagets användningstid.

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter (16 200 euro) som hör till finansåret 2012 på moment 30.01.22 (Samarbetsforskning, reservationsanslag i 2009 års budget) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har hänförts till år 2011. Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts reservationsanslagets användningstid.

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

FORSKNINGSCENTRALEN FÖR JORD- BRUK OCH LIVSMEDELSEKONOMI

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att en utgift utan vederlag (ca 32 000 euro) i strid med budgeten har betalats till en annan bokföringsenhet från moment 30.20.01 (omkostnaderna vid Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi).

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

TRAFIKVERKET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för följande fel och brister gällande budgetens utfallskalkyl och presentationen av uppgifter om resultatet:

- 1) Anslag på moment 31.10.20.1 (Bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) i strid med budgeten har använts för löneutgifter för personer i fast tjänsteförhållande (totalt ca 3 miljoner euro).
- 2) Anslag på moment 31.10.20 (bastrafikledshållning, reservationsanslag 2 år) har i strid med budgeten använts för betalning av utgifter (1,4 miljoner euro) som hör till moment 31.10.77.1.1 (Utvecklande av trafikledsnätet, E 18 Fredrikshamns omfartsled, reservationsanslag 3 år). Av detta är 0,2 miljoner projektutgifter som hänförs till

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

TRAFIKVERKET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska Trafikverket meddela revisionsverket före 15.8.2012, 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.

år 2010 och 1,2 miljoner utgifter som hänförs till år 2011. Om utgifterna hade noterats i enlighet med budgeten, hade det projektspecifika anslaget på punkt 31.10.77.1.1 överskridits med 0,8 miljoner euro.

3) På moment 31.10.76 (Anskaffningar av och ersättningar för jord- och vattenområden, förslagsanslag) har utgifter som hör till år 2011 noterats som 2,8 miljoner euro utgifter år 2012. Om utgifterna hade hänförts till år 2011, hade anslaget överskridits med ca 2,7 miljoner euro. På momentet har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten de facto intäktsförts inkomster förenade med jordanskaffning. Om inkomsternas inverkan beaktas, är felet i hänförandet och anslagsöverskridningen större än de ovan nämnda.

4) På moment 31.10.78.1.10 (Vissa trafikledsprojekt, reservationsanslag 3 år) har i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten intäktsförts inkomster av samfinansierad verksamhet 233 026 euro.

5) På moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, reservationsanslag 3 år) har den projektspecifika fullmakten vid punkten Lusi-Vaajakoski överskridits med 4 miljoner euro. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får en fullmakt inte överskridas.

6) Resultatredovisningen har inte ordnats på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

KOMMUNIKATIONSVERKET

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelser-

NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE TILL LAGENLIGHETEN

ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA REVISIONSVERKET

na om den har iakttagits med undantag för att löneutgifter för till tjänst utnämnda tjänstemän (263 791,86 euro) i strid med budgeten har betalats från moment 31.40.50 (Statsunderstöd för genomförande av det riksomfattande bredbandsprojektet, reservationsanslag i budgetarna för åren 2009 och 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 att anslag (147 832,06 euro) på moment 32.50.43 (Landskapsutvecklingspengar, reservationsanslag 3 år i 2009 års budget) i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har använts för betalning av utgifter som beror på utgiftsbeslut som fattats år 2012, att låneamorteringar (24,4 miljoner euro i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten har intäktförts på moment 30.32.80 (Lån till Finlands Exportkredit Ab:s återfinansieringsverksamhet, förslagsanslag), att en del med förskott på statsbidrag förenade ränteintäkter (487 598,27 euro) i strid med budgeten och 3 a § i lagen om statsbudgeten har intäktförts på moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslags-

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

Med stöd av 5 § 1 momentet i lagen om Statens revisionsverk ska arbets- och näringsministeriet meddela revisionsverket före 15.8.2012, vilka åtgärder det har vidtagit med anledning av de brister som har konstaterats i behandlingen av ränteintäkter förenade med utgifter som har betalats från moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag) och i förnyandet av fullmakt på samma moment, samt för att ordna resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten.

anslag), att användningstiden för fullmakt (83,3 miljoner euro) i strid med budgeten och 10 § i lagen om statsbudgeten har förlängts på moment 32.50.64 (EU:s strukturfonders medfinansiering och statlig medfinansiering i EU:s strukturfondsprogram under programperioden 2007–2013, förslagsanslag), samt ordnandet av resultatredovisningen på det sätt som förutsätts i 16 § i lagen om statsbudgeten. I fråga om reservationsanslaget har med förfarandet reservationsanslagets användningstid förlängts i strid med 7 § 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 oklarerat saldo (27 900,75 euro) i strid med budgeten har noterats på moment 32.40.43 (Patent- och registerstyrelsens omkostnader, reservationsanslag 3 år).

SÖDRA ÖSTERBOTTENS NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRAL

På basis av revisionen anförs som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att löner för fast anställda tjänstemän (160 629 euro) i strid med budgeten har betalats från moment 30.50.20 (Utgifter för nyttjande och vård av vattentillgångarna, reservationsanslag 3 år i budgetarna för åren 2010 och 2011).

SÖDRA SAVOLAX NÄRINGS-, TRAFIK-
OCH MILJÖCENTRAL

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter (152 315 euro) som hör till år 2012 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har hänförts som utgift för år 2011 på moment 26.40.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag), utgifter (10 000 euro) som hör till år 2009 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har hänförts till år 2012 på moment 30.50.31 (Stöd till vattenförsörjningen och skyddet mot översvämningar. reservationsanslag 3 år i 2010 års budget, löner för fast anställda tjänstemän (160 629 euro) i strid med budgeten har betalats från moment 30.50.20 (Utgifter för nyttjande och vård av vattentillgångarna, reservationsanslag 3 år i budgetarna för åren 2010 och 2011), överföringsutgifter (202 236,37 euro) i strid med budgeten har betalats från moment 32.01.02 (Närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnader, reservationsanslag 2 år) samt förfaranden vilka strider mot i 14 § i lagen om statsbudgeten avsedd god bokföringssed i verifieringen av en del utgifter. I fråga om förslagsanslaget har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts förslagsanslagets användningstid.

MELLERSTA FINLANDS NÄRINGS-,
TRAFIK- OCH MILJÖCENTRAL

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att överföringsutgifter (202 236,37 euro) i strid med budgeten har betalats från moment 32.01.02 (Närings-, trafik- och miljöcentralernas omkostnader, reservationsanslag 2 år)

NYLANDS NÄRINGS-, TRAFIK- OCH
MILJÖCENTRAL

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter (152 315 euro) sin hör till år 2012 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har hänförts till år 2011 på moment 26.40.30 (Statlig ersättning till kommunerna, förslagsanslag). Med förfarandet har i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten förlängts förslagsanslagets användningstid.

EGENTLIGA FINLANDS NÄRINGS-,
TRAFIK- OCH MILJÖCENTRAL

På basis av revisionen anförts som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att utgifter (10 000 euro) som hör till år 2009 i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten har noterats som utgift år 2012 på moment 30.50.31 (Stöd till vattenför-

**NEGATIVT STÄLLNINGSTAGANDE
TILL LAGENLIGHETEN**

**ÅLÄGGANDE ATT MEDDELA
REVISIONSVERKET**

sörjningen och skyddet mot översvämningar. reservationsanslag 3 år i 2010 års budget).

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

På basis av revisionen anføres som utlåtande, att budgeten och de centrala bestämmelserna om den har iakttagits med undantag för att anslag på moment 33.01.25 (Nationella elektroniska klientdatasystem inom social- och hälsovården, reservationsanslag 3 år) i strid med budgeten har använts för betalning av löneutgifter (0,6 miljoner euro).

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS
FÖRVALTNINGSOMRÅDE**

REDOVISNINGSREVISIONS- OCH LAGLIGHETSGRANSKNINGS- BERÄTTELSE SAMT GRANSKNINGAR AV FINANSPOLITIKEN ENLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE

147/53/11 Statsbokslutet
Granskning av finanspolitiken
B 21/2011 rd. Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen:
Effekterna av ramförfarandet i statsfinanserna som verktyg för hantering
av finanspolitiken

REPUBLIKENS PRESIDENTS KANSLI

61/53/11 Republikens presidents kansli

STATSRÅDETS KANSLI

62/53/11 Statsrådets kansli
Granskning av finanspolitiken
4/2012 Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på
euroområdet

UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

63/53/11 Utrikesministeriet

JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

64/53/11 Justitieministeriet
65/53/11 Brottspåföljdsmyndigheten

INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

66/53/11 Inrikesministeriet
67/53/11 Förvaltningens datateknikcentral
68/53/11 Nödcentralverket
69/53/11 Migrationsverket
70/53/11 Räddningsinstitutet
71/53/11 Polisstyrelsen
72/53/11 Gränsbevakningsväsendet
148/53/11 Brandskyddsfonden

FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

73/53/11	Försvarsministeriet
74/53/11	Försvarsförvaltningens byggverk
75/53/11	Försvarsmakten

FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

76/53/11	Finansministeriet
77/53/11	Statens ämbetsverk på Åland
78/53/11	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
79/53/11	Regionförvaltningsverket i Östra Finland
80/53/11	Regionförvaltningsverket i Lappland
81/53/11	Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
82/53/11	Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
83/53/11	Regionförvaltningsverket i Norra Finland
84/53/11	Statistikcentralen
85/53/11	Tullstyrelsen
86/53/11	Statskontoret
87/53/11	Statens ekonomiska forskningscentral
88/53/11	Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning
89/53/11	Skatteförvaltningen
90/53/11	Befolkningsregistercentralen <i>Laglighetsgranskning</i>
259/52/10	3/2011 Iakttagandet av skyldigheten till centraliserad upphandling (lagen om statsbudgeten 22 a §) 7/2012 Den interna övervakningen av processer inom personal- och ekonomiförvaltning som sköts av servicecentret <i>Granskning av finanspolitiken</i>
29/51/2011	4/2012 Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

91/53/11	Undervisnings- och kulturministeriet
92/53/11	Riksarkivet
93/53/11	Museiverket
94/53/11	Utbildningsstyrelsen
95/53/11	Finlands Akademi
96/53/11	Förvaltningsnämnden för Sveaborg
97/53/11	Statens konstmuseum

Laglighetsgranskning

8/52/2012	9/2012 Betalningen av den statliga motfinansieringen åt universiteten
277/52/2011	14/2012 Bidrag från vinstmedel av tippning och penninglotterier för främjande av idrott och fysisk fostran, vetenskap, konst och ungdomsarbete

JORD- OCH SKOGSBRUKSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

98/53/11	Jord- och skogsbruksministeriet
99/53/11	Livsmedelssäkerhetsverket
100/53/11	Geodetiska institutet
101/53/11	Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
102/53/11	Jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral
103/53/11	Lantmäteriverket
104/53/11	Landsbygdsverket
105/53/11	Skogsforskningsinstitutet
106/53/11	Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

107/53/11	Kommunikationsministeriet
108/53/11	Meteorologiska institutet
109/53/11	Trafikverket
110/53/11	Trafiksäkerhetsverket
111/53/11	Kommunikationsverket
	<i>Laglighetsgranskning</i>
242/52/2011	10/2012 Budgeteringen av fullmakter och fullmaktsuppföljningen vid trafikledsprojekt

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

112/53/11	Arbets- och näringsministeriet
113/53/11	Energimarknadsverket
114/53/11	Geologiska forskningscentralen
115/53/11	Konkurrensverket
116/53/11	Konsumentforskningscentralen
117/53/11	Konsumentverket
118/53/11	Centralen för turistfrämjande
119/53/11	Mätteknikcentralen
120/53/11	Patent- och registerstyrelsen
121/53/11	Tekes – utvecklingscentralen för teknologi och innovationer
122/53/11	Teknologiska forskningscentralen VTT

123/53/11	Säkerhets- och kemikalieverket
124/53/11	Södra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral
125/53/11	Södra Savolax närings-, trafik- och miljöcentral
126/53/11	Tavastlands närings-, trafik- och miljöcentral
127/53/11	Sydöstra Finlands närings-, trafik- och miljöcentral
128/53/11	Kajanalands närings-, trafik- och miljöcentral
129/53/11	Mellersta Finlands närings-, trafik- och miljöcentral
130/53/11	Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral
131/53/11	Birkalands närings-, trafik- och miljöcentral
132/53/11	Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral
133/53/11	Norra Karelen närings-, trafik- och miljöcentral
134/53/11	Norra Österbottens närings-, trafik- och miljöcentral
135/53/11	Norra Savolax närings-, trafik- och miljöcentral
136/53/11	Satakunta närings-, trafik- och miljöcentral
137/53/11	Nylands närings-, trafik- och miljöcentral
138/53/11	Egentliga Finlands närings-, trafik- och miljöcentral
	<i>Laglighetsgranskning</i>
311/52/10	1/2011 Landskapsförbunden som administratörer av EU-medel

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

139/53/11	Social- och hälsovårdsministeriet
140/53/11	Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
141/53/11	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
142/53/11	Strålskyddscentralen
143/53/11	Institutet för hälsa och välfärd
	<i>Laglighetsgranskning</i>
232/52/10	2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen Understöd till sammanslutningar och stiftelser för främjande av hälsa och social välfärd

MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

144/53/11	Miljöministeriet
145/53/11	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
146/53/11	Finlands miljöcentral
149/53/11	Oljeskyddsfonden

EFFEKTIVITETSREVISIONSBERÄTTELSE OCH UPPFÖLJNINGSRAPPORTER ENLIGT FÖRVALTNINGSOMRÅDE

Uppgifter om verkningar i statens bokslutsberättelse för år 2011

STATSRÅDETS KANSLI

233/2011 VR-koncernen: Statens ägarstyrning och köpen av persontågtrafik

UTRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

008/2012 Humanitärt bistånd

JUSTITIEMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

216/2011 Bedömningen av de statsfinansiella verkningarna av författningsprojekt

232/2011 Produktivitetens programms verkställande och verkningar på
justitieministeriets förvaltningsområde
Uppföljningsrapporter

169/2008 Förvaltningsdomstolarna

191/2009 Partistödet

INRIKESMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

226/2011 Samarbetet mellan polisen och åklagaren
Uppföljningsrapporter

139/2006 Asylförfarandet

145/2007 PGT-samarbetet - särskilt i bekämpningen av allvarlig brottslighet

187/2009 Inrikesförvaltningens servicecentral

FÖRSVARSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

215/2011 Redogörelsen år 2004 – Garnisonsstrukturen samt lednings- och
förvaltningssystemet

218/2011 Förändringarna av bespisningens och hälsovårdens struktur vid
Försvarsmakten

223/2011 Styrningssystemet på försvarsminsteriets förvaltningsområde

003/2012 Lokaladministreringen i försvarsförvaltningen

Uppföljningsrapporter

Anskaffningen av svävarfarkoster i TUULI-klassen

FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

219/2011	Statens ekonomiska ansvar - presenterande och beaktande i dokumenten för planering och uppföljning
225/2011	Statsförvaltningens lokaler och koncernstyrningen
231/2011	Produktivitetsprogrammets verkställande och verkningar
005/2012	Sjukfrånvaron och uppföljningen av den i statsförvaltningen Uppföljningsrapporter
127/2006	Främjandet av en enhetlig beskattning i skatteförvaltningen

UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

222/2011	Föregripande, dimensionering och inriktning av utbildnings- och arbetskraftsbehoven
011/2012	De strukturella arrangemangen i utbildningen på andra stadiet <i>Uppföljningsrapporter</i>
192/2009	Systemet för styrning och finansiering av den grundläggande utbildningen

KOMMUNIKATIONSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

	<i>Uppföljningsrapporter</i>
126/2006	Vägunderhållet efter vägverksreformen
159/2008	Underhållet av bannätet
182/2009	Underhållet av Sjöfartsverkets farleder

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

224/2011	Stads- och metropolpolitiken
227/2011	Stödet till energi- och klimatteknologin
229/2011	Sysselsättande av långtidsarbetslösa och förebyggande av marginalisering
234/2011	Styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde
235/2011	Stävande av klimatförändringen - Beredningen och verkställandet av klimat- och energistrategin
002/2012	Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar
013/2012	Arbetsbetingad invandring <i>Uppföljningsrapporter</i>
072/2004	Finnpro rf:s verksamhet
154/2007	Staten som främjare av letnings- och gruvverksamhet
174/2008	Arbetsförmedlingens ställning och tyngdpunkter
176/2008	Lamporna på i Norden – Det nordiska beredskapssamarbetet i elförsörjningen
189/2009	Främjandet av elektronifiering av företagens affärsverksamhet
200/2009	Utsläppshandel - Kyotos flexibla mekanismer

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

217/2011	Verkställande av landsomfattande IT-projekt i social- och hälsovården
221/2011	Handikappservicen i den föränderliga kommun- och servicestrukturen – den statliga styrningen av ordnandet av boende för utvecklingsstörda
228/2011	Sjukvårdsförsäkringen - särskilt ersättningarna för privatläkares och privata tandläkares arvoden
230/2011	Arbetskyddstillsynen
001/2012	Statsbidragen i social- och hälsovårdens IT-projekt
006/2012	Barnskyddet
012/2012	Författningsberedningen vid social- och hälsovårdsministeriet <i>Uppföljningsrapporter</i>
177/2008	Företagshälsovården och förebyggandet av alkoholskador
181/2009	Transparensen i systemet med kalkylmässiga statsandelar för social- och hälsovården
193/2009	Den medicinska rehabiliteringen
194/2009	Funktionsdugligheten för lagstiftningen som styr mentalvårdstjänsterna
196/2009	Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

MILJÖMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

220/2011	Styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde <i>Uppföljningsrapporter</i>
162/2008	Forststyrelsen – affärsverkskoncern och naturskyddare styrda av miljöministeriet
205/2010	Den statliga långivningen för bostadsproduktion



STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9549 (häft.)